



INTE**M**ARES



Estrategia de Gobernanza para la Red Natura 2000 marina de España LIFE INTEMARES Anexo I Metodológico



Anexo I. Metodológico

1.1. Resumen del análisis legal y normativo de la gobernanza de áreas marinas protegidas en España (diciembre de 2018)	2
1.1.1. Primeros hitos jurídicos en la protección de las AMP	2
1.1.2. Concepto de AMP	3
1.1.3. Concepto de Gobernanza	10
1.1.4. Derecho europeo sobre AMP	13
1.1.5. Derecho estatal sobre AMP	29
1.1.6. De la “participación” a la “gobernanza de áreas marinas”	49
1.1.7. Modelos de gobernanza marina: los convenios y la custodia marina	66
1.2. Estudios de caso y evaluación de la eficacia de la gobernanza	82
1.3. Encuestas online y entrevistas a actores clave	102
1.4. Talleres participativos de indagación y consulta	121
1.5. Comité de Participación Social	122

1.1. Resumen del análisis legal y normativo de la gobernanza de áreas marinas protegidas en España (diciembre de 2018)

[Elaborado por el equipo de la Universidad de Murcia integrado por: Pedro Noguera Méndez, María Semitiel, García (Coordinadores), José Antonio García, Charton, Amelia Cánovas Muñoz, Jesús Enrique Argente García, Blanco Soro Mateo y Elisa Pérez de los Cobos Hernández].

1.1.1. Primeros hitos jurídicos en la protección de las Áreas Marinas Protegidas

Hasta llegar a la categoría de Área Marina Protegida (AMP), han sido desde antaño constantes los esfuerzos por esclarecer terminológicamente las distintas categorías de espacios naturales protegidos, las cuales, además, resultan aplicables también al medio marino.

El primer hito a resaltar, en este sentido, tuvo lugar en 1933, por la *Conferencia Internacional para la Protección de la Fauna y la Flora Silvestre* celebrada en Londres. Se establecieron cuatro categorías de áreas protegidas: parque natural, reserva natural estricta, reserva de flora y fauna y reserva con prohibición de caza y recolección. En 1942 la Convención del Hemisferio Occidental sobre Protección de la Naturaleza y Conservación de la Vida Silvestre también incorporó cuatro figuras: parque natural, reserva nacional, monumento nacional y reserva natural estricta (Holdgate 1999). En 1962, la recién formada Comisión de Parques Nacionales y Áreas Protegidas (CPNAP) de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), actualmente la Comisión Mundial de Áreas Protegidas (CMAP), preparó una Lista Mundial de Parques Nacionales y Reservas Equivalentes, para la Primera Conferencia Mundial de Parques Nacionales celebrada en Seattle (1962). En 1966 la UICN redactó una segunda versión de lo que vendría a ser conocido como la Lista de la ONU de Áreas Protegidas, empleando un sistema de clasificación simple: parques nacionales, reservas naturales y monumentos naturales. En 1972, la Segunda Conferencia Mundial de Parques Nacionales solicitó a la UICN que “definiera los diferentes objetivos para los que se establecen áreas protegidas; y desarrollase unos estándares y una nomenclatura apropiados para dichas áreas”.

Así, independientemente de las categorías de espacios naturales protegidos vigentes en España, que cuenta con una pluralidad de figuras estatales y autonómicas, la cuestión se complica si reparamos en que sobre un mismo espacio pueden concurrir las distintas figuras internacionales, comunitarias, estatales y autonómicas a que, a continuación, se hará referencia, cuyos ámbitos territoriales se superponen total o parcialmente y que son gestionadas por diversas instancias. Asimismo, cada figura que coexiste en el mismo ámbito espacial podrá disponer de su propio plan de gestión, lo cual complicará, en gran medida, la coherencia de las medidas de protección. Como consecuencia de ello, para facilitar la gestión y la coherencia de las medidas de protección dispensadas por cada uno de los instrumentos o figuras y por cada uno de los planes, será necesaria una imprescindible coordinación de las autoridades competentes y una integración de los instrumentos, que faciliten y hagan posible una más efectiva protección.

Por lo que se refiere a la heterogeneidad de figuras, el reto planteado se circunscribe a la conveniencia de seguir avanzando en la normalización a escala global de las diversas categorías de espacios naturales vigentes a escalas nacionales. En este sentido, la labor de la UICN y de los poderes públicos de los distintos Estados es fundamental, para la identificación de la equiparación entre espacios protegidos en todo el mundo.

Así, en la reunión de 2004 de las Partes Contratantes del Convenio de Diversidad Biológica (CDB) se formalizó una petición a la UICN para revisar y adaptar su sistema de categorías a

los nuevos retos, con el fin de disponer y adoptar un sistema único de clasificación internacional que sirva para equiparar las áreas protegidas a nivel nacional, entre países y a escala mundial.

A día de hoy, la UICN clasifica los espacios naturales en las siguientes categorías:

Categoría Ia: Reserva natural estricta.

Categoría Ib: Área silvestre.

Categoría II: Parque nacional.

Categoría III: Monumento o característica natural.

Categoría IV: Áreas de gestión de hábitats/especies.

Categoría V: Paisaje terrestre/marino protegido.

Categoría VI: Área protegida con uso sostenible de los recursos naturales.

1.1.2. Concepto de AMP

En estos momentos se suscitan una serie de cuestiones de las que merece la pena dar cuenta de modo previo al análisis del marco jurídico e institucional de las áreas marinas. ¿Qué se entiende por AMP desde el punto de vista jurídico? ¿Qué alcance tienen las distintas figuras afines o que también comprenden AMP?

Las áreas marinas protegidas representan una de las numerosas posibles técnicas de gestión *in situ* de la biodiversidad del medio marino. El concepto de AMP no es en sí un concepto jurídico preciso —aunque se le hace equivaler al de espacio natural protegido, situado en el mar, concepto, este sí, el de espacio natural protegido, de mucha mayor precisión en nuestro Ordenamiento—. Se hace por ello necesario, precisar en qué consiste dicha política de conservación *in situ* de la biodiversidad en general y qué debe entenderse por AMP.

1.1.2.1. El concepto de AMP en derecho internacional

La política de conservación *in situ*, según el CDB de 5 de junio de 1992 implica, en la medida de lo posible, una serie de acciones que pueden consistir bien en el establecimiento de un sistema de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica —incluyendo la de desarrollo económico compatible con las mismas en las zonas circundantes de amortiguación e influencia socioeconómica- (política, pues, de regulación y gestión de áreas protegidas, bien en la regulación o administración de los recursos biológicos importantes para la conservación de la diversidad biológica, tanto dentro como fuera de dichas áreas protegidas, para garantizar su conservación y utilización sostenible; en la protección de ecosistemas y hábitats naturales y el mantenimiento de poblaciones viables de especies en entornos naturales; o en la gestión, mediante legislación, reglamentación y planificación de la conservación de especies amenazadas; así como en la recuperación de especies amenazadas, o en la restauración de ecosistemas degradados).

Por consiguiente, si se trasladan esas categorías o tipos de acciones en que consiste según el CDB la conservación *in situ* de la biodiversidad a las que los ordenamientos nacionales suelen utilizar, las primeras actuaciones descritas, se refieren a la técnica de las áreas protegidas *stricto sensu*, es decir a lo que en España se denominan espacios naturales protegidos. Pero también puede tratarse de otras figuras más o menos equivalentes existentes en el Ordenamiento español a partir de la mera ratificación y publicación de

Tratados internacionales, figuras que normalmente no tienen por qué ser técnicamente un espacio natural protegido, sino que despliegan su eficacia mediante la aplicación directa del correspondiente Tratado como derecho interno (art. 96 CE). En nuestro derecho interno, la conservación *in situ* queda definida como la conservación de los ecosistemas y los hábitats naturales y seminaturales, el mantenimiento y recuperación de poblaciones viables de especies silvestres en sus entornos naturales y, en el caso de las especies domesticadas y cultivadas, en los entornos en que hayan desarrollado sus propiedades específicas.

El art. 8 del CDB hace referencia también a otras técnicas de conservación directa de ecosistemas y hábitats que no necesitan recurrir a la figura de las áreas protegidas. Se puede, pues, proteger ecosistemas y hábitats *per se*, sin necesidad de declararlos áreas protegidas, y además esos hábitats se pueden conectar con otros mediante la técnica de las redes ecológicas, que pueden incluir o no territorio que, además, constituya un espacio natural protegido o área protegida *estricto sensu*, pero que no necesariamente tiene que serlo.

Finalmente, el CDB se refiere a la protección *in situ* de especies, lo que se corresponde en España con las técnicas de gestión, mediante planes (de recuperación, de conservación/protección de hábitat y de manejo) de las especies catalogadas como amenazadas mediante su inscripción oficial en el Catálogo Nacional de Especies Amenazadas (regulado por los arts. 58 y ss. de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad), y con las mismas u otras técnicas para la protección de especies creadas por la legislación autonómica para especies de interés autonómico (incluidas en los correspondientes catálogos de las distintas Comunidades Autónomas), aunque la protección *per se* de determinadas especies también viene impuesta muchas veces, no por el derecho estatal o autonómico, sino por numerosas normas internacionales y europeas, ya que la misma normativa europea e internacional, y que contempla distintas figuras de áreas protegidas, también recoge especies amenazadas y establece técnicas concretas para planificar su gestión y para gestionar poblaciones e individuos de dichas especies. Este ordenamiento de conservación de especies puede tener, y normalmente tiene, incidencia territorial, pudiendo zonificar o fijar usos del territorio si el correspondiente plan de gestión de las poblaciones o especímenes de especies amenazadas opta por protegerlos mediante la técnica de proteger su hábitat.

El art. 8 del CDB hace, además, referencia a la necesidad de gestionar metros cuadrados concretos de territorio para combatir y erradicar dos de las mayores amenazas a la biodiversidad actualmente existentes: las especies exóticas invasoras (que desplazan a las autóctonas más débiles, suprimiendo la diversidad, art. 8, apartado h) y los organismos modificados genéticamente (en adelante OMGs, que también pueden desplazar a las especies autóctonas ya que no se conoce exactamente si tienen capacidad de competir exitosamente con las especies naturales existentes en determinado lugar, art. 8, apartado g).

Finalmente se mencionan también otras posibles políticas públicas de conservación *in situ* de la biodiversidad, todas las cuales pueden implicar tanto legislación y planificación como regulación y gestión sobre el terreno, tales como la reglamentación y la supervisión y el control de usos con el fin de hacerlos compatibles con la preservación de la diversidad biológica, el control de los efectos sectoriales adversos, la adecuación de los instrumentos financieros y la conservación de conocimientos tradicionales (como indicadores del potencial de la biodiversidad “olvidado” por la ciencia y la tecnología modernas).

En suma, cuando se habla de conservación *in situ* del medio marino no se está hablando solo de gestionar AMP sino de gestionar todo el territorio marino haciendo uso de todo un posible arsenal de medidas y/o políticas públicas, muchas de las cuales son de gestión directa del territorio marino, y por ello no necesitan de la previa delimitación de zonas concretas del

mismo mediante la aplicación de la técnica de los espacios naturales protegidos o figuras similares.

Junto a estas políticas públicas encaminadas a la protección directa de la biodiversidad existen otras políticas públicas íntimamente con ellas relacionadas que tienen por objetivo conservar el medio marino, en especial sus características físicas, químicas y biológicas de manera que el medio en el que se desenvuelve la vida sea apto para la misma. Estas políticas, que podrían denominarse, más genéricamente, ambientales contribuyen indirectamente a la conservación *in situ* y los órganos que las gestionan en general suelen ser distintos de aquellos que tienen encomendadas específicamente las de conservación de la biodiversidad en sentido estricto a que hace referencia el art. 8 del CDB y que se ha descrito previamente.

A nivel internacional, podemos definir las AMP como áreas geográficas específicas, las cuales han sido designadas para mejorar la conservación de recursos naturales marino-costeros. Estas áreas tienen un *manejo integrado* incluyendo restricciones generales para ciertos tipos de uso o medidas concretas para la gestión y salvaguarda de la biodiversidad, esto es, la amplia variedad de seres vivos sobre la Tierra y los patrones naturales que la conforman, resultado de miles de millones de años de evolución según procesos naturales y también de la influencia creciente de las actividades del ser humano.

Desde el comienzo del decenio de 1990, la expresión AMP ha adquirido relevancia en el diálogo sobre la ordenación pesquera y la conservación de la biodiversidad. El concepto y sus aplicaciones siguen evolucionando, y los acontecimientos recientes —en particular en lo que se refiere a la amenaza que representa el cambio climático y la importancia concomitante de la resiliencia del ecosistema— han situado el tema de las AMP a la vanguardia de los debates sobre las estrategias mundiales de la conservación y la ordenación marinas. Ahora bien, ¿qué es exactamente un AMP y con qué fines se establecen las AMP o las redes de AMP?

La comunidad científica internacional ha señalado que se podría considerar que, en realidad, hay tantos tipos o categorías de AMP como AMP mismas, pese a los numerosos intentos de simplificar el sistema, reduciendo a varias categorías los posibles tipos de AMP. La UICN ha intentado reducir a seis los posibles tipos según sus objetivos, que van desde las áreas de protección total (zonas de extracción prohibida) hasta las áreas de usos múltiples (en las cuales un cierto número de usos de los recursos están permitidos).

El concepto de AMP tiene aplicaciones variadas alrededor del mundo, haciéndose uso de diferentes nombres para políticas marítimas similares. La gama de AMP puede abarcar desde las pequeñas áreas gestionadas por la comunidad hasta los grandes parques nacionales zonificados. Las reglas específicas asociadas con un AMP varían según las circunstancias y los nombres que reciben no obedecen a un uso coherente. En un determinado país, una «reserva» puede significar que en el espacio reservado la pesca está prohibida; mientras que en otro una reserva es aquel espacio en el cual la pesca no destructiva está permitida. Otros términos utilizados, por citar solo unos pocos ejemplos, son áreas marinas totalmente protegidas, zonas de extracción prohibida, santuarios marinos, santuarios oceánicos, parques marinos, áreas de pesca cerradas, refugios pesqueros, y áreas marinas de gestión local.

En efecto, en el medio marino, especialmente en el territorio alejado de la costa (no tanto en las zonas marítimo/costeras, a donde sí son trasladables las técnicas clásicas de los espacios terrestres), la gestión del espacio consiste en una coordinación de usos que no necesita de un control excluyente del territorio marino por la autoridad de conservación. Esto diferencia a las AMP del medio terrestre, donde la biología de la conservación ha venido consolidando e institucionalizando todo un acervo de figuras sobre la base de aglutinar grupos de medidas (desde limitaciones de usos a planificación/realización concreta de actividades de

conservación/restauración ecológica en torno al control administrativo del territorio incluido en el espacio protegido y su área circundante).

Por ello, a veces se denomina AMP simplemente al ámbito territorial donde se adopta determinada política sectorial. Así, por ejemplo, la mera limitación de la caza de ballenas en una zona ha dado lugar a que la zona se denomine “Santuario Antártico”; la imposibilidad de realizar determinadas operaciones de limpieza de los buques en determinadas zonas ha dado lugar a las “Áreas Especiales” (SAs); el establecimiento, en otras, de medidas tales como la regulación del tráfico marítimo o la elaboración de planes de contingencia en previsión de los valores del medio natural, a las “Áreas Marinas Particularmente Sensibles” (PSSAs, *Particularly Sensitive Sea Areas*) de la Organización Marítima Internacional; o la mera restricción o prohibición de las actividades pesqueras en determinada zona a las denominadas “reservas marinas”, términos todos ellos que parecen dar a entender que se está ante áreas protegidas integralmente, no siendo así, ya que se trata, simplemente, de una regulación sectorial de un determinado uso y que responde a la finalidad de alcanzar un objetivo distinto de la conservación integral de la biodiversidad marina; sin que el o los ecosistemas marinos incluidos dentro de esa zona sean gestionados desde la perspectiva de la necesidad o conveniencia de la preservación integral de su biodiversidad. Es decir, no se gestionan conforme al denominado enfoque como ecosistema (*ecosystem approach*) que exige sin duda alguna la legislación internacional (aunque la conservación de la biodiversidad puede ser un efecto colateral beneficioso de esas políticas sectoriales, como ocurre, especialmente, en el caso de las “reservas marinas”). Por consiguiente, la denominación AMP o cualquiera de las denominaciones tradicionales (santuario, parque marino, área protegida...) no es indicativa, en todo caso, de que nos encontremos en presencia de AMP *stricto sensu*, sino que puede tratarse simplemente de una regulación sectorial de determinado uso.

También es frecuente —si se compara la conservación *in situ* del medio marino con la del medio terrestre—, que se constituya expresamente un AMP, con el objetivo exclusivo de proteger solo a las poblaciones de determinada especie (es más corriente que esto ocurra en espacios marinos que en terrestres porque la dificultad tecnológica y, sobre todo, financiera, de investigar y gestionar integralmente las zonas marinas hace que las mismas se delimiten a partir de una especie emblemática, tales como determinadas AMP de especies concretas de cetáceos, pinnípedos o tortugas marinas). Aunque este enfoque no sea integral, no cabe duda de que en estos casos nos encontramos ante técnicas de conservación *in situ* de la biodiversidad, en sentido estricto.

A lo largo del presente estudio, y sin obviar todo lo anterior, cuando nos refiramos genéricamente a AMP, se estará utilizando el término no en sentido amplio (como simples limitaciones de usos desde la perspectiva sectorial) sino en sentido estricto, es decir, como técnica de conservación *in situ* de espacios y de hábitats de especies desde el *ecosystem approach*, distinguiéndose, cada vez que sea necesario, la utilización de dicha técnica de la de la gestión del espacio marítimo *in situ* pero sin necesidad de delimitar, designar y zonificar áreas protegidas.

La Convención sobre la Conservación de los Recursos Vivos Marinos (CCRVMA) reconoce que el concepto de AMP no tiene una única definición, pero en términos generales se refiere a un área marina que cuenta con protección para todos o parte de los recursos naturales que alberga. Dentro de un AMP hay ciertas actividades que están limitadas o totalmente prohibidas a fin de lograr objetivos específicos en materia de conservación, protección del hábitat, seguimiento del ecosistema u ordenación de pesquerías. Las AMP no necesariamente prohíben la pesca, la investigación u otras actividades humanas; de hecho,

algunas AMP tienen varios propósitos diferentes. Las AMP donde no se permite la pesca suelen llamarse 'áreas libres de recolección', y en ellas puede estar permitido realizar otras actividades.

Las definiciones más ampliamente aceptadas de AMP son probablemente las que han sido formuladas por la UICN y el CDB. Otras organizaciones y países también han enunciado definiciones de AMP desde el punto de vista de la conservación de la biodiversidad o de la ordenación pesquera. El Banco Mundial ha elaborado un sistema clasificatorio de las AMP más comunes según la superficie abarcada y el grado de protección —desde una protección mínima hasta la protección total.

Según la UICN, una AMP es

“Cualquier área de terreno intermareal o submareal, junto con el agua que la cubre y la flora, la fauna, las características históricas y culturales asociadas, que haya sido reservada por ley o por otros medios efectivos para proteger todo o parte del ambiente incluido”.

Más recientemente, la UICN ha formulado una definición revisada, que ha sido elaborada en el marco de la Comisión Mundial de Áreas Protegidas. Esta definición, aplicable tanto a las AMP como a las áreas protegidas terrestres, es la siguiente:

“Un AMP es un espacio geográfico claramente definido, reconocido, dedicado y gestionado, mediante medios legales u otros tipos de medios eficaces, para conseguir la conservación a largo plazo de la naturaleza y de sus servicios ecosistémicos y sus valores culturales asociados”.

El Grupo Especial de Expertos Técnicos asociado con el Programa de trabajo sobre la biodiversidad marina del CDB ha adoptado una definición similar para las áreas marinas y costeras protegidas:

“Un área marina y costera protegida es toda área comprendida dentro de un ambiente marino o adyacente a este, junto con las aguas que la cubren y la flora y fauna y los aspectos históricos y culturales asociados que haya sido reservada por ley u otros medios efectivos, incluidas las costumbres, y cuyo efecto es que su biodiversidad marina o costera goza en ella de un nivel de protección mayor que las zonas que la rodean”.

1.1.2.2. La definición de AMP en derecho español

La figura de AMP fue introducida en el derecho interno por la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad como una de las categorías de clasificación de espacios naturales protegidos (arts. 29 y 32), completándose así la tipología de espacios naturales protegidos. Hasta entonces, y desde 1975, como se tendrá ocasión de analizar, existieron cuatro categorías básicas que se contemplaron primero en la LENP de 1975, manteniéndose después por la LENFS: los parques naturales, las reservas naturales, los monumentos naturales y los paisajes protegidos. En principio, no existió óbice alguno para aplicar estas categorías o figuras de espacios naturales protegidos a espacios marinos, como sucede en el momento actual, más se hacía necesario contemplar una figura *ad hoc*, y, *sobre todo*, un régimen jurídico especial compatible con la naturaleza demanial del medio marino, así como con el sistema de distribución constitucional de competencias aplicable.

La LPNB ha sido la primera norma estatal sobre conservación de la naturaleza que ha acuñado un concepto legal de AMP, como espacios naturales designados para la protección de ecosistemas, comunidades o elementos biológicos o geológicos del

medio marino que, en razón de su rareza, fragilidad, importancia o singularidad, merecen una protección especial (art. 32). Se acoge, pues una definición en la que el elemento clave es la función tuitiva, en razón de los valores ambientales. Con anterioridad, ORTIZ GARCÍA ya las había definido como «las superficies afectadas por intermareas o submareas, junto con las aguas que las bañan, asociadas con la flora, fauna y sus características históricas y culturales, que han sido reservadas por la legislación para proteger una parte o la totalidad del medio comprendido».

1.1.2.3. Las reservas marinas de interés pesquero

Desde los años ochenta el Estado inició una política de legitimación y creación de las denominadas reservas pesqueras, en parte, como se verá *infra*, porque la LENP y la LENFS guardaron silencio respecto de los espacios protegidos en el medio marino, respondiendo a las demandas locales de protección. Así tuvo lugar la declaración de la primera *reserva marina pesquera de Tabarca*. Desde ese momento hasta la fecha puede decirse que la Administración pesquera ha mantenido el liderazgo en la protección de la biodiversidad marina a través de la creación de reservas marinas, debido fundamentalmente, además de la referida falta de amparo de las leyes de conservación estatales para designar AMP (hasta la LPNB), por la urgente necesidad advertida de preservar determinados ecosistemas o zonas para que las especies pesqueras se repoblaran.

No obstante, hubo que esperar al nuevo siglo para que el ordenamiento español contemplara en una norma general dicha figura de protección, concretamente a partir de la Ley 3/2001, de 26 de marzo, de Pesca Marítima del Estado, que, bajo la rúbrica *Declaración de zonas de protección pesquera*, dispuso que el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación podría declarar dichas zonas “**para favorecer la protección y regeneración de los recursos marinos vivos**”. Dentro de los tipos de zonas de protección pesquera destaca la reserva marina, así como las zonas de acondicionamiento marino y las zonas de repoblación marina. Las reservas marinas adquieren plena definición legal con la Ley 3/2001, de 26 de marzo, de Pesca Marítima del Estado, cuya versión original las definió como “zonas que por sus especiales características se consideren adecuadas para la regeneración de los recursos pesqueros. Las medidas de protección determinarán las limitaciones o la prohibición, en su caso, del ejercicio de la actividad pesquera, así como de cualquier otra actividad que pueda alterar su equilibrio natural”. En este momento, las reservas de interés pesquero tuvieron como preferente finalidad perseguir la protección de las especies comerciales, que por una u otra causa han menguado o desaparecido de la zona en cuestión, o evitar el empleo de determinadas artes consideradas poco selectivas o destructivas. En definitiva, lo que se pretendía era conseguir un efecto «repoblación» de la zona, por lo que el título competencial de intervención será el de pesca marítima.

La doctrina, pronto comenzó a valorar la distinción de esta figura respecto de las AMP. Así, según GIMÉNEZ CASALDUERO “*evidentemente esta situación no deviene exclusivamente por el propio interés de la Administración pesquera estatal. Es necesario recordar que la política agraria y pesquera tiene su origen en la Unión Europea (CEE, Tratado de Roma de 1957, arts. 32 a 38), y que al adherirse España a la misma cede su soberanía en esta materia a favor de las instituciones comunitarias asumiendo el “acervo común”. En concreto, la pesca, entendida como gestión y conservación de recursos biológicos marinos, estaría integrada entre las llamadas competencias exclusivas de la UE, teniendo así la Comunidad plena capacidad legislativa, tanto en el orden interno como en el orden internacional*”. Por su parte, BRUFAO CURIEL, advierte que la confusión de ambas figuras responde al hecho de que, “en

numerosas ocasiones, la protección del medio marino se ha hecho para lograr la recuperación de diversos caladeros y como muestra el caso del Parque Nacional de las Islas Atlánticas, el Parque Nacional de Cabrera y la zona litoral del de Doñana, se incluyen diversas restricciones al ejercicio de la actividad pesquera. A esta confusión se le añade el hecho de que tradicionalmente, en el ámbito marino, los espacios protegidos han tomado el nombre de «reservas», especialmente en el mundo anglosajón”. Asimismo, como resalta REVENGA MARTÍNEZ DE PAZOS “aparecen dos conceptos importantes que nos permiten delimitar exactamente qué es una reserva marina: se trata de una figura pesquera, enfocada a la regeneración de los recursos pesqueros a partir de medidas pesqueras, pero también de aquellas que persigan “el equilibrio natural” de la zona que no es otro que el “buen estado ambiental, término este contemplado en la Ley 41/ 2010, de 29 de diciembre, de Protección del Medio Marino”.

Lo cierto es que, con el paso de los años, se entendió conveniente por parte del legislador español ampliar las funciones que desempeñan las reservas marinas pesqueras. Así, la Ley 33/2014, de 26 de diciembre, por la que se modifica la Ley 3/2001, de 26 de marzo, de Pesca Marítima del Estado, que introdujo en la norma muchos de los postulados presentes en el fallido Proyecto de ley de pesca sostenible, que no llegaría a aprobarse, ampliando sus objetivos y haciendo ahora referencia a los ambientales. Así, se incorpora al art. 14 LPME el siguiente inciso: “la preservación de la riqueza natural de determinadas zonas, la conservación de las diferentes especies marinas y las aves o la recuperación de ecosistemas”, como objetivos de las reservas, no previstos en la redacción original del precepto.

Con esta modificación, se introdujo si cabe mayor complejidad, que complica ahora aún más la delimitación de ambas categorías jurídicas, dado que, de conformidad con su diseño legal vigente, ambas figuras se aproximan irremediabilmente, al compartir parte de sus finalidades.

Por su parte, la LPNB no considera las reservas de interés pesquero como AMP *stricto sensu*, aunque la LPMM sí las incluye en la Red de Áreas Marinas Protegidas de España (RAMPE) (ex art. 26). No obstante, la doctrina científica internacional, como ha quedado visto *supra*, agrupa en la categoría genérica de AMP a figuras tan diversas como reservas pesqueras, reservas marinas, espacios naturales protegidos marinos, etc., y la LPNB hace lo propio en relación a las dos figuras previstas en la legislación básica estatal (Reservas marinas y AMP), ya que incluye a ambas en la RAMPE.

Sin embargo, qué duda cabe que estamos ante dos figuras distintas que tienen conexión, en cuanto que el objeto para el cual han sido creadas está relacionado con la gestión de los recursos marinos, aunque en el caso de las reservas pesqueras se persigue el incremento del número de recursos para su comercialización (objetivo específico productivista), mientras que las AMP implican una función tuitiva que se concreta en la preservación de los recursos marinos (objetivo específico conservacionista).

En suma, no constituyen un AMP en sentido estricto, equivalente a un espacio natural protegido, sino que su fin es mucho más delimitado. No obstante, este objetivo principal, la intervención administrativa limitadora de actividades puede alcanzar cualquiera que altere su equilibrio natural, como fondeo de buques, submarinismo, observación de cetáceos, pesca deportiva, obras, dragados, etc. Qué duda cabe que puede contribuir a la mejora de los recursos marinos. Es decir, bajo el título competencial “pesca marítima” el Estado amplía sus atribuciones, que en la práctica pueden considerarse ambientales en sentido estricto, pero que no se desarrollan bajo dicho título competencial.

1.1.3. Concepto de Gobernanza: Alcance del término “gobernanza” en el ordenamiento jurídico español. El silencio del término por parte de la LPMM

Desde fechas relativamente recientes, viene aplicándose el término “gobernanza” al tratar prácticamente cualquier sector de intervención pública, como sinónimo de manera de gobernar más acorde con los tiempos actuales.

El **diccionario de la RAE** incluye dos acepciones del término. En primer lugar, se define como acción y efecto de gobernarse, indicando que se trata de una acepción en desuso. Y, en segundo lugar, como arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía. Se hace, pues hincapié en la habilidad o arte para gobernar, teniendo en cuenta a la sociedad civil como actora de la gobernanza. Pues bien, se trata de esta última acepción la que sin duda se refiere la doctrina que ha tratado de conceptualizar la gobernanza, que ven en este modelo de gobierno una forma de organizar la acción colectiva para el logro de objetivos comunes, en la que participan tanto actores públicos como actores privados. De este modo, se pretende dar cabida al modelo de gobierno que acoge las transformaciones del Estado en la actualidad, que afectan también a las clásicas instituciones del derecho público.

En el **plano jurídico**, que es el que nos ocupa, es cierto que ya son numerosas las normas que se refieren a la gobernanza. Debemos apuntar, sin embargo, que, a la luz de nuestro ordenamiento jurídico, el término se emplea con diferentes significados.

En sede de espacios protegidos la **UICN reconoce cuatro grandes tipos de gobernanza** de áreas protegidas, cualquiera de los cuales puede asociarse con cualquier objetivo de gestión y en principio con cualquier tipo de bien (propiedad privada o bienes públicos).

- En primer lugar, la *Gobernanza por parte del gobierno*, o gobernanza pública, que se aplicaría al cumplimiento de funciones públicas, a la prestación de servicios públicos y a la protección de los bienes de dominio público.
- En segundo lugar, la *Gobernanza compartida*, que implicaría una gestión “colaborativa” que implica información y consulta de los agentes implicados. Esta gobernanza puede además reforzar la participación e implicar una gestión colaborativa, asignando a grupos de varios agentes implicados la responsabilidad de desarrollar propuestas técnicas para la regulación y gestión del área protegida, que serán finalmente remitidas a la autoridad de toma de decisiones para su aprobación. Se trataría del enfoque acogido para las áreas privadas de conservación, tal y como han establecido algunas CCAA.

Otra modalidad de gobernanza compartida sería la gestión “conjunta”, según el cual diversas instancias de poder territoriales forman parte de la instancia que toma de decisiones y se responsabiliza de la gestión. Es posible que las decisiones requieran consenso, lo cual implica un complejo desarrollo de la capacidad de negociación.

- En tercer lugar, se encontraría la *Gobernanza privada*, cuyo exponente en nuestro ordenamiento jurídico sería la custodia del territorio.

- Y, por último, se encontraría la *Gobernanza por parte de pueblos indígenas y comunidades locales*, no contemplada en el ámbito de los espacios naturales en el ordenamiento básico, sino en relación con los montes y que responde al modelo de gestión propio de los bienes comunales como categoría de bienes públicos, aunque también, salvando las distancias, por tratarse en todo caso de un bien de dominio público —a diferencia de lo que sucede en relación

con los espacios naturales-, con el reconocimiento del derecho consuetudinario en materia de aguas. La UICN define este tipo de gobernanza aplicada al medio natural como áreas protegidas donde la autoridad administrativa y la responsabilidad recaen en los pueblos indígenas y/o comunidades locales bajo diversas formas de instituciones y normas, consuetudinarias o legales, formales o informales. Éstas pueden resultar bastante complejas. Por ejemplo, según la UICN los recursos terrestres y/o marinos pueden ser propiedad y ser gestionados por los pueblos, enfoque que encuentra problemas de encaje en nuestro ordenamiento jurídico, por la propia naturaleza demanial del dominio público marítimo terrestre.

Descendiendo al **plano normativo**, puede afirmarse que todavía son escasas, aunque cada vez más frecuentes, las normas que emplean el término gobernanza, aunque para referirse a realidades diversas. Además, se emplea con frecuencia en las Exposiciones de motivos y títulos al diseñarse la estructura de las normas, omitiéndose en todos los casos un deseable concepto jurídico de gobernanza.

- Así, la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación emplea el término en el título I sobre Gobernanza del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación, modelo que comprende estrategias -Estrategia Española de Ciencia y Tecnología y Estrategia Española de Innovación (arts. 6 y 7)-, planes -Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y Plan Estatal de Innovación (arts. 42 y 43)- y órganos de gobernanza, como la Comisión Delegada del Gobierno para Política Científica, Tecnológica y de Innovación (art. 41). Se trata en este caso de una gobernanza pública en la que a lo sumo existe participación en los procedimientos de elaboración de las estrategias y los planes, participación que, sin embargo, se echa en falta en el plano organizativo, dada la composición íntegramente pública del órgano de gobernanza creado.
- Por su parte, el Real Decreto-ley 4/2015, de 22 de marzo, para la reforma urgente del Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral, se refiere en su Exposición de motivos al Sistema de Gobernanza (pública) de la formación profesional, como sinónimo de ordenación pública de un servicio público educativo.
- El Real Decreto 769/2017, de 28 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda y Función Pública y se modifica el Real Decreto 424/2016, de 11 de noviembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales, crea la Dirección General de Gobernanza Pública como órgano administrativo dependiente del Ministerio, en cuya composición no se atisba ninguna presencia extraña a lo público.
- La Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural también en su parte expositiva advierte que la aplicación de esta Ley requiere un elevado grado de gobernanza, para lo cual se establecen instrumentos de programación y colaboración entre Administraciones, principalmente un Programa de Desarrollo Rural Sostenible plurianual, y se promueve e incentiva la participación del sector privado en el proceso de desarrollo rural sostenible. Se trata, sin duda, de un paso adelante en la gobernanza, que en este caso comprende la colaboración entre Administraciones y la participación del sector privado en la consecución del desarrollo sostenible del medio rural.

Quizá las normas más trasversales que aluden expresamente a la gobernanza sean las leyes autonómicas sobre transparencia que han proliferado en los últimos años. Puede citarse, en

primer término, a Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, cuyo art. 3 incluye, entre los principios generales que inspiran esta ley el principio de gobernanza, enfocado a garantizar la interacción de las distintas instancias públicas, los entornos cívicos y económicos, y la ciudadanía, en el proceso de toma de decisiones. Se adopta, pues, un avanzado concepto de gobernanza que va más allá de la participación en los procedimientos o en la composición de órganos sin competencias decisoras, para comprender una verdadera participación en la toma de decisiones en asuntos públicos. No obstante, este principio debe ser concretado por la normativa sectorial, en la medida en que no deja de ser una declaración de intenciones en el plano teórico, difícilmente invocable para exigir una participación real en asuntos concretos. En similar sentido, también son dignas de mención, por contener el término gobernanza en su texto, la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha o la Ley 5/2017, de 1 de junio, de Integridad y Ética Públicas de Aragón, que en su exposición de motivos advierte que la consolidación de la democracia requiere que el conjunto del modelo institucional y social asuma como elemento estructural la transparencia, la participación, la integridad y la ética pública, contribuyendo de este modo a una mejor gobernanza, a mejores prácticas regulatorias, a un mejor servicio, a los intereses generales y a las demandas sociales

Muy interesante, y ya de parte de la normativa sectorial, resulta la Ley 10/2014, de 27 de noviembre, de Aguas y Ríos de Aragón, que habla de gobernanza del agua para referirse al modelo que se deriva de la Directiva 2000/60/CE, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, en relación a la participación pública en la toma de decisiones en la organización del agua y al acceso de todos los interesados a la información sobre el medio hídrico, otorgando a esta información la consideración de ambiental a los efectos establecidos en la normativa comunitaria.

En sede de AMP, aunque pueda sorprender, ni la DMEM ni la LPMM emplean el concepto de gobernanza. No obstante, sí podemos identificar elementos o técnicas jurídicas que incorporan algunos de los modelos de gobernanza referidos supra y que ha categorizado la UICN. Así, un elemento fundamental de la gobernanza marina que aporta la DMEM es la **participación del público**, al establecer la obligación de los Estados miembros de velar porque las partes interesadas puedan participar en la aplicación de esta Directiva, además de la obligación de poner a disposición del público resúmenes sobre los elementos del Plan de Acción para la elaboración de las Estrategias Marinas al objeto de que pueda presentar sus observaciones. No se concreta el alcance de esta participación, que podría llegar, como hemos tratado a lo largo del presente estudio, al reconocimiento de la iniciativa privada para la iniciación del procedimiento de declaración de las AMP o la positivación de una nueva figura de AMP de carácter privado o, incluso, local. Otro elemento significativo y que constituye un presupuesto para la participación es el **deber de facilitar acceso a la información** de acuerdo a lo previsto en la Directiva 2003/4/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa al acceso del público a la información medio ambiental y su transposición al Derecho español mediante la Ley 27/2006.

Por último, cabe concluir afirmando la necesidad de avanzar en el concepto jurídico de gobernanza y, en relación con las áreas marinas, contemplar dicho modelo, **reforzando la presencia de instrumentos propios de esta modalidad de gobierno de los bienes del demanio natural marítimo terrestre.**

1.1.4. Derecho europeo sobre AMP

1.1.4.1. La Directiva Hábitat y la Red Natura 2000: marco jurídico común para los medios terrestre y marino

Como un primer hito en la protección del medio marino pueden destacarse las Directivas Aves 79/409 CEE y la Directiva hábitat 92/43/CEE, que tienen por objeto un concepto de conservación de la naturaleza moderno y global.

La primera regulación comunitaria sobre especies y áreas protegidas en sentido genérico se recoge en la **Directiva 79/409/CEE** del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres, conocida como "*Directiva Aves*", cuyo objetivo es proteger no sólo las especies de aves que habitan en estado silvestre en el territorio europeo, sino también los hábitats de dichas especies, (hábitats que pueden encontrarse en el medio marino). La citada Directiva impone a los Estados miembros de la UE la obligación general de proteger a las especies de aves listadas en la misma (anexo I de la citada Directiva) y de adoptar todas las medidas necesarias para preservar, mantener o restablecer una diversidad y una superficie suficiente de hábitats para todas las especies contempladas en el territorio europeo, y para ello se contempla la creación de Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPAs). Dado que el Anexo I hace referencia a algunas aves marinas y a sus áreas de reproducción, de muda y de invernada, así como a las zonas de descanso en sus áreas de migración, muchas de esas ZEPAs estarán establecidas en la zona marítimo-terrestre. De acuerdo con los arts. 3 y 4 de esta Directiva, la designación de una ZEPA será independiente de la calificación que le corresponda con arreglo al derecho interno de los Estados miembros, pero si una zona cumple los requisitos de la Directiva (por ejemplo, la presencia de especies de aves del Anexo I y de especies migratorias), el Estado miembro deberá designar la ZEPA. Además, la Directiva obliga a los Estados a tomar las medidas adecuadas de protección para evitar, dentro y fuera de las ZEPAs, la contaminación o el deterioro de los hábitats, permitiendo a los Estados adoptar medidas de protección más estrictas que las previstas en la propia Directiva. Esta obligación de mantener la ZEPA en buenas condiciones, evitando su deterioro, debe cumplirse, aunque la zona no haya sido aún declarada ZEPA, tal y como ha aclarado el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. De todo ello se desprende, en conexión con el tema que abordamos, que existen ZEPAs que, por albergar aves marinas o que habitan en la costa muy cerca del mar, pueden ser consideradas en realidad AMP marítimo-costeras bien por habitar/nidificar las aves en acantilados, marismas o playas, bien por tratarse de aves acuáticas que utilizan los humedales costeros. Es importante destacar que en el caso de las ZEPAs marinas, hay muy poca información, excepto la que aporta la ONG SEO/BIRDLIFE directamente a la Comisión Europea y que se utiliza como documento de base para la designación de ZEPAs tanto marinas como terrestres. En España, las ZEPAs han estado reguladas por el Derecho europeo hasta que dicha Directiva se traspuso a Derecho interno mediante el Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, por entenderse que su regulación existía implícitamente en la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre (LENFS), vigente hasta el 13 de diciembre de 2007. A colación, cabe destacar que esta falta de transposición formal motivó contenciosos con la Comisión Europea tanto en relación con los espacios a proteger (ZEPAs) como en relación con las normas destinadas directamente a proteger especies (la Ley 40/1997 trató, sin éxito del todo, resolver parte de esta cuestión) ya que la Directiva contiene normas muy específicas de conservación *in situ* de poblaciones de aves con independencia del hábitat o zona donde se encuentran.

Junto a la anterior Directiva, y casi dos décadas después, se aprobó la **Directiva 92/43/CEE** de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales, así como de la fauna y flora silvestres, conocida como “*Directiva Hábitats*”. Su principal objetivo es mantener o, en su caso, restaurar, un estado de conservación favorable para hábitats y especies (alrededor de 200 tipos de hábitats, unas 300 especies animales y casi 600 especies vegetales, algunas de estas marinas). Sin duda la pieza clave de la Directiva es la creación de una red ecológica europea, la Red Natura 2000, cuya finalidad es asegurar la supervivencia a largo plazo de las especies y los hábitats más amenazados de Europa, contribuyendo a detener la pérdida de biodiversidad ocasionada por el impacto adverso de las actividades humanas. Dicha red estará integrada por las ZEPAs procedentes de la Directiva Aves y Zonas de Especial Conservación (ZECs). La fecha límite que se acordó para consolidar totalmente la red fue el año 2004 y en la actualidad no se ha ejecutado completamente.

Para concluir con la Directiva Hábitats, podemos afirmar que no contiene preceptos específicamente referidos a las AMP (opera con su propia terminología: Lugares de Interés Comunitario (LICs), ZECs y ZEPAS) pero sí hay algunas referencias más o menos expresas al medio marino, ya que entre sus hábitats están indubitadamente los marinos, algunos de ellos de alta mar.

Recordemos que, junto a los hábitats marinos del Anexo I, existen también varias especies marinas contempladas en el Anexo II (de fauna y flora) a efectos de obligar a la creación de una Red Natura 2000 coherente. Por lo tanto, en derecho comunitario ciertamente va a haber en la Red Natura AMP, muchas de ellas marítimo-terrestres y otras tantas en el mar territorial y quizás con su evolución en la zona económica exclusiva o incluso en aguas internacionales. Del mismo modo, las especies y hábitats protegidos por las Directivas Aves y Hábitats están contempladas con mención especial en diversos componentes de la Directiva: aparecen en el Anexo III (Cuadro 1), especificándose que se deberá incluir el censo y cartografía de los tipos de hábitats especiales, en particular los que la legislación comunitaria (Directivas Hábitats y Aves silvestres) o los convenios internacionales reconocen. Referencia similar se realiza en cuanto a las especies “amparadas por la legislación comunitaria o por acuerdos internacionales”. Del mismo modo, la Decisión de la Comisión sobre BEA plantea ciertos criterios e indicadores heredados de la Directiva Hábitats (como el concepto de distribución, extensión, estado de las especies y comunidades típicas, etc.).

Las Directivas AVES y Hábitats postulan la integración de las ZEPAs y las ZECs en la Red Natura 2000, según los hábitats y las especies recogidos en los Anexos I y II de la Directiva hábitat. La Directiva 92/43/CEE contempló la obligación de que cada Estado miembro designara los LICs como lugares propuestos para su designación como ZEC y su consiguiente integración en la Red Natura 2000. Recuérdese que los LICs son aquellos espacios del conjunto del territorio nacional o de las aguas marítimas bajo soberanía o jurisdicción nacional, incluidas la zona económica exclusiva y la plataforma continental, aprobados como tales, que contribuyen de forma apreciable al mantenimiento o, en su caso, al restablecimiento del estado de conservación favorable de los tipos de hábitat naturales y los hábitat de las especies de interés comunitario que figuran, respectivamente, en los anexos I y II de la Ley 42/2007, en su área de distribución natural. No hay ninguna diferencia legal entre el medio marino y el terrestre en lo que se refiere a la obligación de los Estados miembros de aplicar las Directivas de aves y hábitats. Pues bien, en el medio marino, las obligaciones de los Estados miembros son las mismas que en el medio terrestre. Por lo tanto, las disposiciones de la Directiva hábitats relacionadas con el proceso de designación de lugares son las mismas: el proceso de designación de un lugar está únicamente basado en criterios científicos. Los retos de la gestión futura (relacionados con cualquier actividad futura

como la pesca, generación o distribución de energía, etc.) no deberían ser elementos determinantes en este proceso inicialmente. Algunos Estados miembros consideraban que sus obligaciones debían limitarse a sus aguas territoriales, es decir, hasta 12 millas marinas de las líneas de base. La Comisión ha estado cuestionando sistemáticamente esta postura, defendiendo la necesidad de que la responsabilidad tenga un mayor alcance puesto que es obvio que no se podrá lograr la protección de las especies y los hábitats marinos que se incluyen en los anexos de las Directivas si sólo se aplica a una zona tan limitada. Tras una serie de años de conversaciones y posteriores consultas a los servicios jurídicos de la Comisión y el Consejo, el Consejo reconoció la necesidad de aplicación de las Directivas sobre naturaleza a las ZEE como un elemento clave para conseguir la protección del ecosistema marino (véanse las conclusiones del Consejo de Pesca de Luxemburgo de 2001). Este reconocimiento supone un acicate para su aplicación en la zona económica exclusiva que, en el caso de la costa atlántica, se extiende hasta 200 millas marinas (370,4 km) de la línea de costa para diferentes Estados miembros. En relación con la explotación y la conservación de los recursos naturales, la opinión de la Comisión es que el hecho de reconocerle a un estado ribereño derechos exclusivos en una zona marítima no sólo comporta derechos, sino también obligaciones. El derecho exclusivo de explotación de los recursos naturales implica un deber similar de preservarlos. Por lo tanto, el Derecho comunitario relativo a la conservación de los recursos naturales se aplica a todas las zonas marítimas donde los Estados miembros ejercen estos derechos, lo que abarca las siguientes áreas: – las aguas interiores y el mar territorial, la ZEE y/u otras zonas donde los Estados miembros ejercen derechos de soberanía equivalentes (zonas de protección pesquera, zonas de protección medioambiental, etc.) y la plataforma continental.

En aplicación de la Directiva Aves, se han ido declarando diversas zonas como ZEPAs, aunque hasta ahora han cubierto sólo zonas costeras, como playas, islas, dunas, salinas y acantilados. Actualmente se está trabajando en la identificación de áreas marinas importantes para las aves, que en un futuro podrían ser declaradas ZEPAs. A finales de 2008 finalizó un proyecto de investigación, promovido por la Sociedad Española de Ornitología (SEO/BirdLife) y financiado por el entonces Ministerio de Medio Ambiente y los fondos LIFE-Naturaleza, que identificará las principales áreas importantes para las aves marinas en las aguas españolas.

De forma específica para el medio marino, la Comisión Europea y los países miembros han detectado numerosas carencias y lagunas en cuanto a la aplicación de las Directivas. Además, a medio plazo, se prevé la necesidad de modificar los anexos de la Directiva Hábitats al objeto de incluir en ellos aquellos hábitats y especies costeras y marinas de especial interés y que actualmente no se encuentran representadas.

Por lo que se refiere a la aplicación de la Directiva hábitat al medio marino en España, actualmente, existen más de 90 lugares con presencia marina declarados como LIC, con una superficie marítima aproximada de 5.217 km². La propuesta de LIC se llevó a cabo en parte por las CCAA, que a través del Ministerio con competencias en Medio Ambiente remitieron sus listados de LICs a la Comisión Europea para su aprobación, mediante Decisión. A partir de ese momento, las CCAA declararían estos LICs como ZECS, aprobando asimismo sus planes de gestión. Entre el 2001 y el 2006 se aprobaron por parte de la Comisión las primeras propuestas de LICs enviadas por los Estados miembros clasificadas en las regiones biogeográficas macaronésica, alpina, atlántica, continental y boreal y mediterránea, que posteriormente son objeto de constante actualización. En dichos listados se encuentran algunos LICs marinos. No obstante, de conformidad con el sistema español de distribución de competencias, el Estado se ha ocupado de proponer su listado de LICs extraregionales.

Como es sabido, una vez que la lista de LICs, a propuesta de los Estados, ha sido aprobada y consensuada por la Comisión Europea y publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea, los países tienen un plazo máximo de seis años para declarar dichos lugares como ZECS, conformando así, definitivamente, junto con las ZEPAS, la Red Natura 2000. Las CCAA, están obligadas, en el ejercicio de sus competencias exclusivas sobre gestión ambiental, a declararlos ZECS en un plazo de 6 años, de conformidad con el art. 4.4 de la Directiva Hábitat, según el cual *“Una vez elegido un lugar de importancia comunitaria con arreglo al procedimiento dispuesto en el apartado 2, el Estado miembro de que se trate dará a dicho lugar la designación de zona especial de conservación lo antes posible y como máximo en un plazo de seis años, fijando las prioridades en función de la importancia de los lugares, el mantenimiento o el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de un tipo de hábitat natural de los del Anexo I o de una especie de las del Anexo II y para la coherencia de Natura 2000, así como en función de las amenazas de deterioro y destrucción que pesen sobre ellos.”* No obstante, como se verá, las ZECS marinas se están declarando por el Estado:

- Orden ARM/2417/2011, de 30 de agosto, por la que se declaran zonas especiales de conservación los lugares de importancia comunitaria marinos de la región biogeográfica Macaronésica de la Red Natura 2000 y se aprueban sus correspondientes medidas de conservación.
- Real Decreto 1629/2011, de 14 de noviembre, por el que se declara como Área Marina Protegida y como Zona Especial de Conservación el espacio marino de El Cachucho, y se aprueban las correspondientes medidas de conservación
- Real Decreto 1620/2012, de 30 de noviembre, por el que se declara Zona Especial de Conservación el Lugar de Importancia Comunitaria ES6120032 Estrecho Oriental de la región biogeográfica mediterránea de la Red Natura 2000 y se aprueban sus correspondientes medidas de conservación.
- Orden AAA/1366/2016, de 4 de agosto, por la que se declaran zonas especiales de conservación de lugares de importancia comunitaria de la Región Marina Mediterránea de la Red Natura 2000, se aprueban sus correspondientes medidas de conservación y se propone la ampliación de los límites geográficos de dos lugares de importancia comunitaria.

Con el objetivo de declarar nuevos lugares de la Red Natura 2000 de ámbito marino, el Ministerio participó junto a SEO/BirdLife en un proyecto LIFE europeo con el fin de desarrollar un marco de referencia para la protección de las aves marinas dentro de la Red Natura 2000 en aguas españolas. El proyecto concluyó con la identificación de una serie de Áreas Importantes para las Aves (IBA en siglas inglesas) marinas que se recogen en la publicación: “Áreas Importantes para la Conservación de las Aves marinas en España”. Con la información científica derivada de dicho proyecto europeo, y los nuevos resultados obtenidos en el proyecto Life + INDEMARES “Inventario y designación de la Red Natura 2000 en áreas marinas del Estado español”, el Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente (MAPAMA) ha trabajado en una orden ministerial por la que se declaran 39 ZEPAS en aguas marinas españolas. Así, a partir de la información científica generada en los mencionados proyectos europeos, las observaciones y comentarios recibidos durante el proceso de participación pública, y el trabajo y la colaboración de diferentes unidades del MAPAMA, de otros Ministerios y del resto de administraciones -tanto autonómicas como

locales-, se ha aprobado la Orden AAA/1260/2014, de 9 de julio, por la que se declaran ZEPAS en aguas marinas españolas, que constituye un avance fundamental en el desarrollo de la Red Natura 2000 de ámbito marino en España.

Los Estados deben establecer medidas adecuadas para proteger la Red Natura 2000, entre las que destacan las siguientes:

- El desarrollo y puesta en marcha de planes de gestión, que pueden ser específicos o integrados en planes de desarrollo locales
- Medidas reglamentarias, administrativas o contractuales que respondan a las exigencias de los hábitats y las especies
- Medidas apropiadas para evitar el deterioro de los hábitats y las especies

La asignatura pendiente, pues, en el ámbito de la Red Natura marina, es declarar las ZECS marinas pendientes, que todavía figuran como LICs, y aprobar sus planes de gestión.

1.1.4.2. Directiva Marco sobre la Estrategia marina: régimen jurídico *ad hoc* para el medio marino

Desde que en la década de los 70 se promulgara en Europa la primera Directiva cuyo objeto era la conservación de la naturaleza, el Derecho comunitario ha ido reconociendo la necesidad de adoptar nuevas medidas para implementar dicho propósito. La creciente preocupación por proteger la biodiversidad marina en los últimos 30 años, el desarrollo gradual de obligaciones jurídicas concretas para otorgar dicha protección y, ante todo, el establecimiento de las áreas prioritarias para la protección del medio ambiente que hizo un llamamiento para desarrollar una serie de Estrategias Temáticas, incluyendo una para el medio marino dentro del área prioritaria sobre la biodiversidad. Además, los instrumentos legales relevantes existentes, bien adoptaban un enfoque sectorial, bien no habían sido diseñados para una protección eficaz del medio marino o bien carecían de mecanismos para asegurar su aplicación eficaz. De hecho, la herramienta más potente creada en el seno de la Unión Europea para salvaguardar los ambientes acuáticos, esta es la DMA, solo cubriría una pequeña parte de las aguas marinas comunitarias.

Todo ello condujo a la adopción en 2008 de la Directiva 2008/56/CE, por la que se establece un Marco sobre la Estrategia Marina (DMM), que a través de una serie de pasos que culminarán en 2020, prevé que los Estados miembros promuevan la utilización sostenible de los mares y protejan los ecosistemas marinos prestando especial atención a los lugares que mantienen un alto valor de biodiversidad. Los objetivos de esta nueva directiva se pueden considerar, de alguna manera, como una extensión de lo que propone la DMA en las aguas costeras. Así, los documentos base de esta propuesta base siguen la misma filosofía que la DMA y se plantea como fin último que las aguas marinas europeas alcancen un buen estado ecológico en 2021, del mismo modo que la DMA lo exige para las aguas que constituyen su ámbito objetivo de aplicación en 2015.

Por lo tanto, la DMEM es el instrumento jurídico más reciente adoptado por la UE en materia de biodiversidad y conservación del medio marino y promueve la integración de las consideraciones medioambientales en todas las políticas pertinentes y proporciona el pilar ambiental para la política marítima de la UE. Pero la DMEM contempla ciertas excepciones, tales como su inaplicabilidad a las actividades de defensa y seguridad nacional. Ésta dejará las medidas de planificación y aplicación al ámbito regional. También se recoge una

excepción cuando una acción u omisión se encuentre fuera del control de un Estado o una acción de un Estado realizada por razones de interés general prevalente impide el logro del buen estado medioambiental o un retraso en el logro de dicho estado. Sin embargo, la excepción relativa a las razones de interés general no se aplica cuando excluyan o comprometan la consecución de un buen estado medioambiental a nivel de la región o subregión marina. Asimismo, cuando la excepción se debe a un motivo diferente a la acción de otro Estado, el Estado miembro debe adoptar medidas *ad hoc* para avanzar en los objetivos de protección ambiental.

La DMEM establece que los Estados miembros deben adoptar las medidas necesarias para lograr o mantener “un buen estado medioambiental del medio marino” a más tardar en el año 2020. La Comisión ha aprobado la Decisión de la Comisión 2010/477/UE sobre los criterios y las normas aplicables al buen estado ambiental de las aguas marinas. Dicha 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 Directiva.

Cada Estado miembro debe elaborar una **Estrategia Marina para cada región o subregión marina** (o subdivisión menor que cada estado pueda determinar). Dichas estrategias se crean por la DMEM con un doble objetivo: por un lado, pretenden proteger, preservar y recuperar los ecosistemas marinos presentes en los mares europeos; por otro, prevenir y reducir los vertidos al medio marino. La DMEM se aplica a las aguas, el lecho 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 cada Estado miembro ejerce derechos jurisdiccionales. Además, se aplica a las aguas costeras, su lecho marino y su subsuelo en la medida en la que la Directiva 2000/60/CE no haya abordado los aspectos del estado medioambiental del medio marino.

La Directiva establece cuatro **Regiones marinas**, en las que los países miembros tienen jurisdicción y están obligados a elaborar una **Estrategia Marina**, cuyo fin es: a) proteger y preservar el medio marino, evitar su deterioro o, en la medida de lo posible, recuperar los ecosistemas marinos en las zonas que se hayan visto afectados negativamente; b) prevenir y reducir los vertidos al medio marino, con miras a eliminar progresivamente la contaminación (...), para velar porque no se produzcan impactos o riesgos graves para la biodiversidad marina, los ecosistemas marinos, la salud humana o los usos legítimos del mar. Además, los Estados miembros designarán, en cada región o subregión marina afectada, **la autoridad o autoridades competentes responsables de la aplicación de la DPMM en relación con sus aguas marinas**.

Los **programas de seguimiento**, que también deben ser elaborados, deberán ser compatibles dentro de las regiones o subregiones marinas y se basarán en las disposiciones en materia de evaluación y seguimiento establecidos por la legislación comunitaria pertinente -incluidas las Directivas sobre hábitats y sobre aves- o en virtud de acuerdos internacionales, y serán compatibles con las mismas (art. 11.1. párrafo segundo DPMM).

De forma posterior a la elaboración de las Estrategias, en cada región o subregión marina afectada, los Estados miembros determinarán las medidas necesarias para lograr o mantener un buen estado medioambiental (art 13.1). El conjunto de medidas será reflejado en un **programa de medidas (PdM)**, que deberá diseñarse sobre la base del principio de cautela y ser desarrollados con una consulta pública. La Directiva prevé que cuando el estado del mar sea crítico, hasta el punto que sea preciso elaborar medidas urgentes, los Estados miembros que tengan fronteras en una misma región o subregión marina deberán elaborar este mismo Plan de Acción, pero previendo un adelanto en la aplicación de los PdM, así como posibles

medidas de aplicación más estrictas, siempre y cuando ello no impida la consecución o mantenimiento de un buen estado medioambiental en otra región o subregión marina.

La DMEM establece que los Estados miembros que compartan una región o subregión marina **cooperarán** para que estos elementos de las Estrategias Marinas sean coherentes y adopten un enfoque común. Esta cooperación se puede canalizar a través de los convenios marinos regionales, que en el caso de España se trataría del Convenio de Barcelona para la protección del medio marino y la región costera del Mediterráneo y el Convenio OSPAR para la Protección del Medio Ambiente Marino del Atlántico Nordeste. La cooperación para la elaboración de la estrategia marina de la subregión macaronésica no estaría amparada en ninguno de estos convenios, por lo que se tendría que llevar a cabo mediante comunicación directa o acuerdos bilaterales con Portugal. La Comisión ha decidido establecer dos marcos de colaboración para la aplicación de la Directiva, uno técnico y otro formal, para facilitar la coherencia de la Directiva en el conjunto de la Unión. Los grupos formales son dos: Reunión de Directores Marinos (MD): Reunión de alto nivel en la que se tomarán las decisiones estratégicas para la aplicación común de la DMEM en la UE y Comité para la aplicación de la DMEM (Committee): Comité establecido en virtud del art. 25 de la DMEM.

Hasta ahora, los grupos técnicos son 4, uno general de coordinación del que cuelgan 3 grupos de trabajo: Grupo de Coordinación de la Estrategia Marina (MSCG): Grupo para la discusión de aspectos técnicos de la aplicación de la DMEM. De él dependerán los grupos de trabajo, tres en principio, pero que podrán ser más en función de las necesidades: 1. Grupo de trabajo sobre Buen Estado Medioambiental (WG-GES): Dependiente del grupo de coordinación. Tratará los temas relacionados con los criterios y normas metodológicas de los descriptores del GES, y con todo aquello relacionado con indicadores del GES 2. Grupo de trabajo sobre datos e intercambio de información y conocimientos (WG-DIKE): Dependiente del grupo de coordinación. Tratará los temas relacionados con el *WISE-marine* y todo aquello relacionado con *reporting* 3. Grupo de trabajo sobre evaluación económica y social (WG-ESA): Dependiente del grupo de coordinación. Liderado por Reino Unido y Suecia. Trata las metodologías para llevar a cabo "el análisis económico y social de la utilización de las aguas marinas y del coste que supone el deterioro del medio marino".

Un elemento fundamental de la gobernanza marítima que aporta la DMEM es la **participación del público**. Así, establece la obligación de los Estados miembros de velar por que las partes interesadas puedan participar en la aplicación de esta Directiva, además de la obligación de poner a disposición del público resúmenes sobre los elementos del Plan de Acción para la elaboración de las Estrategias Marinas al objeto de que pueda presentar sus observaciones. Asimismo, se debe facilitar acceso a la información de acuerdo a lo previsto en la Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, sobre el acceso del público a la información medioambiental.

Debe recordarse, como acaba de analizarse *supra*, que la política europea de conservación de la biodiversidad se articuló en torno a la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la flora y fauna silvestres y la Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres. Estas Directivas establecen un marco común para la conservación de la fauna, la flora y los hábitats naturales y seminaturales y tienen por objeto velar por la restauración y el mantenimiento en un estado de conservación favorable de especies y hábitats naturales de interés comunitario, así como crear la Red Europea Natura 2000. Dicha red está formada por los LICs, que a su vez deberán ser declarados por cada Estado como ZECS, y por las ZEPAS. Ambas Directivas están muy

presentes en el cuerpo de la DMEM, y en los considerandos de la misma se indica que la creación de zonas marinas protegidas, incluidas las ya designadas por ambas directivas, es decir, las incluidas en la Red Natura (LICs-ZECs y ZEPAs), constituye una importante contribución a la consecución de un buen estado ambiental del medio marino.

Ahora bien, la coherencia entre los trabajos realizados por los Estados Miembros para el cumplimiento de las Directivas de Biodiversidad y la DMEM debe aún ser optimizada. Aunque se debe aprovechar todo lo realizado en el marco de las Directivas de Biodiversidad, es cierto que estas Directivas no cubren todos los aspectos requeridos por la DMEM. Por ejemplo, la clasificación de hábitats de la Directiva Hábitats está sesgada a sistemas de clasificación terrestres y no se encuentran adecuadamente clasificados el conjunto de hábitats marinos. Del mismo modo, en cuanto a las especies, algunos grupos funcionales están poco representados en los listados de la Directiva Hábitat (por ej. invertebrados o algas), en relación con la importancia biológica y estructural que tienen en el medio marino.

Por todo esto se puede considerar que la DMEM incorpora toda la herencia de la política de biodiversidad europea, y la desarrolla específicamente para el ámbito marino, dotándola de una mayor complejidad a través del enfoque ecosistémico. La biodiversidad en la DMEM es analizada:

- A nivel de especie, no solo a través de las especies protegidas, sino también las especies predominantes (concepto innovador en esta Directiva);
- A nivel de hábitats, no solo los hábitats protegidos, sino al igual que en el caso de las especies, los hábitats predominantes, completando lo ya abordado por la Dir. Hábitats;
- A nivel de redes tróficas, componente nuevo en esta directiva, incluido en el Descriptor 4, y claramente ligado al enfoque ecosistémico;
- A nivel de especies invasoras, como elemento de presión sobre las comunidades autóctonas, contemplado en el D2;
- Por último, a nivel de ecosistema (incluido en D1), concepto nuevo también de esta Directiva, no presente de manera tan explícita en ninguna de las anteriores.

Por último, cabe destacar que, al fijar la DMEM el objetivo de Buen Estado Ambiental para el año 2020, a partir de unos requerimientos de mantenimiento o mejora del estado de la biodiversidad (descriptores 1, 2, 4 y 6), la propia Directiva asume los compromisos de “Detener en 2020 la pérdida de biodiversidad y la degradación de los servicios ecosistémicos de la Unión Europea” establecidos en la Estrategia Europea para la Biodiversidad.

Debe tenerse en cuenta que las Estrategias Marinas han sido aprobadas mediante Real Decreto 1365/2018, de 2 de noviembre, por el que se aprueban las Estrategias Marinas.

1.1.4.3. La Directiva Marco de aguas y el medio marino

Una de las novedades más relevantes que comportó la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (DMA) se circunscribe al original ámbito objetivo de la misma. El art. 1 de esta norma comunitaria señala que su objeto es establecer un marco para la protección de las aguas superficiales continentales, las aguas de transición, las aguas costeras y las aguas subterráneas para la consecución de los objetivos medioambientales a que se refiere su art. 4. En consecuencia, interesa ahora determinar qué se entiende por cada una de estas masas de agua.

Pues bien, las aguas superficiales son definidas como *las aguas continentales, excepto las aguas subterráneas, las aguas de transición y las aguas costeras, y, en lo que se refiere al estado químico, también las aguas territoriales* (art. 2.1 DM). Las aguas subterráneas serán *todas aquellas que se encuentran bajo la superficie del suelo en la zona de saturación y en contacto directo con el suelo o el subsuelo* (art. 2.2 DM). A la luz de sendas definiciones puede colegirse que como una de las exigencias de la DMA que repercuten en la actual regulación de las aguas se encuentra el ámbito objetivo integrador de aquélla. Esto es, la norma comunitaria se aplica a las aguas costeras, de transición, superficiales y subterráneas, aglutinando, en consecuencia, los tradicionales objetos de nuestra normativa sobre aguas continentales y litorales. Además, a partir de estas definiciones puede advertirse, asimismo, que el ámbito objetivo de la DMA resultó sensiblemente más amplio que el concepto de Dominio Público Hidráulico que contenía el art. 2 del TRLA, pues éste venía a coincidir sustancialmente con la mayor parte del concepto de aguas continentales adoptado por la DMA, salvo las subterráneas a que se refiere su art. 2.3 y las *aguas costeras y territoriales*, que formarían parte del concepto de Dominio Público Marítimo-terrestre albergado por la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas y que la Directiva incluye dentro de la categoría de aguas superficiales. En consecuencia, la clásica distinción entre aguas continentales y litorales asumida por nuestro ordenamiento se ha visto superada por dos macro-conceptos, aguas superficiales (continentales, de transición y costeras) y aguas subterráneas. La complejidad en la tarea de transposición de la Directiva Marco al ordenamiento jurídico español se ha visto acrecentada, pues, por la necesidad de incorporar a nuestra normativa nuevos conceptos o reformulaciones de conceptos ya presentes como el de "aguas continentales", "aguas de transición", "aguas costeras", "aguas territoriales" —que forman parte, las cuatro, del concepto de "aguas superficiales"— y "aguas subterráneas".

Como se ha advertido, el macro-concepto de aguas superficiales comprende, en primer término, las "aguas continentales", *que son, según el art. 2.3 DMA, todas las aguas quietas o corrientes en la superficie del suelo y todas las aguas subterráneas situadas hacia tierra desde la línea que sirve de base para medir la anchura de las aguas territoriales*.

Varias consideraciones merecían el contraste del art. 2 del TRLA con la DMA. En primer lugar, el art. 2.3 DMA introdujo un concepto hasta ahora inédito en nuestra disciplina jurídica de las aguas, como es el de aquéllas "aguas subterráneas situadas bajo el lecho marino", en concreto aquellas masas de agua subterránea comprendidas entre la costa y el límite interior del mar territorial. Estas aguas subterráneas que la norma comunitaria incluye en la categoría de aguas continentales, según nuestra vigente disciplina en materia de aguas, forman parte, sin embargo, del denominado Dominio Público Marítimo-terrestre. En efecto, esta delimitación geográfica coincide, por cierto, con la de las aguas interiores superficiales, que son aquellas comprendidas entre el límite exterior de la ribera del mar y el límite interior del mar territorial, y sobre las cuales, como es sabido, las CCAA pueden asumir importantes competencias (art. 149.1.11^a CE). De este modo, la transposición de la Directiva, en este punto, había de observar estas limitaciones.

Como ha quedado visto, también forman parte de las aguas continentales, a efectos de la DMA, las que ésta denomina aguas de transición y las aguas costeras. Por lo que hace a las primeras, quedan definidas como *aquéllas masas de agua superficial próximas a la desembocadura de los ríos que son parcialmente salinas como consecuencia de su proximidad a las zonas costeras pero que reciben una notable influencia de flujos de agua dulce* (art. 2.6 DMA). Las **aguas de transición** a que se refiere la norma comunitaria forman parte de nuestro Dominio Público Marítimo-terrestre, más concretamente de lo que la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas denomina Zona Marítimo Terrestre (art. 3.1.a. párrafo. 2 LC). En efecto, se encuentran incluidas en la misma las marismas, albuferas, marjales,

esteros y, en general, los terrenos bajos que se inundan como consecuencia del flujo y reflujo de las mareas, de las olas o de la filtración del agua del mar. Así, cuando existan, servirán para determinar el límite de las aguas costeras, que según el art. 2.7 de la Directiva Marco son *aquellas aguas superficiales situadas hacia tierra desde una línea cuya totalidad de puntos se encuentra a una distancia de una milla náutica mar adentro, desde el punto más próximo de la línea de base que sirve para medir la anchura de las aguas territoriales y que se extienden, en su caso, hasta el límite exterior de las aguas de transición*. El concepto y delimitación de lo que la Directiva Marco de Aguas denomina **aguas costeras** presenta algunos problemas íntimamente relacionados, como ha quedado apuntado, con la propia delimitación de las aguas de transición. De hecho, puede advertirse que la definición de aquellas dada por la Directiva hace referencia tan sólo a su límite exterior, que se sitúa en una milla mar adentro a partir del límite interior del Mar Territorial. Ello supone que las aguas costeras abarcan la integridad de las aguas interiores y una milla del Mar Territorial. Por el contrario, la norma comunitaria no determina en todo caso el límite interior de las aguas costeras, pues sólo lo hace cuando existan aguas de transición, en cuyo caso lo sitúa en el límite exterior de éstas. Cuando dichas aguas de transición no existan, cabría interpretar que el límite interior de las aguas costeras se situaría en el límite exterior de la ribera del mar, pues no tendría demasiado sentido, a los efectos de la Directiva, comprender, en el concepto de aguas costeras, y como integrantes de las aguas superficiales, una parte de la zona marítimo-terrestre. Por último, deben considerarse reproducidas las consideraciones vertidas acerca de la proyección de este problema de delimitación del ámbito objetivo de la Directiva en relación con las competencias autonómicas sobre las aguas interiores. En tercer término, **las aguas territoriales**, que cierran la categoría de las aguas superficiales, no son definidas por la Directiva, de manera que la norma parece acoger el concepto de Mar Territorial adoptado por el Derecho Internacional, y asumido por nuestro Estado en la Ley 10/1977, de 4 de enero, sobre Mar Territorial y por el Real Decreto, de 5 de marzo de 1976, por el que se establecen las líneas de base recta que unen puntos del litoral que penetran en el mar, a través de las que se determina el límite interior del Mar Territorial (12 millas a partir de dicha línea). La novedad que introduce la Directiva a este respecto consiste en que las aguas que integran el Mar Territorial, y que no integran las denominadas aguas costeras, forman parte de las aguas superficiales definidas en la norma comunitaria, ahora bien, sólo en lo que se refiere a su estado químico. En efecto, se ha de tener en cuenta que las aguas costeras ocupan la primera milla del Mar Territorial; de este modo, las referencias que la Directiva realiza a las aguas territoriales deben entenderse efectuadas a las once millas restantes, siendo de aplicación a la primera milla todo el régimen jurídico dispuesto para las aguas superficiales que, desde luego, no se limita al control de su estado químico. De este modo, debemos entender que afecta a la regulación del régimen jurídico del Dominio Público Marítimo-terrestre.

Por otra parte, el otro macro-concepto acogido por la norma comunitaria a que se ha hecho referencia *supra* viene constituido por las aguas subterráneas, que serán todas aquellas que se encuentran bajo la superficie del suelo en la zona de saturación y en contacto directo con el suelo o el subsuelo (art. 2.2 DMA). Habrá que excluir, no obstante, aquellas aguas subterráneas que quedan incluidas dentro del concepto de aguas continentales (art. 2.3 DMA). Queda de manifiesto, pues, la amplitud de la definición realizada por la Directiva sobre las aguas subterráneas, que contrasta con la más limitada llevada a cabo por el TRLA. Así, éste último incluye en la categoría del Dominio Público Hidráulico únicamente las aguas subterráneas renovables (art. 2. a TRLA). Por el contrario, y como ha señalado EMBID IRUJO, el concepto adoptado por la Directiva parece comprender también el de las aguas fósiles, esto es, no renovables, aunque, según el mismo autor, no se alcanza a comprender

exactamente la pretensión de la Directiva de aplicar principios de desarrollo sostenible a aguas, por definición, no renovables.

En esta Directiva el estado de las masas de agua se evalúa en función del estado ecológico (que engloba elementos de calidad biológicos, físico-químicos e hidromorfológicos) y el estado químico (que se evalúa a través de la concentración en agua de sustancias o grupos de sustancias prioritarias, según las normas de calidad ambiental establecidas en la Directiva 2008/105/CE de Sustancias prioritarias). Como principales objetivos de la DMA (para las aguas superficiales), se puede citar: i) Prevenir el deterioro del estado de las masas de agua superficiales; ii) Proteger, mejorar y regenerar todas las masas de agua superficial con el objeto de alcanzar un buen estado de las mismas; iii) Reducir progresivamente la contaminación procedente de sustancias prioritarias y eliminar o suprimir gradualmente los vertidos, las emisiones y las pérdidas de sustancias peligrosas prioritarias. El ámbito de evaluación del estado químico abarca a todo el Mar Territorial.

Por lo que se refiere a las **relaciones entre la DMEM y la DMA**, por su parte, la DMEM incluye en su ámbito de aplicación a todas las aguas marinas, *“incluyendo las aguas costeras con arreglo a su definición en la DMA, su lecho marino y su subsuelo, en la medida en que diversos aspectos del estado ambiental del medio marino no hayan sido todavía abordados directamente en dicha Directiva ni en otra legislación comunitaria”* (DMEM). A la vista de ello, se observa un solapamiento geográfico, concretamente en relación a las aguas costeras interiores y a las aguas que distan hasta 1 milla náutica de la línea de base, las cuales se encuentran recogidas en ambas Directivas. Las aguas de transición no entran dentro del ámbito de aplicación de la DMEM.

En cuanto al solapamiento en parámetros, se puede destacar principalmente el análisis de presiones e impactos, y algunos descriptores de la DMEM (como el D5, D8, D7, y parcialmente los descriptores de biodiversidad D1 y D6) han sido ya analizados por la DMA en las aguas costeras, aunque para el ámbito geográfico definido por estas. No obstante, el resto de descriptores, y la mayor parte de los criterios e indicadores del D1 y D6 no han sido abordados en las aguas costeras por la DMA, por lo que deberá ser cubierto por la DMEM en dicho ámbito geográfico, del mismo modo que en el resto de aguas marinas. En suma, en la medida en que la DMA afecta a las aguas saladas y salobres del mar, esto es, las aguas costeras y de transición que se extienden hasta una milla náutica mar adentro desde las líneas de base, donde podrían declararse AMP, la DMA incide directamente en lo que podríamos considerar como calidad de los sistemas costeros.

La DMA introdujo una nueva concepción regulatoria del Derecho comunitario ambiental, basada en las estrategias de sostenibilidad y en la táctica de establecer directivas marco de carácter general para un amplio ámbito de actuación. De forma general, la pretensión de la DMA es conseguir el buen estado de las aguas y ecosistemas acuáticos para el 2015, previniendo todo deterioro adicional de los ecosistemas acuáticos, promoviendo un uso sostenible del agua basado en la protección a largo plazo de los recursos hídricos disponibles y garantizando la reducción progresiva de la contaminación de las masas de aguas superficiales, subterráneas, de transición y costeras objeto de dicha norma. En resumen, la DMA encarna en su articulado un cambio cualitativo y no sólo cuantitativo en la política de aguas. Cambia la correlación de valores de esta política, colocando en primer lugar la protección de las aguas y ecosistemas y en segundo su uso sostenible. Por lo que al presente estudio interesa, puede decirse que la DMA establece un modelo integrado y de participación activa en la planificación y gestión, frente al anterior modelo fragmentado y de participación limitada y reactiva. No obstante, a pesar de la novedad que supone el tratamiento de las aguas costeras y de transición en la DMA, hay aspectos como la explotación pesquera, el marisqueo o la acuicultura, que se contemplan de modo muy marginal.

El éxito de la DMA depende de una colaboración estrecha y una actuación coherente de la Comunidad, los Estados miembros y las autoridades locales, así como de información, concienciación y participación de los usuarios. Las exigencias de la **participación pública** activa que establece la DMA son también un rasgo nuevo en la política de aguas comunitaria, cuyo énfasis puede explicarse en parte por la coincidencia en su tramitación con la firma del Convenio de Aarhus de 1998.

También es reseñable cómo la DMA establece una serie de conceptos territoriales sobre los que construye su **sistema de planificación y gestión**. El concepto básico es el de cuenca hidrográfica y partiendo de él elabora, a mi juicio, el principal concepto que conectará la DMA con las aguas marinas, este es, la demarcación hidrográfica que es *“la zona marina y terrestre compuesta por una o varias cuencas hidrográficas vecinas y las aguas subterráneas y costeras asociadas”* y queda constituida como principal unidad a efectos de la gestión de las cuencas hidrográficas. Como se puede observar en la definición realizada *supra*, la demarcación abarca una zona marina, que se traduce, en las denominadas aguas de transición y costeras. Precisamente por abarcar esta masa de agua, que se define de acuerdo al art 2.7 de la DMA como las aguas superficiales situadas hacia tierra desde una línea cuya totalidad de puntos se encuentra a una distancia de una milla náutica mar adentro desde el punto más próximo de la línea de base que sirve para medir la anchura de las aguas territoriales y que se extienden hasta el límite exterior de las aguas de transición, interesa conocer su régimen jurídico ya que en ellas podrán, de hecho ya las hay, establecerse AMP existiendo una influencia significativamente sobre ellas.

Otro aspecto relevante recae sobre la creación de una **Autoridad competente** para llevar a buen fin los objetivos marcados. La DMA establece que “los Estados miembros adoptarán las disposiciones administrativas adecuadas, incluida la designación de la autoridad competente apropiada, para la aplicación de las normas de la presente Directiva en cada demarcación hidrográfica situada en su territorio”. Cuando la directiva exige que la Autoridad competente sea apropiada para su aplicación significa también que debe existir coherencia entre los objetivos establecidos y la dotación de medios para alcanzarlos, tanto respecto del perfil de los medios personales como la amplitud y adecuación de los medios técnicos y económicos. En resumen, se refiere la constitución de una nueva Administración Hidráulica.

En resumen, la DMA encarna en su articulado un cambio cualitativo y no sólo cuantitativo en la política de aguas. Cambia la correlación de valores de esta política, colocando en primer lugar la protección de las aguas y ecosistemas, y en segundo su uso sostenible. Establece un modelo integrado y de participación activa en la planificación y gestión, frente al anterior modelo fragmentado y de participación limitada y reactiva. Incorpora los instrumentos económicos como elementos decisivos para lograr el uso sostenible. Particularmente, para alguno de los aspectos relativos a las aguas costeras y de transición, incide en lo que podríamos denominar “la salud” o calidad de los sistemas costeros. No obstante, a pesar de la novedad que supone el tratamiento de las aguas costeras y de transición en la DMA, hay aspectos como la explotación pesquera, el marisqueo o la acuicultura, que se contemplan de modo muy marginal.

Para finalizar, debe destacarse que la DMEM ha heredado de la DMA gran parte del diseño de los instrumentos jurídicos que contempla. Así, en ambas Directivas se plantea un ciclo de planificación de 6 años, con fases intermedias (evaluación, objetivos, programas de seguimiento, programas de medidas, etc.). Del mismo modo, la estructura europea de coordinación (Directores marinos, MSCG, WG, etc.) es similar a la Estrategia Común de implantación de la DMA. Incluso las reuniones de Directores Marinos y Directores de Agua son conjuntas.

La coordinación y sinergia entre ambas Directivas, sin embargo, no está exenta de dificultades. En algunos aspectos aún no está claro a nivel europeo cómo abordar los solapamientos existentes, surgiendo algunas dificultades como diferencias de escala en el enfoque, así como la incompleta aplicación de la DMA en el ámbito costero, detectada (a nivel europeo) en el proceso de información pública de los planes hidrológicos de cuenca.

1.1.4.4. Otras Directivas relevantes para la conservación marina

Además de las Directivas que integran el paquete Natura 2000 y de la DMEM, puede afirmarse que existen un conjunto de Directivas y Reglamentos que, al afectar de manera directa o indirecta al medio marino, guardan cierta relación con la temática que nos ocupa, en especial la DMA. A continuación, procedemos a una breve exégesis de las mismas.

La Directiva 2006/7/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de febrero de 2006, relativa a la **gestión de la calidad de las aguas de baño** y por la que se deroga la Directiva 76/160/CEE es la norma básica relativa a calidad ambiental y sanitaria de las aguas (continentales y costeras) identificadas como aguas de baño. Esta Directiva, además, incorpora un concepto de “*perfil ambiental de las aguas de baño*” que implica la caracterización de las aguas y el estudio de sus presiones, potenciales efectos, la estimación de los riesgos de contaminación, etc. La norma es claramente concebida para garantizar el estado sanitario de las aguas como medio donde se desarrolla una actividad lúdica. Exige a las autoridades sanitarias el seguimiento periódico de una serie de parámetros entre los que predominan los relativos a *Enterococos intestinales* y *Escherichia coli*, como indicativos de contaminación orgánica. Del mismo modo proporciona un sistema de clasificación de las aguas de baño en función de su calidad: insuficiente / suficiente / buena / excelente.

Por su parte, la Directiva 91/676/CEE relativa a la protección de las aguas contra la **contaminación producida por nitratos** procedentes de fuentes agrarias tiene como objetivos fundamentales establecer las medidas necesarias para prevenir y corregir la contaminación de las aguas, continentales y litorales, causada por los nitratos de origen agrario y actuar de forma preventiva contra nuevas contaminaciones de dicha clase. Los Estados Miembros deben determinar las aguas que están afectadas por la contaminación por nitratos procedentes de fuentes agrarias, con arreglo a una serie de criterios, los cuales están especificados detalladamente en el caso de las aguas continentales, mientras que en las aguas costeras se indica que todos aquellos “Lagos o masas naturales de agua dulce, estuarios, aguas costeras y marinas que sean eutróficas, o que puedan llegar a serlo, si no se toman las medidas oportunas”. Para ello se obliga a los Estados Miembros a realizar controles y seguimientos periódicos de la concentración de nitratos en el medio.

En tercer lugar, la Directiva 91/271/CEE sobre el **tratamiento de las aguas residuales urbanas (ARU)** (modificada por directiva 98/15/CE) tiene por objeto la recogida, el tratamiento y el vertido de las aguas residuales urbanas y el tratamiento y vertido de las aguas residuales procedentes de determinados sectores industriales. Esta norma comunitaria establece unas obligaciones en términos de recogida de las ARU mediante colectores, y de su adecuado tratamiento, exigiéndose al menos un tratamiento secundario en todas las aglomeraciones urbanas con población superior a 2.000 habitante-equivalente (h-e). Ambos requerimientos (colectores y tratamiento secundarios) deberían cumplirse por calendario, siendo obligatoria su implementación en el año 2000 en las grandes aglomeraciones, y en el 2005 a las medianas y pequeñas (>2.000 h-e). La Directiva establece, entre otros aspectos, valores límite para demanda biológica de oxígeno (DBO₅), demanda química de oxígeno (DQO), y

sólidos en suspensión. La directiva también obliga a la declaración de “zonas sensibles”. Los vertidos a zonas sensibles cumplirán unos requisitos más estrictos, que implican la reducción en la carga de nutrientes en los vertidos (fosforo total y nitrógeno total). Esta Directiva, supone junto con la anterior citada de nitratos, una herramienta normativa muy relevante para el control de la calidad de las aguas, incluyendo ambas las aguas costeras en su ámbito de aplicación.

La Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de junio de 2001 relativa a la **evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente**, es igualmente una herramienta de planificación y de evaluación de todos aquellos planes y programas con repercusiones en el medio marino. De hecho, las propias Estrategias Marinas, concretamente los programas de medidas asociados a ellas, tienen la consideración de plan o programa de acuerdo con dicha Directiva, y por tanto ha sido sometidas al requerimiento de Evaluación Ambiental Estratégica. Las Directivas relativas a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente están relacionadas con la DMEM por cuanto supone una herramienta de prevención y de reducción de los impactos potenciales de las actividades humanas en el medio marino. Un vínculo claro aparece entre esta Directiva y la DMEM en la Decisión de Criterios de Buen estado ambiental, cuando se trata de analizar los criterios e indicadores asociados al D7: “La alteración permanente de las condiciones hidrográficas no afecta de manera adversa a los ecosistemas marinos”.

La Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, sobre **responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales** (DRMA), que fue traspuesta a normativa española por la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental (LRMA), instauró un régimen administrativo de responsabilidad medioambiental de carácter objetivo e ilimitado, basado en los principios de “prevención de daños” y de que “quien contamina, paga” para las actividades incluidas en su Anexo III. El carácter “objetivo” de la responsabilidad ambiental diseñada supone que las obligaciones de actuación se imponen al operador, al margen de cualquier dolo o negligencia que haya podido existir. Se completa, de esta manera el marco legal de protección de los recursos naturales, pues los daños medioambientales con origen en la comisión de infracciones administrativas o penales ya estaban tipificados por las distintas normas sectoriales, las cuales venían estipulando de ordinario la obligación de restitución de los perjuicios derivados de tales actuaciones infractoras. A efectos de la Directiva, se entiende por daño ambiental el cambio adverso y medible de un recurso natural o el perjuicio de un servicio de recursos naturales, tanto si se produce directamente como indirectamente, quedando comprendidos en su ámbito objetivo de aplicación los daños, directos o indirectos causados a las aguas contempladas por la legislación comunitaria sobre gestión del agua; los daños, directos o indirectos, causados a las especies y hábitats naturales protegidos a escala internacional comunitaria por la Directiva de Aves y la Directiva de Hábitats, por instrumentos nacionales y, en nuestro caso, autonómicos, los causados a las zonas terrestres cuya escorrentía vierte a una de estas áreas eutróficas o con riesgo de eutrofizarse, se denominan “Zonas vulnerables” y los daños a la ribera del mar. Es conveniente precisar que expresamente se determina su aplicación a los LICs, terrestres o marinos y a los espacios que deberían formar parte de la Red Natura 2000, aunque no hubieran sido propuestos como LICs.

Por lo que se refiere a las actividades incluidas en el Anexo de la Directiva y para las que se establece una responsabilidad marcadamente objetiva, debe tratarse de actividades

económicas o profesionales, por lo que en principio quedan excluidas las actividades de pesca recreativa y demás actividades de ocio.

Por último, la Directiva 2007/2/CE, por la que se establece una infraestructura de información espacial en la Comunidad europea (INSPIRE) tiene por objeto fijar normas generales con vistas al establecimiento de una infraestructura de información espacial en la Comunidad Europea, orientada a la aplicación de las políticas comunitarias de medio ambiente y de políticas o actuaciones que puedan incidir en el medio ambiente. Como es sobradamente conocido, la información, y en especial la información espacial, resulta necesaria para la realización de la política ambiental comunitaria y de otras políticas o actuaciones que puedan incidir en el medio ambiente y también, por tanto, en el medio marino. La norma comunitaria tiene por objeto la adopción de medidas que atiendan al intercambio, puesta en común, acceso y utilización de datos espaciales interoperables y de servicios de datos espaciales, con la finalidad de establecer una infraestructura de información espacial en la Comunidad Europea (Inspire). Inspire debe basarse en las infraestructuras de información espacial creadas por los Estados miembros, que sean utilizables y compatibles en un contexto comunitario y transfronterizo. La norma se aplica a los conjuntos de datos espaciales que se refieran a una zona sobre la que un estado miembro tenga o ejerza jurisdicción, estén en formato electrónico obren en poder de una autoridad pública o de un tercero al que se le hubiera facilitado el acceso a la red (art. 4) y traten uno de los temas recogidos en los Anexos I, II o III de la Directiva, que incluye sistemas de coordenadas de referencia, unidades administrativas, zonas marinas y demás masas de agua relacionadas con ellas, lugares protegidos dentro de un marco internacional, comunitario o interno, rutas marítimas, regiones marinas, rasgos geográficos oceanográficos, hábitat y biotopos, recursos energéticos, incluida la energía eólica, entre otros.

Para poder adoptar con pleno conocimiento de causa decisiones en materia de política marítima, las autoridades públicas, las empresas, los servicios marítimos y los investigadores deben disponer de información científica. Es decir, es necesario contar con una base de datos completa de todas las actividades, naturales y humanas, que afectan al mar y a los océanos. La información, incluida la espacial, es necesaria para la definición y realización de dicha política. Sin embargo, los problemas relativos a la disponibilidad, calidad, organización, accesibilidad y puesta en común de información espacial son comunes a un gran número de políticas y de temáticas, y se hacen sentir especialmente en el medio marino. La resolución de estos problemas requiere medidas que atiendan al intercambio, puesta en común, acceso y utilización de datos espaciales interoperables y de servicios de datos espaciales, medidas que conciernen a los diferentes niveles de la autoridad pública y a los diferentes sectores.

Así, la Directiva 2007/2/CE, que tiene como objetivo la creación de una Infraestructura de Datos Espaciales en Europa sin duda, un magnífico instrumento con el que abordar cuestiones relevantes que afectan en mayor o menor grado a las AMP. De hecho en sus anexos queda reflejada numerosa información en sede de medio marino que debe de ser cartografiada y tratada tal y como dispone la Directiva, concretamente, lugares protegidos (zonas designadas o gestionadas dentro de un marco legislativo internacional, comunitario o propio de los Estados miembros, para la consecución de unos objetivos de conservación específicos), elevaciones (altimetría, batimetría y la línea de costa), rangos geográficos oceanográficos (corrientes, salinidad, altura del oleaje, etc.) aplicadas a las distintas regiones marinas, hábitats y biotopos, distribución geográfica de las especies animales y vegetales referidas a una cuadrícula, región, unidad administrativa u otro tipo de unidad analítica, zonas sujetas a ordenación, a restricciones o reglamentaciones y unidades de notificación (rutas marítimas, zonas sensibles a los nitratos, etc.) e instalaciones de acuicultura.

La herramienta creada por esta Directiva debe ser aplaudida por la necesidad urgente de cartografiar el medio marino y en concreto las AMP y para contribuir en la satisfacción del consagrado derecho a la información ambiental.

1.1.4.5. La política marítima integrada: la Directiva 2014/89

La gestión de los océanos y la gobernanza marítima se ha desarrollado dentro de la denominada **Política Marítima Integrada de la Unión Europea (PMI)**, política de la Unión cuyo objetivo es fomentar la adopción coordinada y coherente de decisiones a fin de maximizar el desarrollo sostenible, el crecimiento económico y la cohesión social de los Estados miembros, en especial en lo que respecta a las regiones costeras, insulares y ultraperiféricas de la Unión, así como a los sectores marítimos, por medio de políticas coherentes en el ámbito marítimo y de la cooperación internacional. El objetivo de la PMI es en definitiva respaldar el desarrollo sostenible de los mares y océanos y desarrollar un procedimiento de adopción de decisiones coordinado, coherente y transparente en relación con las políticas sectoriales de la Unión que afectan a los océanos, los mares, las islas, las regiones costeras y ultraperiféricas y los sectores marítimos, incluso a través de estrategias de cuenca marítima o macrorregionales, alcanzando el buen estado medioambiental tal y como se establece en la Directiva 2008/56/CE. En este sentido, el pilar medioambiental de la PMI lo constituye la Directiva 2008/56/CE del Parlamento Europeo y del Consejo.

De acuerdo con la PMI, la **ordenación del espacio marítimo (OEM)** es un instrumento estratégico transversal que permite a las autoridades públicas y a los grupos de interés aplicar un planteamiento coordinado, integrado y transfronterizo. La Directiva 2014/89 define OEM como el proceso mediante el cual las autoridades competentes del Estado miembro analizan y organizan las actividades humanas en las zonas marinas con el fin de alcanzar objetivos ecológicos, económicos y sociales.

La ordenación del espacio marítimo sustenta y facilita la aplicación de la iniciativa **«Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador» («Estrategia Europa 2020»)**, respaldada por el Consejo Europeo en sus conclusiones de 17 de junio de 2010, cuya ambición es generar elevados niveles de empleo, productividad y cohesión social, promoviendo, asimismo, una economía más competitiva, más verde y que haga un uso más eficaz de los recursos. Los sectores marítimos y costeros encierran un importante potencial de crecimiento sostenible y son esenciales para la aplicación de la Estrategia Europa 2020. En su **Comunicación titulada «Crecimiento azul: Oportunidades para un crecimiento marino y marítimo sostenible»**, la Comisión señala diversas iniciativas de la Unión actualmente en curso cuyo objetivo es aplicar la Estrategia Europa 2020, así como una serie de actividades en las que podrían centrarse en el futuro las iniciativas de crecimiento azul y a las que se podría prestar un apoyo adecuado a través de una mayor confianza y certidumbre para los inversores mediante la ordenación del espacio marítimo.

A fin de respetar los principios de proporcionalidad y subsidiariedad, así como de reducir al mínimo la carga administrativa adicional, la transposición y aplicación de la Directiva 2014/89 debe llevarse a cabo, en la mayor medida posible, a partir de los mecanismos y normas nacionales, regionales y locales ya existentes, incluidos los establecidos en la **Recomendación 2002/413/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa** y en la **Decisión 2010/631/UE del Consejo sobre la celebración, en nombre de la Unión Europea, del Protocolo**

relativo a la gestión integrada de las zonas costeras del Mediterráneo al Convenio para la Protección del Medio Marino y de la Región Costera del Mediterráneo.

La Directiva 2014/89 contempla, como instrumento de ordenación los Planes de Ordenación Marítima (POM), en los que se determinará la distribución espacial y temporal de las correspondientes actividades y usos, existentes y futuros, de sus aguas marinas, con el fin de contribuir a los objetivos enunciados en el art. 5 de la misma, que son los siguientes: desarrollo y el crecimiento sostenibles en el sector marítimo, aplicando un enfoque ecosistémico que promueva la coexistencia de las actividades y usos pertinentes, desarrollo sostenible de los sectores energéticos en el mar, del transporte marítimo y de los sectores de la pesca y de la acuicultura, y a la conservación, protección y mejora del medio ambiente, incluida la resistencia a los efectos del cambio climático y otros objetivos tales como la promoción del turismo sostenible y la extracción sostenible de materias primas.

Además de obligaciones de participación y transparencia, de conformidad con la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, los POM deberán someterse a evaluación medioambiental como un instrumento importante para incorporar las consideraciones en materia de medio ambiente al proceso de preparación y adopción de planes y programas. Además, debe tenerse en cuenta, por lo que se refiere a las AMP que cuando los planes de ordenación marítima incluyan lugares de la Red Natura 2000, la evaluación medioambiental puede combinarse con los requisitos del art. 6 de la Directiva 92/43/CEE, a fin de evitar duplicidades. Con vistas a garantizar que los planes de ordenación marítima se fundamenten en datos fiables y evitar una carga administrativa adicional, es esencial que los Estados miembros utilicen los mejores datos y la mejor información disponible animando a los grupos de interés pertinentes a compartir información y haciendo uso de los instrumentos y herramientas para la recopilación de datos que ya existen, tales como los que se han desarrollado en el contexto de la iniciativa «Conocimiento del medio marino 2020» y en la Directiva 2007/2/CE del Parlamento Europeo y del Consejo.

1.1.5. Derecho estatal sobre AMP

1.1.5.1. Ley de protección de medio marino: instrumentos jurídicos de protección

Consideraciones previas

La **Directiva 2008/56/CE** ha sido incorporada al ordenamiento jurídico español mediante la **Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino**. Además, debe tenerse en cuenta que recientemente el **Real Decreto 957/2018, de 27 de julio**, por el que se modifica el anexo I de la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2017/845/UE de la Comisión, de 17 de mayo de 2017, por la que se modifica la Directiva 2008/56/CE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que se refiere a las listas indicativas de elementos que deben tomarse en consideración a la hora de elaborar Estrategias Marinas.

La Ley 41/2010 (LPMM) establece la división del litoral español en dos regiones marinas, a saber, Región del Atlántico Nororiental y Región del Mar Mediterráneo. A su vez, el art. 6.2 de dicha Ley procede a subdividir estas regiones en cinco demarcaciones marinas con el objeto de facilitar la aplicación de la propia ley. Las demarcaciones marinas previstas son las siguientes: demarcación marina noratlántica, demarcación marina sudatlántica, demarcación

marina del Estrecho y Alborán, demarcación marina levantino-balear y demarcación marina canaria.

La LPMM contempla en su art. 7 la aprobación de Estrategias Marinas como instrumentos de planificación para cada una de las demarcaciones marinas citadas anteriormente. Al mismo tiempo, el art. 22 de la LPMM anuncia la creación de dos órganos de coordinación y cooperación que derivan de la necesidad de tener en cuenta las Estrategias Marinas como instrumento de planificación tanto en las políticas sectoriales como en la coordinación administrativa. Estos órganos son la Comisión Interministerial de Estrategias Marinas, creada por el Real Decreto 715/2012, de 20 de abril, y los Comités de Seguimiento, que tal y como establece el art. 22.3 LPMM, son los órganos previstos para la coordinación de las Administraciones estatal y autonómica en el seguimiento de la aplicación de las Estrategias Marinas.

La LPMM será de aplicación a todas las aguas marinas, incluidos el lecho, el subsuelo y los recursos naturales, sometidas a soberanía o jurisdicción española. No obstante, tal y como dispone su art. 2.3, el Título II no será de aplicación a las aguas costeras definidas en el art. 16 bis del TRLA, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, en relación con aquellos aspectos del estado ambiental del medio marino que ya estén regulados en el citado Texto Refundido o en sus desarrollos reglamentarios, debiéndose cumplir, en todo caso, los objetivos ambientales establecidos en virtud del mismo y en las Estrategias Marinas aprobadas en su ejecución.

1.1.5.2. Distribución de competencias en el medio marino a la luz de la LPNB

La cuestión sobre la distribución de competencias entre las distintas administraciones territoriales en materia de protección de hábitats y especies marinas y de declaración y gestión de AMP protegidas es una cuestión compleja en la que cabe apreciar una marcada evolución. En este sentido, la LPNB materializa la distribución competencial entre el Estado y las CCAA en relación a la biodiversidad marina precisando para ello integrar los criterios asentados por el TC en una jurisprudencia marcada, entre otras, por la STC 38/2002 tal y como se examinará a continuación.

La obligación de los poderes públicos de gestionar, en sentido amplio, la biodiversidad del medio marino no es hoy en día una cuestión discutible. Como señala el Consejo de Estado, *“la conservación in situ, de la biodiversidad marina con o sin AMP, es una necesidad ineludible, constituyendo una función pública que debe necesariamente acometerse por los poderes públicos, es decir, por el Estado en su conjunto, con independencia de la Administración territorial que resulte competente para ello”*. Esta postura se traslada a la LPNB quedando expresamente recogido en su exposición de motivos que *“se establece la obligación de que todos los poderes públicos, en sus respectivos ámbitos competenciales, velen por la conservación y la utilización racional del patrimonio natural en todo el territorio nacional y en las aguas marítimas bajo soberanía o jurisdicción española, incluyendo la zona económica exclusiva y la plataforma continental, con independencia de su titularidad o régimen jurídico, y teniendo en cuenta especialmente los hábitats amenazados y las especies silvestres en régimen de protección especial”*.

Este deber de los poderes públicos es una exigencia constitucional por sí misma, por un lado, la conservación de la biodiversidad marina es un componente esencial del concepto de medio ambiente del art. 45 CE; por otro lado, gracias al art. 96 de la CE, los tratados internacionales válidamente celebrados por España, pasan a formar parte del Derecho interno, asumiendo

España la obligación de cumplir sus compromisos internacionales derivados de diversos Convenios Internacionales que obligan a adoptar medidas para la protección de la biodiversidad marina (Convenio de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, Convenio de Diversidad Biológica, etc.).

Ahora bien, la implementación en España del Derecho internacional y/o supranacional no altera el orden interno de competencias que se examina en este apartado, y de ahí la fundamental importancia de las AMP, puesto que en ellas el control sobre el territorio marino previamente delimitado y zonificado llega a su máxima expresión.

En relación con la creación y gestión de AMP, la delimitación de la Administración competente ha sido un tema que ha suscitado ciertos conflictos que la LPNB ha intentado resolver. En primer lugar, se debe señalar que al no existir claramente títulos competenciales específicamente diseñados para la política de conservación in situ del medio marino, en principio se invocaron los títulos competenciales de dominio público marítimo terrestre (DPMT) y de pesca marítima como títulos habilitantes para ello. En el caso del DPMT, consolidada jurisprudencia constitucional (STCS 149/1991 y 102/1995) advierte que la condición demanial de que goza el medio marino (art.132.2 CE) no justifica un cambio en la normal distribución de competencias que haya hecho la CE y los Estatutos de Autonomía en la regulación específicamente dedicada a distribuir competencias. Por tanto, en materia de planificación y gestión de la biodiversidad marina (espacios y especies), el carácter demanial del Estado no puede invocarse como título autónomo habilitante de competencias.

En segundo lugar y en relación al título de pesca marítima, el TC (STC 38/2002) considera que *“la competencia autonómica para la protección de espacios naturales solo se extenderá al mar territorial cuando, excepcionalmente, así lo exijan las características del espacio protegido (...) dicha competencia se halla limitada, en el presente caso, por la competencia estatal sobre pesca marítima, que (...) resulta más específica y, por ello, ha de prevalecer en caso de colisión”* (FJ 6). En la citada STC se delimitó claramente que las competencias ambientales de las CCAA tienen como límite las políticas sectoriales, en concreto de pesca, del Estado. En este sentido, la anterior Ley 3/2001, de Pesca Marítima del Estado, entendía que *“en las aguas exteriores de los espacios naturales protegidos, las limitaciones o prohibiciones de la actividad pesquera se fijarán por el Gobierno de conformidad con los criterios establecidos en la normativa ambiental”* (art. 18.1), es decir, que en ejecución de políticas de conservación in situ de la biodiversidad marina, será el Gobierno el que establezca limitaciones a la pesca. Por lo tanto, la STC 38/2002 resuelve un conflicto de competencia entre pesca y medio ambiente, pero no, entre las competencias ambientales de las CCAA y las competencias ambientales del Estado. Así pues, el criterio territorial asumido para la delimitación de competencias en materia pesquera no puede ser el empleado para determinar a qué Administración territorial ambiental le corresponde la competencia para planificar, gestionar y declarar espacios naturales protegidos (y cualesquiera otras modalidades de áreas o lugares protegidos).

A la hora de determinar las competencias que corresponden a cada Administración territorial sobre biodiversidad marina, debemos estar a lo dispuesto en la LPNB. La Ley identifica con claridad las competencias propias de la AGE sobre biodiversidad marina fijándolas en el art. 6 cuyo tenor literal dispone que:

1. Corresponde a la Administración General del Estado, a través del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, el ejercicio de las funciones a las que se refiere esta ley, con respecto a todas las especies, espacios, hábitats o áreas críticas situados en el medio marino, sin perjuicio de las competencias de las comunidades autónomas del litoral.

Asimismo, corresponde a la Administración General del Estado el ejercicio de estas funciones en la zona económica exclusiva, plataforma continental, y espacios situados en los estrechos sometidos al Derecho internacional o en alta mar.

2. Corresponde a la Administración General del Estado el establecimiento de cualquier limitación o prohibición de la navegación marítima y de sus actividades conexas, así como la prevención y la lucha contra la contaminación en las aguas marinas objeto de esta disposición.

3. Así mismo, corresponde a la Administración General del Estado el ejercicio de las funciones objeto de los puntos anteriores de este art. en los espacios marinos situados en los estrechos sometidos al Derecho Internacional o en alta mar.

4. Corresponde a las comunidades autónomas el ejercicio de las funciones a las que se refiere esta ley con respecto a especies (excepto las altamente migratorias) y espacios, hábitats o áreas críticas situados en el medio marino, cuando exista continuidad ecológica del ecosistema marino con el espacio natural terrestre objeto de protección, avalada por la mejor evidencia científica existente.

Si bien, no son estas las únicas competencias reconocidas a favor de la AGE. En este sentido, resulta fundamental el art. 37 LPNB en el que termina de configurarse las potestades reconocidas a favor del Estado en materia de ENP en medio marino introduciendo los criterios del TC sobre las competencias autonómicas en la materia. Así de la literalidad del precepto se desprende que:

“2. Corresponde a la Administración General del Estado la declaración y la gestión de los Espacios Naturales Protegidos en el medio marino, excepto en los casos en que exista continuidad ecológica del ecosistema marino con el espacio natural terrestre objeto de protección, avalada por la mejor evidencia científica existente, en cuyo caso esas funciones corresponderán a las comunidades autónomas”.

Por lo tanto, corresponde en exclusiva a la AGE *la declaración y la gestión de los Espacios Naturales Protegidos en el medio marino*. Será del Estado entonces la competencia para la protección de espacios y especies situados en áreas marinas bajo soberanía o jurisdicción nacional, incluidas las aguas exteriores, *con una sola excepción, cuando exista continuidad ecológica del ecosistema marino con el espacio natural terrestre objeto de protección, avalada por la mejor evidencia científica existente, en cuyo caso esas funciones corresponderán a las Comunidades Autónomas en consonancia con las competencias atribuidas en el art. 37.1 LPNB*. Igualmente, la gestión de los espacios situados en los estrechos sometidos al Derecho internacional o en alta mar será del Estado.

Así pues, el punto de inflexión viene dado por el criterio de continuidad ecológica un concepto sujeto a la discrecionalidad técnica habida cuenta que el propio art. 37 condiciona su determinación al aval de la mejor evidencia científica existente. Serán en definitiva los técnicos, los encargados de determinar su existencia o no para así poder establecer la competencia entre el Estado y las CCAA. De cualquier modo, se trata de una excepción que habrá de ser aprobada por la propia CA caso por caso. En este sentido, señala GIMÉNEZ CASALDUERO, *“pueden ser de gran utilidad los datos científicos que se incorporen al Inventario Nacional del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, con el objeto de recoger información sobre distribución, abundancia, estado de conservación y la utilización, de todos los elementos terrestres y marinos integrantes del patrimonio natural, en concreto deberá formar parte del mismo el Inventario Español de Hábitats y Especies Marinos (art. 9.1.11 LPNB)”*.

El art. 37, párrafo 4, finaliza señalando que “*en los casos en que un espacio natural protegido se extienda por el territorio de dos o más comunidades autónomas, éstas establecerán de común acuerdo las fórmulas de colaboración necesarias*”. Por lo tanto, cabe advertir aquí que la competencia reconocida a favor de Comunidad Autónoma se va a determinar por el criterio de continuidad ecológica con el territorio de la propia Comunidad, pero no cualquier territorio, sino con el que haya sido previamente declarado como protegido, por lo que atiende a la tradicional tendencia de proteger espacios terrestres con zona adyacente marina que haría las veces de zona de amortiguamiento, y que supone la práctica habitual traducida en los espacios protegidos marítimos-terrestres. Por tanto, será el Estado el competente en las AMP exclusivamente marinas, incluidos aquellos espacios que situados cercanos a la costa no contengan continuidad ecológica con el espacio natural terrestre de competencia autonómica. Por otro lado, el límite hacia el mar de las AMP exclusivamente marinas puede llegar incluso a las aguas internacionales.

Finalmente, y como indica ORTIZ GARCÍA, la distribución competencial de la LPNB es extensiva a todas las figuras que amparan la protección del medio marino, es decir, LICs, ZECS, ZEPAs, ZEPIMS, etc. Por tanto, a las CCAA les corresponde declarar y gestionar los espacios marinos que hayan adoptado alguna de las figuras de protección previstas en la Ley, siempre que se den la condición de continuidad ecológica prevista en la LPNB, siguiendo eso sí los procedimientos establecidos por la autoridad comunitaria e internacional.

1.1.5.3. El objeto de la ley. La necesaria aplicación coordinada del uso de los recursos, el derecho de la biodiversidad y la calidad del medio marino

A fin de atender a las consideraciones antes realizadas, estas son, la trascendencia de la prevención de la contaminación marina y la necesidad de proteger los elementos abióticos y bióticos de este medio de múltiples perturbaciones potenciales se establece un régimen jurídico que tutelaré el patrocinio de las disposiciones necesarias para lograr o mantener el *buen estado ambiental* del medio marino a través de su planificación, conservación, protección y mejora (art. 1 LPMM) siendo dos sus objetivos específicos: eliminación progresiva de la contaminación del medio marino y protección y recuperación de la biodiversidad y los ecosistemas que la sustentan que, como se verá, está muy relacionado con las AMP.

Podría entenderse acertado el doble propósito de la LPMM, ya que de una parte atiende a la mejora de los factores abióticos del sistema marino, salvaguardando la condiciones físicas y químicas junto con la estructura inerte de los ecosistemas, que tan relevante es para el mantenimiento de los servicios que aporta el medio a distintas especies. Por otro lado, focaliza sus esfuerzos en mantener la diversidad de especies, con las bondades que aporta, garantizando que el desarrollo de las actividades sea compatible con su existencia. Por último, aclaremos que la tendencia de estos dos objetivos es promulgarse de forma simultánea, aunque sí que parece lógico, en base a mi criterio, preocuparnos de forma secuencial por la calidad de las aguas y la biodiversidad ya que, sin la primera, resulta complicado recuperar y mantener a la segunda.

Como se comentaba, el último fin, la meta es conseguir un buen estado ambiental, que debe alcanzarse antes de 2020. Pero ¿qué se entiende por buen estado ambiental? Para conceptualizarlo debemos acudir a los arts. 8.2 y 9 entendiéndose por tal “*el estado general del medio ambiente en el mar, teniendo en cuenta la estructura, función y procesos de los ecosistemas que componen el medio marino, factores fisiográficos, geográficos, biológicos, geológicos y climáticos naturales, así como las condiciones físicas, incluidas las acústicas, y*

químicas, derivadas, en particular, de las actividades humanas dentro o fuera de la zona de que se trate” en el que se den las condiciones necesarias para “(...) dar lugar a océanos y mares ecológicamente diversos y dinámicos, limpios, sanos y productivos en el contexto de sus condiciones intrínsecas, (...) quedando así protegido su potencial de usos, actividades y recursos por parte de las generaciones actuales y futuras”. En todo caso, la LPMM entiende que un buen estado implica necesariamente el mantenimiento de la biodiversidad, el control de las especies alóctonas evitando sus efectos adversos, un adecuado estatus poblacional de las especies explotadas dentro unos límites biológicos seguros, el mantenimiento de las redes tróficas naturales, la práctica ausencia de eutrofización, la integridad del fondo marino y las condiciones hidrográficas necesarias, una baja cantidad de basura oceánica y concentración de contaminantes que evite riesgos ambientales y para la alimentación y finalmente evitar que la introducción de energía (ruido) afecte de forma innecesaria al medio marino.

En concordancia con las críticas realizadas por varias ONGS, existe un espíritu integrador de los diferentes agentes implicados en el medio marino para el mantenimiento del equilibrio natural y de los bienes y servicios marinos. Sin embargo, para la aplicación de todos estos *criterios cualitativos* debemos tener en cuenta que su aplicación requerirá un profundo conocimiento científico del medio, aspecto que no se ha reflejado, y que hubiera debido ser un aspecto clave debido al potencial de la investigación marina. Además, considero muy acertado que “todas las especies y hábitats estén protegidos”, al menos esa es mi interpretación al no existir de forma expresa una restricción para ciertas especies o taxones. No obstante, considero que la forma en que este concepto es expresado en el articulado plantea ciertas interrogantes acerca del alcance y el contenido de esta acción.

Para concluir cabe delimitar la extensión territorial de su aplicación una vez que han sido determinados los objetivos de esta Ley. En virtud de lo ya analizado al referirnos a la DMEM (Capítulo III, sección 3.2.2), va a corresponder a todas las aguas marinas (incluido su lecho, el subsuelo y los recursos naturales) sometidas por la soberanía española exceptuando las aguas costeras bajo tutela de las Demarcaciones hidrográficas, salvo que la Administración Hidráulica no posea un desarrollo reglamentario y su gestión no sea acorde con los objetivos de esta Ley. Además, dentro de las Políticas que deberán internalizar la protección del medio marino se exceptúa la Defensa y seguridad nacional, no obstante, se esforzará por llevarlas a cabo de manera compatible en la medida que sea posible (art 2.4). Por lo tanto, la LPMM cumple con el mandato constitucional derivado del art. 132 CE, al regular criterios para utilización, planificación y protección de aquellas porciones del dominio público que quedan fuera del ámbito de la LC, teniendo ésta carácter supletorio, en lo que se refiere a la naturaleza y régimen del medio marino, respecto de la LPMM.

1.1.5.4. La organización territorial y la planificación del espacio marítimo en torno a las Estrategias Marinas

Como acabamos de ver, la gestión ambiental de los océanos debe basarse en la aplicación de una reflexiva política que tenga en cuenta los diversos usos del medio marino que incluye actividades tan variadas como el transporte, la pesca y la acuicultura, la minería, el turismo, etc. Esto va a dar lugar a que cualquier acción, por simple que parezca, requiera un planteamiento de objetivos y la elección de los medios necesarios para llevarlos a efecto. Por ello, la principal herramienta para llevar a buen puerto los objetivos que se han marcado será la planificación; este hecho queda patente instituyéndose por tanto una serie de *Estrategias Marinas* aplicadas de forma concreta a una región marina. A tales efectos, el medio marino

español queda dividido en una serie de regiones biogeográficas, entre las que cabe destacar la Región del Mar Mediterráneo, subdividida en las denominadas *demarcaciones marinas*; en el caso de la fachada española quedan establecidas la demarcación marina del Estrecho y Alborán y la levantino balear. La Región del Océano Atlántico Nororiental, concretamente las Subregiones del Golfo de Vizcaya y las costas ibéricas y del Océano Atlántico y la región macaronésica, definida por las aguas que circundan las Azores, Madeira y las Islas Canarias.

- Las Estrategias Marinas son los instrumentos planificadores de cada demarcación *“constituyendo el marco general al que deben ajustarse necesariamente las diferentes políticas sectoriales y actuaciones administrativas con incidencia en el medio marino de acuerdo con lo establecido en la legislación sectorial correspondiente”* (art 7.1). Bajo mi punto de vista, la Ley en ningún momento especifica, detalla y desarrolla la planificación espacial marina y quedan concebidas como un conjunto de pasos consecutivos que culminan en un programa de medidas para alcanzar un buen estado ambiental en el marco de planificación integrada dejando atrás el tradicional enfoque sectorial. No obstante, en el contenido de la misma hay elementos que puede considerarse afectan a esta práctica. Respecto de la secuencia de tareas a seguir (art 8 y ss.) podremos decir que en un primer momento debe *evaluarse inicialmente el estado del medio marino*, que incluye las características naturales, las presiones e impactos y un análisis económico y social de la utilización del medio marino y de los costes de su deterioro. La segunda tarea es la *determinación del buen estado ambiental*, que como sabemos se debe basar en una serie de descriptores ya comentados en el anterior punto. La tercera es el *establecimiento de una serie de objetivos ambientales*, que deben ser, en medida de lo posible, mensurables, operativos, coherentes entre ellos y con las demás áreas marinas, considerados de forma socioeconómica y enfocados a lograr el buen estado ambiental que previamente se ha definido. Simultáneamente, se deben definir una serie de indicadores para poder evaluar la consecución de los objetivos ambientales. Precisamente es en este punto donde reside el vínculo más estrecho que pueda establecerse con un AMP ya que los programas de medidas podrán incluir medidas específicas para la protección de especies y tipos de hábitats pudiendo, por tanto, incluir el establecimiento de AMP. La cuarta tarea es el *establecimiento de un programa de seguimiento* para evaluar permanente el estado del medio. Por último, se debe elaborar y aplicar un *programa de medidas para lograr el buen estado ambiental*. Una vez completadas todas las tareas de la estrategia marina, serán aprobadas mediante un Real Decreto, previo informe a los Ministerios afectados. No obstante, todas estas tareas tendrán una actualización cada seis años (art. 20) pudiendo ser modificadas si existe la necesidad de variar los objetivos planteados. Debe tenerse en cuenta que las Estrategias Marinas han sido aprobadas mediante Real Decreto 1365/2018, de 2 de noviembre, por el que se aprueban las Estrategias Marinas.

Respecto de los programas de seguimiento se considera muy acertada su implementación sobre todo por el objetivo a acometer, esto es, una estimación “del estado de salud” a tiempo real. No obstante, se echa de menos el establecimiento de un protocolo que garantice su eficacia, quedando el grado de ésta en manos los técnicos de cada lugar. Tampoco se recogen las necesidades del medio marino español. De otra parte, resulta relevante que en los programas de medidas exista una colaboración interministerial, sumamente necesaria dada la diversidad de usos y competencias que afectan al medio marino, a fin de ser eficientes en el logro de los objetivos; además, reflejan una intención de cooperación y afección positiva

más allá de las aguas territoriales españolas. No obstante, la norma se olvida de establecer las pautas necesarias para el desarrollo de programas de medidas a partir de la aplicación del enfoque ecosistémico, la mejor información científica disponible y el principio de cautela.

Además, debe ser aplaudida su actualización periódica, ya que, 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, así como el impacto del cambio climático, es fundamental reconocer que la determinación del buen estado medioambiental puede tener que adaptarse con el paso del tiempo.

Como resumen y para concluir diremos que **si bien la estrategia marina es una herramienta que puede ayudar, si se plantea de manera adecuada, a la mejora de los aspectos ecológicos y de la biodiversidad, se echa de menos que esta Ley incorpore de manera más patente la diversidad de las condiciones, de los problemas y de las necesidades del medio marino español en general, ya que se requieren soluciones diferentes y específicas dentro de las distintas zonas.** Por otra parte, **el legislador español se ha limitado a trasladar los mínimos exigidos por la DMEM y no ha conseguido aplicarla focalizando las consideraciones más relevantes del caso español. No obstante, podría incorporarse dichas matizaciones si se tienen presentes en todas las fases de la preparación de las Estrategias Marinas, y de modo especial durante la elaboración, planificación y aplicación de las medidas para alcanzar un buen estado.**

Ya hemos señalado que la LPMM supone la herramienta legal de transposición de la Directiva. Esta ley dividió el medio marino español en cinco demarcaciones marinas: Noratlántica, Sudatlántica, Estrecho y Alborán, Levantino-balear y Canaria, para cada una de las cuales se ha de elaborar una estrategia marina, con un período de actualización de 6 años. Fruto de una intensa labor de recopilación, consulta y revisión documental, en 2012 se finalizaron los trabajos técnicos de las tres primeras fases (Evaluación inicial, definición del buen estado ambiental e identificación de los objetivos ambientales) de las 5 demarcaciones marinas españolas. Los documentos se sometieron a consulta pública en la página web del entonces Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente desde el 1 de junio hasta el 15 de julio de 2012, tomándose en consideración para la redacción de los textos definitivos las respuestas y aportaciones recibidas. Los objetivos ambientales de las Estrategias Marinas, junto con la definición de buen estado ambiental, se aprobaron por Acuerdo de Consejo de Ministros el 2 de noviembre de 2012.

Las Estrategias Marinas, incluyendo su correspondiente Programa de Medidas, se acaban de aprobar por Real Decreto el 2 de noviembre de 2018, siguiendo lo estipulado en el art 15 de la Ley 41/2010. De este modo, es de esperar que el presente año 2018, con la puesta en marcha de las medidas aprobadas, se cierre el primer ciclo de las Estrategias Marinas (2012-2018). El texto del Real Decreto que aprueba las Estrategias marinas, así como del Proyecto de Real Decreto por el que se regula el informe de compatibilidad y se establecen los criterios de compatibilidad con las Estrategias Marinas de actividades que tengan repercusiones sobre las mismas se encuentra disponible en el BOE y en la web del Ministerio con competencias en medio marino, respectivamente. Durante su tramitación, ambos borradores han sido sometidos a información pública con la participación de numerosos sectores, organismos y entidades afectados. Igualmente se ha puesto a disposición de la Comisión Interministerial de Estrategias Marinas, y de los cinco Comités de Seguimiento de Estrategias Marinas. Finalmente, se han sometido a debate en el seno de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, se ha solicitado informe a los departamentos ministeriales y CCAA afectadas y ha sido sometido a deliberación del Consejo Asesor de Medioambiente.

1.1.5.5. Las AMP: competencia estatal vs. competencia autonómica

En relación con la creación (y gestión) de AMP, la delimitación de la Administración competente para su declaración y gestión ha sido un tema que tradicionalmente ha suscitado conflictos, aunque la LPNB, teniendo en cuenta la diversa doctrina constitucional y los hitos posteriores a la LPNB, ha intentado resolver dicha cuestión.

Antes de entrar de lleno en la materia, es necesario señalar que no existen de forma expresa títulos competenciales específicamente diseñados para la política de conservación *in situ* del medio marino; por lo tanto, para establecer las bases de la distribución competencial en relación a la declaración de EENN, se invocaron, en principio, los títulos competenciales de dominio público marítimo terrestre y de pesca marítima como títulos habilitantes para ello.

En el caso del DPMT, la jurisprudencia constitucional advierte que la condición demanial de que goza el medio marino (art. 132.2 CE) no justifica un cambio en la normal distribución de competencias que haya hecho la CE y los Estatutos de Autonomía en la regulación específicamente dedicada a distribuir competencias. Por tanto, en materia de planificación y gestión de la biodiversidad marina (espacios y especies), el carácter demanial del Estado no puede invocarse como título autónomo habilitante de competencias. En segundo lugar, y en relación al título de pesca marítima, la STC 38/2002 considera que *“la competencia autonómica para la protección de espacios naturales sólo se extenderá al mar territorial cuando, excepcionalmente, así lo exijan las características del espacio protegido (...) dicha competencia se halla limitada, en el presente caso, por la competencia estatal sobre pesca marítima, que (...) resulta más específica y, por ello, ha de prevalecer en caso de colisión”* (FJ 6). En la citada STC se delimitó claramente que las competencias ambientales de las CCAA tienen como límite las políticas sectoriales, en concreto la de pesca, del Estado. Es necesario precisar que la STC 38/2002 resuelve un conflicto de competencia entre pesca y medio ambiente, pero no entre las competencias ambientales de las CCAA y las competencias ambientales del Estado.

La LPNB se ha enfrentado al reto de delimitar adecuadamente las competencias entre el Estado y las CCAA en relación a la biodiversidad marina, es decir, que Administración territorial ambiental es competente para declarar (y gestionar) las AMP u otros espacios naturales protegidos que persigan una función similar. Así en el art. 6 de la LPNB se delimitan las competencias de la AGE sobre biodiversidad marina: *“[...] la Administración General del Estado tiene la competencia en biodiversidad marina, respetando lo dispuesto en los Estatutos de Autonomía de las CCAA del litoral en los siguientes términos: cuando se trate de espacios, hábitat o áreas críticas situados en áreas marinas bajo soberanía o jurisdicción nacional, siempre que no concurren los requisitos del art. 36.1; cuando afecten, bien a especies cuyos hábitats se sitúen en los espacios a que se refiere el párrafo anterior, bien a especies marinas altamente migratorias; cuando, de conformidad con el Derecho internacional, España tenga que gestionar espacios situados en los estrechos sometidos al Derecho internacional o en alta mar.”*

Por su parte, el art. 36.1 de la LPNB que positiva las competencias de las CCAA, establece que a éstas les *“corresponde [...] la determinación de la fórmula de gestión de los espacios naturales protegidos en su ámbito territorial y en las aguas marinas cuando, para estas últimas, en cada caso exista continuidad ecológica del ecosistema marino con el espacio natural terrestre objeto de protección, avalada por la mejor evidencia científica existente”*. Por tanto, será el Estado el competente en las AMP exclusivamente marinas, incluidos aquellos

espacios que situados cercanos a la costa no contengan continuidad ecológica con el espacio natural terrestre de competencia autonómica.

A merced de estos arts. podremos señalar, de forma general, que será del Estado la competencia para la protección de espacios y especies situados en áreas marinas bajo soberanía o jurisdicción nacional, salvo cuando se tratara de ecosistemas que constituyeran un continuo ecológico con respecto a espacios situados en tierra o en la zona marítimo-terrestre, pues en ese caso la competencia corresponderá a las CCAA. Igualmente, la gestión de los espacios situados en los estrechos sometidos al Derecho internacional o en alta mar será del Estado. Junto a las AMP, la LPNB también reserva al Estado las competencias relativas a los espacios naturales protegidos transfronterizos.

Y lo mismo cabe decir en relación con los parques nacionales, ya que la Ley de la Red de Parques Nacionales establece que el Estado será el competente en la gestión de los Parques Nacionales situados *“sobre aguas marinas bajo soberanía o jurisdicción nacional, cuando el ecosistema protegido carezca de continuidad ecológica con la parte terrestre o la zona marítimo-terrestre situadas en la Comunidad Autónoma”* (art. 16.2).

En conclusión, al Estado se le reserva un papel fundamental en la declaración de las AMP debido a las competencias que la LPNB le atribuye, quedando ceñida dicha atribución a las CCAA cuando la declaración de espacios se ubique en la zona marítimo-terrestre, en aguas interiores, así como “excepcionalmente” en aguas exteriores del mar territorial cuando venga exigido por la interdependencia de los ambientes marino y terrestre del espacio protegido. Por tanto, el papel que juegan las CCAA en la gestión de los espacios marinos existentes en su ámbito territorial y aguas marinas será sumamente importante.

La Ley 33/2015, de 21 de septiembre, ha reformado varios arts. de la Ley 42/2007 y, entre ellos, el art. 6, relativo a la competencia de las Administraciones Públicas sobre biodiversidad marina. Si bien, como regla general, es la AGE quien ejerce funciones públicas en el medio marino, la reciente STC 87/2013, de 11 de abril, ha precisado **las competencias que pueden desarrollar las CCAA: «el ejercicio de la competencia autonómica sobre espacios naturales protegidos en el mar territorial es excepcional y solo se justifica cuando las propias características y circunstancias del espacio natural a proteger demanden una gestión unitaria»**. Además, cuando se habla de competencias sobre “biodiversidad marina”, precisa esta nueva Ley, se refiere *“a todas las especies, espacios, hábitats o áreas críticas situados en el medio marino”*, limitando el ejercicio de las funciones de las CCAA a especies (excepto las altamente migratorias) y espacios, hábitats o áreas críticas situados en el medio marino, cuando exista continuidad ecológica del ecosistema marino con el espacio natural terrestre objeto de protección, avalada por la mejor evidencia científica existente.

Una vez tratado el tema competencial, nos detenemos en el procedimiento para la declaración de las AMP (que abordaremos en cuatro apartados: iniciación, selección de territorios candidatos, declaración *strictu sensu* y posible *desclasificación*). Como ya señalamos supra, si examinamos con detenimiento la LPNB, observamos que no contiene la regulación de un procedimiento para declarar EENN, ya que la regulación del procedimiento de declaración de los EENN es una cuestión autonómica (art 36). Las normas autonómicas sobre EENNPP no suelen contener tampoco dicha regulación, por lo que debemos recurrir entonces a las disposiciones generales sobre procedimiento administrativo común (Ley 39/2015), lo cual, a nuestro modo de ver, no supone una garantía de participación, en la medida en que, como vimos, es posible que no se apruebe el plan de gestión del espacio, como de ordinario sucede en numerosos espacios naturales terrestre, por lo que no resulta de aplicación el trámite

preceptivo de información pública sí contemplado al regular la LPNB algunos aspectos procedimentales de los PORN.

La declaración de las AMP a que se refiere al art. 26.1 a) LPMM de competencia estatal, se llevará a cabo mediante Real Decreto, a propuesta del Ministerio con competencias en medio marino, previo informe del Consejo Asesor de Medio Ambiente y la Conferencia Sectorial de Pesca (art. 27.1 LPMM). La gestión de las AMP incluidas en la RAMPE se ajustará a los criterios mínimos comunes que se dicten para la gestión coordinada y coherente de la Red. Dichas directrices serán aprobadas por el Consejo de Ministros mediante Real Decreto, a propuesta del referido Ministerio, sobre la base de la propuesta aprobada en Conferencia Sectorial, de conformidad con lo dispuesto en el art. 28. d) y, previa consulta al Consejo Asesor de Medio Ambiente (art. 27.2 LPMM).

En las AMP cuya declaración y gestión sea competencia autonómica en el supuesto establecido en el art. 36.1 de la Ley 2/2007, de 13 de diciembre e integradas en la RAMPE conforme a lo previsto en el apartado 3 del art. anterior, con respecto a las cuales deban adoptarse medidas de conservación que guarden relación con actividades cuya regulación o ejecución sea competencia del Estado, la Comunidad Autónoma, encargada de la gestión podrá solicitar, del Ministerio, bien la adopción de dichas medidas o bien, cuando éstas no sean de su competencia, el traslado de la solicitud al departamento oportuno. En el caso de medidas de conservación que afecten a la pesca marítima, la Comunidad Autónoma deberá acreditar que ha adoptado y aplicado previamente medidas similares en las aguas interiores de dicha Área o, de lo contrario, justificar adecuadamente las razones por las que no procede adoptarlas (art. 27.3).

Recuérdese en relación con esta cuestión la doctrina constitucional sostenida en la STC, según la cual *«el ejercicio de la competencia autonómica sobre espacios naturales protegidos en el mar territorial es excepcional y solo se justifica cuando las propias características y circunstancias del espacio natural a proteger demanden una gestión unitaria»*. Además, cuando se habla de competencias sobre “biodiversidad marina”, precisa esta nueva Ley, se refiere *“a todas las especies, espacios, hábitats o áreas críticas situados en el medio marino”*, limitando el ejercicio de las funciones de las CCAA a especies (excepto las altamente migratorias) y espacios, hábitats o áreas críticas situados en el medio marino, cuando exista continuidad ecológica del ecosistema marino con el espacio natural terrestre objeto de protección, avalada por la mejor evidencia científica existente.

1.1.5.6. La iniciación del procedimiento de declaración de AMP: especial mención a la iniciativa privada

Ya ha quedado visto que la PMM guarda silencio respecto al procedimiento de declaración de AMP, de modo que resulta de aplicación lo establecido en la LPNB respecto del procedimiento de declaración de ENP (en la medida en que tienen dicha consideración en virtud del art. 30 de la LPNB), así como en la vigente Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común. En principio, la iniciativa para la declaración de áreas marinas de competencia estatal corresponde en exclusiva al Estado.

El Derecho autonómico, en cambio, sí ha contemplado algunas precisiones al respecto, a las que nos referiremos al tratar de la colaboración privada en la conservación de la naturaleza.

Respecto a la iniciativa para instar la declaración de un AMP, caben, pues, diversas posibilidades. Así, por lo que se refiere a las AMP costeras, en este supuesto la iniciativa puede partir del Estado o de las CCAA, ya que ambas estarían legitimadas para ello, en

función de la articulación de competencias vistas *supra*. En este caso, cualquiera que lleve la iniciativa tiene que comunicárselo a la otra parte, motivando la idoneidad de la decisión de declarar un AMP en términos ecológicos, jurídicos y socioeconómicos. Por lo que se refiere a las AMP en aguas jurisdiccionales, la iniciativa partirá del Estado, salvo que se trate de un Parque Nacional, en cuyo caso, entonces puede mediar la iniciativa de las CCAA. Por su parte, en relación con las AMP transfronterizas, el impulso puede provenir, bien en el Estado español, por considerar oportuno establecer un AMP en aguas jurisdiccionales que se extienden a las aguas del Estado vecino, o por el contrario, puede residir en el país vecino. Por último, en relación a las AMP internacionales, habrá que tener en cuenta la normativa aplicable, como el IV Protocolo de Barcelona (para el Mediterráneo), o un texto internacional *ad hoc*. No obstante, es difícil que un solo país, en este caso España, pueda llevar adelante una iniciativa de tal calibre como lo es un AMP internacional. Lo razonable sería que la iniciativa partiera de un “grupo de países”, que incluso pudieran ser apoyados por alguna organización internacional (WWW/ADENA, Oceana, etc.), como aconteció en el santuario pelágico internacional del Mediterráneo. Entendemos que en todo caso la Administración competente deberá recabar los oportunos informes de las diversas instituciones y crear, a nivel estatal y autonómico, centros científicos para estudiar de forma específica la biodiversidad del medio marino.

1.1.5.7. La selección de las AMP: la relevancia del criterio científico

En cualquiera de los casos vistos anteriormente, para poder iniciar un procedimiento de declaración de un AMP es necesario que exista una buena motivación, es decir, que justifique la oportunidad de la declaración y permita conocer las necesidades que implicara la futura declaración. La base de tal justificación, es sin duda, el adecuado conocimiento científico de los componentes de cada zona. Por tanto, es imprescindible para la protección de las AMP y por ende para su declaración el conocimiento de los tipos de hábitats existente en el entorno marino de jurisdicción española y constituye una de las obligaciones que emanan del IV Protocolo de Barcelona (art 15). Esta labor de clasificación, ordenación y cartografiado de los hábitats y parámetros marinos es incipiente en el Estado Español.

No obstante, como señala el IV Protocolo de Barcelona en sus considerandos, cuando hay peligro de una reducción importante o de pérdida de la diversidad biológica, la falta de certeza científica no debe invocarse como razón para aplazar la adopción de medidas destinadas a evitar o minimizar ese peligro. En definitiva, se evoca al *principio de precaución*. Insisto, una vez más, en lo importante que es fomentar los estudios para conocer el medio marino y su biodiversidad junto con la creación de centros especializados en el estudio del mar y en la formulación de estrategias conservacionistas.

En estos momentos cabe traer a colación la **Ley 14/2010** sobre las infraestructuras y los servicios de información geográfica en España (que traspone la Directiva 2007/2/CE, por la que se establece una infraestructura de información espacial en la Comunidad Europea - INSIPRE-) que sin duda puede ser un magnífico instrumento para la recogida de datos y de la información necesaria (del ámbito marino) ya que supone un gran potencial para el desarrollo de la sociedad del conocimiento. De hecho obliga, a las Administraciones Públicas, a la creación y actualización de metadatos para los datos geográficos y servicios de información geográfica que se especifican en los apartados h), i) y j) del art. 3.1 , y que quedan enumerados en los Anexos I, II y III de esta ley, entre los que existen referencias a datos del medio marino (la descripción de la zona costera marítima próxima, estado de la biodiversidad, rasgos geográficos oceanográficos, condiciones físicas de los mares y masas de aguas salinas - por regiones y subregiones con características comunes-, etc.). Por lo tanto, en la actualidad la realización de los inventarios, recogida de datos, etc. no solo obedece a una

necesidad científica, sino también jurídica. Asimismo, también podemos encontrar una serie de publicaciones científicas que sientan las bases de unas *directrices para la identificación, selección y gestión de AMP* que tienen consideraciones de tipo ecológico, jurídicas, socioeconómicas, etc. En relación a este tipo de consideraciones, debemos constatar que LPBN avanza en la materia, incluye un anexo (el tercero) en el que asienta criterios ecológicos de selección de los lugares que pueden clasificarse como LICs y designarse ZECS, pero concretan poco las características que deben poseer los espacios para poder ser declarados EENN. Por lo tanto, sería bastante conveniente que la regulación de los EENN (y la específica de las AMP cuando se lleve a cabo) contenga los posibles criterios de selección de los mismos atendiendo no solo a aspectos ecológicos, sino a otros como son los socio-económicos (tan influyentes en las AMP).

1.1.5.8. La declaración formal del AMP

Todas las cuestiones hasta ahora tratadas van encaminadas a la declaración formal de AMP. Una vez seleccionada el área, dicha selección debería ser sometida a información pública. En las leyes que mejor detallan el procedimiento, como es el caso valenciano, se establece un mes para la audiencia de las corporaciones locales, entidades y asociaciones que ejerzan la representación de los intereses afectados por la declaración. Una vez realizadas las observaciones y alegaciones oportunas, realizadas en este periodo de información pública, se intentan solventar las discrepancias encontradas.

Interesa destacar, a pesar de guardar silencio tanto la LPNB como la LPMM que, en aplicación de la LPAC habrán de cumplirse los **trámites de información pública, audiencia de interesados y consulta a las Administraciones afectadas**, lo que permitirá, sin duda, alcanzar el mayor consenso posible, el cual asegurará que el establecimiento del AMP sea eficaz, sin renunciar, no obstante, a la protección debida. En este sentido, necesitamos recordar y entender que el mar es un cruce de usos humanos y el lugar donde se pretenda establecer un AMP no va a ser una excepción, es decir, podrán existir una confluencia de usos legítimos amparados en títulos habilitantes previos, además del ejercicio de competencias de las tres Administraciones que podrán confluir en el mismo área, que, como hemos visto, sencillamente concurren en igualdad de condiciones con el título competencial que legitima a las administraciones competentes para establecer limitaciones en los usos para la conservación del AMP en cuestión (navegación marina, pesca, defensa militar, etc.) ya que éste no prevalece sobre los demás, a menos que el legislador dispusiera otra cosa. No obstante, y por ello ha sido importante referirnos a la naturaleza de los PORN, si se utiliza un PORN como fórmula para la aprobación del plan de gestión del AMP, lo cual no es obligatorio, estará garantizada la prevalencia del PORN sobre planes y títulos habilitantes venideros e incluso preexistentes. En nuestra opinión, aunque la participación va a ser un aspecto clave en el proceso de declaración de las AMP, y debemos desarrollarla adecuadamente para llegar a nuestros objetivos de gobernanza, sería conveniente establecer la obligación de aprobar un PORN en el caso de AMP como sucede en relación a parques y reservas. Se propone, pues, esta modificación de la LPNB.

Con esto queremos poner de relieve, por ejemplo, que, una vez declarado un AMP, si no podemos regular o restringir la navegación que la circunda o la actividad pesquera a la que queda sometida, en realidad es como si el AMP no existiera, es decir, se debe intervenir para que las actividades sean compatibles con la protección del medio marino. De hecho, declarar un AMP puede resultar relativamente sencillo, pero sin un buen entendimiento surgirán los problemas cuando se regulen los usos (en concreto cuando se regula el Plan Rector de Uso

y Gestión (PRUG)) y prueba de ello es el Parque Natural de Cabo de Gata Níjar. Insistimos, este problema resulta más fácil cuando ha existido un procedimiento negociado, es decir, cuando ha existido un dialogo fluido entre todas las partes involucradas en el AMP (agentes económicos y administraciones involucradas). Por tanto, se pone de manifiesto que no es tarea sencilla, pero es factible mediante una fuerte participación pública a lo largo del procedimiento de declaración y sobre todo en el de aprobación de su plan de gestión. De este modo, se alude a diferentes técnicas de coordinación como son: convenios, consorcios, etc. que debieran existir desde el principio y no deben posponerse al momento de la regulación de los usos.

Todavía cabe una última reflexión tras lo dicho. Una eventual reforma del régimen jurídico de las AMP debiera garantizar y proporcionar una adecuada integración del ejercicio de las competencias de diversas AAPP (tanto a escala vertical, en los planos local, autonómico y estatal, como en el ámbito horizontal, es decir, entre los órganos de los distintos ramos de la misma Administración territorial) y agentes económicos afectados. Además, dada la idiosincrasia del medio marino y, por ende, de las AMP, será también ineludible una coordinación internacional, que se acentúa con respecto a las AMP establecidas (o que se establecerán) en zonas fronterizas o en alta mar.

Una vez superado el periodo de información pública y realizadas las gestiones pertinentes, se entra en lo que puede denominarse recta final del procedimiento, en la que la Administración competente formulará una propuesta de declaración, que elevará al órgano legislativo o administrativo, según el caso –si es estatal al Consejo de Ministros para que se apruebe través de Real Decreto y si es autonómica, bien al Consejo de Gobierno, bien a la Asamblea legislativa, en función del instrumento jurídico formal previsto para la declaración de AMP en la normativa autonómica sobre espacios naturales- , que decidirá sobre la conveniencia de la declaración propuesta y procederá, en su caso, a la misma, mediante una ley o decreto respectivamente, o Real Decreto si es estatal.

Respecto de la forma que reviste la declaración de EENN la LPNB guarda silencio, pero en el caso concreto de los Parques Nacionales, la LRPN establece que deben ser declarados “por Ley de las Cortes Generales”. Por su parte, las leyes autonómicas contienen referencias expresas a la forma de la declaración de los EENN utilizando normalmente tanto la Ley como el Decreto, dependiendo de la categoría de que se trate, reservando en términos generales la primera, para la figura de parque y reserva o asimilables y la segunda para el resto de figuras. Así, por ejemplo, serán Baleares y Comunidad Valenciana quienes sólo utilicen la fórmula del Decreto como instrumento de declaración en relación con todos los tipos de figuras (ello sería lo conveniente, pues garantiza la participación tanto en el procedimiento de declaración, como en sede de impugnación, como tendremos ocasión de abundar infra al tratar de la participación en el procedimiento de declaración de AMP. Cabe destacar que en ocasiones las CCAA han recurrido a declaraciones simultaneas de EENN (o a la reconversión de sus superficies) mediante una ley, como ha sucedió con la Ley 2/1989 por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía o, como es sabido, la Ley 1/2001 del suelo de la Región de Murcia, a través de su disposición adicional 8ª, que luego fue declarada inconstitucional por no publicar oficialmente los límites de los espacios naturales protegidos.

Como venimos sosteniendo, consideramos más adecuada la declaración de AMP a través de instrumento reglamentario y no legal. Así es como lo ha resuelto la LPMM respecto a las AMP de competencia estatal, lo que constituye una aplaudible reserva de la Administración, que garantiza mejor la participación en el procedimiento de declaración, así como la posibilidad de su impugnación ante la Jurisdicción contencioso-administrativa. En efecto, la utilización del vehículo formal de ley para declarar

AMP puede suscitar problemas de inconstitucionalidad, pues podrían ser tenidas como leyes singulares o de caso único. A ello ha de adjuntarse la lentitud del proceso parlamentario y la escasa o nula participación de los colectivos afectados. Además, la utilización de vehículo formal de rango reglamentario permite un control judicial a través de la Jurisdicción contencioso-administrativa, a diferencia de lo que sucede cuando el instrumento de declaración es una Ley, sólo controlable en sede constitucional, lo cual, como puede deducirse, supone una quiebra de la participación.

Por último, es necesario resaltar que la zona litoral es muy dinámica, es decir, sus procesos varían rápidamente en un corto espacio de tiempo; por ello se hace más conveniente que los trámites para declarar AMP que tengan un “apéndice terrestre” (el litoral) se diseñen teniendo muy en cuenta el factor tiempo, es decir, que sean lo más ágiles posible, respetando siempre las garantías legales. No obstante, es cierto que la LPNB refleja esta realidad y habilita un régimen de protección preventivo (art 22) con la condición de que esté iniciado el procedimiento de aprobación de un PORN, entonces hasta que no se apruebe éste “[...] *no podrá reconocerse a los interesados la facultad de realizar actos de transformación de la realidad física, geológica y biológica, sin informe favorable de la Administración actuante*”. Además, establece que *“durante la tramitación de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales o delimitado un espacio natural protegido y mientras éste no disponga del correspondiente planeamiento regulador, no podrán realizarse actos que supongan una transformación sensible de la realidad física y biológica que pueda llegar a hacer imposible o dificultar de forma importante la consecución de los objetivos de dicho Plan”*. Por lo tanto, dichas medidas cautelares implican adelantar las medidas aplicables al AMP, como sucede, por ejemplo, con la vigilancia de la zona protegible para evitar que dichas medidas sean infringidas.

Respecto de los efectos jurídicos (inmediatos y de carácter general) de la declaración podemos decir que la declaración de un AMP tiene como fundamental efecto la aplicación, a partir de su vigencia, de un estatuto jurídico especial.

1.1.5.9. La desclasificación de AMP

La desclasificación de un AMP, es decir, el cese de sus efectos jurídicos no es recogido por la LPNB. Esta falta de previsión legal es claramente sintomática de su falta de adecuación a nuestro ordenamiento jurídico, en concreto al art. 45 CE, que responsabiliza e implica a todos y especialmente a los poderes públicos en la protección del ambiente; de esta forma, siendo los espacios protegidos partes del ambiente, es evidente que la desclasificación de un espacio protegido significaría la frustración del precepto constitucional. Por lo tanto, las AMP se caracterizan por su protección indefinida, sin sujeción a plazos, a no ser que se realice de forma expresa a través de un instrumento normativo o una resolución judicial.

La STC 195/1998 sobre la Reserva Natural de las Marismas de Santoña y Noja, que no es un AMP, no trata de una desclasificación *stricto sensu*, pero nos sirve como ejemplo de lo queremos manifestar. A pesar de declarar inconstitucional la Ley 61/1992, por la que el Estado declaró la citada Reserva Natural, señala que los efectos de esa inconstitucionalidad no deben llevar aparejada la inmediata declaración de nulidad, cuyos efectos quedan diferidos al momento en que la Comunidad autónoma dicte la pertinente disposición en las que las Marismas de Santoña sean declaradas espacio natural bajo algunas de las figuras previstas legalmente (FJ 5), y ello precisamente para evitar graves perjuicios a los recursos naturales de la zona objeto de controversia.

Para terminar, diremos que la desclasificación de EENN cuya declaración derive de tratados internacionales o del Derecho derivado de la Unión Europea, habrá que estar a las exigencias en cada caso establecidas. Por ejemplo, el IV Protocolo de Barcelona alude a "razones importantes" para admitir cambios en el régimen de las ZEPIMS, incluso su supresión, y en todo caso se aplicará un procedimiento análogo al seguido para la creación de las ZEPIMS y su inclusión en la Lista (art. 10).

La LPNB ha regulado esta cuestión en su art. 49, según el cual, la descatalogación total o parcial de un espacio incluido en Red Natura 2000 solo podrá proponerse cuando así lo justifiquen los cambios provocados en el mismo por la evolución natural, científicamente demostrada, reflejados en los resultados del seguimiento. En todo caso, el procedimiento incorporará un trámite de información pública.

Asimismo, se contempla la alteración de la delimitación de los espacios protegidos (art. 52). Así, sólo podrá alterarse la delimitación de espacios naturales protegidos o de la Red Natura 2000, reduciendo su superficie total o excluyendo terrenos de los mismos, cuando así lo justifiquen los cambios provocados en ellos por su evolución natural, científicamente demostrada. En el caso de alteraciones en las delimitaciones de espacios protegidos Red Natura 2000, los cambios debidos a la evolución natural deberán aparecer debidamente reflejados en los resultados del seguimiento previsto en el art. 47 de la LPNB. Toda alteración de la delimitación de áreas protegidas deberá someterse, asimismo, a información pública, que en el caso de los espacios protegidos Red Natura 2000 se hará de forma previa a la remisión de la propuesta de descatalogación a la Comisión Europea y la aceptación por ésta de tal descatalogación.

1.1.5.10. La Red de AMP de España (RAMPE)

La LPNB se refirió a la RAMPE en su art. 32, al establecer que, además de las AMP propiamente dichas, también podrían formar parte de la Red las áreas marinas respecto de las cuales se adoptara cualquier otra figura de protección de áreas prevista en dicha Ley, esto es, parques, reservas, monumentos y paisajes.

No obstante, la creación formal de la misma tuvo lugar por la LPMM, concretamente por su art. Art. 24 sobre Creación de la RAMPE. Según dispone el precepto, la RAMPE está constituida por espacios marinos, con independencia de que su declaración y gestión estén reguladas por normas internacionales, comunitarias y estatales, así como su marco normativo y el sistema de relaciones necesario para su funcionamiento. También podrán quedar integrados en la Red, aquellos espacios cuya declaración y gestión estén reguladas por normas autonómicas en el supuesto establecido en el art. 36.1 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre. La Ley prevé para estos casos, que las CCAA litorales competentes en la declaración y gestión de AMP, en colaboración con la AGE, elaboren la propuesta de criterios mínimos comunes para una gestión coordinada y coherente de la RAMPE, que aprobará la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente.

También pueden formar parte de la Red otras AMP existentes en el ordenamiento español a partir de la mera ratificación y publicación de tratados internacionales o la asunción de compromisos internacionales como pueden ser las Reservas de la Biosfera, los lugares Patrimonio Mundial de la UNESCO, los Humedales Ramsar, las ZEPIMS establecidas en el Convenio de Barcelona y las AMP del Convenio OSPAR, entre otros. El art. 26 de la LPMM se dedica a relacionar todos ellos:

Tipos de áreas incluidas en la Red.

1. Podrán formar parte de la RAMPE de acuerdo con lo dispuesto en el art. 24 los siguientes espacios protegidos:

a) Las Áreas Marinas Protegidas.

b) Las Zonas Especiales de Conservación y las Zonas de Especial Protección para las Aves, que conforman la Red Natura 2000.

c) Otras categorías de espacios naturales protegidos, según establece el art. 29 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre.

d) Las áreas protegidas por instrumentos internacionales, sin perjuicio de que su declaración y gestión se ajustará a lo dispuesto en su correspondiente normativa internacional.

e) Las Reservas Marinas reguladas en el art. 14 de la Ley 3/2001, de 26 de marzo, de Pesca Marítima del Estado, quedarán integradas en la Red, sin perjuicio de que su declaración y gestión se realizará conforme a lo dispuesto en dicha ley.

Será el Ministerio con competencias en medio marino el que establecerá los criterios de integración en la Red conforme a los cuales incluirá aquellos espacios de competencia estatal. Y así, mediante Real Decreto 1599/2011, de 4 de noviembre se han establecido los criterios de integración de los espacios marinos protegidos en la RAMPE, que pretende ser una red ecológicamente coherente, bien gestionada y representativa del patrimonio natural y de la biodiversidad marina española, integrada a su vez en la Red Global de Áreas Marinas Protegidas en el marco de Naciones Unidas y del Convenio sobre la Diversidad Biológica.

Una limitación importante que observamos en relación con la RAMPE es que no formarían parte de la misma lo que se denominan áreas marinas privadas o áreas marinas definidas a partir del ámbito espacial marino al que se circunscribe la aplicación de los eventuales acuerdos de custodia marina, como tendremos ocasión de estudiar *infra*. Se trata de una laguna que podría colmarse en una futura reforma legal.

1.1.5.2. Real Decreto 363/2017, de 8 de abril, de ordenación del espacio marítimo

1.1.5.2.1. *Objeto, ámbito y principios*

El Real Decreto 363/2017 por el que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo constituye en puridad la transposición de la Directiva 2014/89. No obstante, se dicta, según invoca su preámbulo, en desarrollo del art. 4.2 de la Ley 41/2010, Ley que constituyó la transposición de la Directiva 2008/56 Marco sobre la Estrategia Marina y que es tenida por el pilar ambiental de la Política Marítima Integrada. La norma reglamentaria invoca, en consecuencia, un doble fundamento constitucional, el art. 149.1. 23^a y el 149.1.13^a CE, esto es, las bases sobre protección del medio ambiente y la planificación económica.

El objeto del Real Decreto 363/2017 excede, no obstante, el objeto de la LPMM, pues no se limita a la regulación ambiental del medio marino, sino que afecta a los denominados sectores marítimos. Como consecuencia de esta amplitud de su objeto, la doctrina más autorizada ya ha alzado su voz en contra del rango reglamentario de la misma (SANZ LARRUGA y MENÉNDEZ REXACH), por afectar a múltiples actividades que se llevan a cabo en el medio marino, “cuya coordinación con las Estrategias Marinas ha de garantizarse al máximo”, algunas de las cuales, además resultan ser de competencia autonómica.

El art. 3 del ROEM define OEM como *“proceso mediante el cual las autoridades competentes analizan y organizan las actividades humanas en las zonas marinas con el fin de alcanzar objetivos ecológicos, económicos y sectoriales”*. De este modo, se persigue una ordenación global, que comprenda, no solo la planificación ambiental sino también la planificación sectorial sobre actividades y usos marítimos. Se trata de un enfoque similar al de la GIZC, pero que extiende su ámbito de aplicación a las diversas zonas marinas, no a la franja adyacente a la costa, tal y como se deriva del art. 2.1 del ROEM, que circunscribe su ámbito de aplicación a las aguas marítimas, incluido el lecho, el subsuelo, los recursos naturales en los que el reino de España ejerza soberanía, derechos soberanos o jurisdicción, resultando de aplicación a la plataforma continental, a la ZEE y al Mar territorial, compartiendo, en este sentido, ámbito de aplicación con las Estrategias Marinas ex LPMM.

Por lo que se refiere a las exclusiones, o actividades y espacios excluidos de su ámbito de aplicación, el art. 2.2 del ROEM se refiere a las actividades de defensa o seguridad nacional, la ordenación del territorio y el urbanismo y el litoral y las aguas costeras. Quedan fuera, pues, del ámbito de la ordenación del espacio marítimo:

- las zonas de interés militar (Ley 8/1975, de 12 de marzo).
- la ordenación litoral autonómica, referida, por ejemplo, a los puertos de refugio y puertos deportivos (Vid. Dictamen del Consejo de Estado 167/2017 sobre el ROEM).
- las aguas de servicio de los puertos (RD Legislativo 2/2011).
- aguas costeras. Como vimos, las aguas costeras forman parte del ámbito de aplicación de la DMA. No obstante, respecto de las mismas deben cumplirse los objetivos ambientales establecidos en la LPMM y en las Estrategias Marinas.

De todas estas exclusiones, SANZ LARRUGA considera que la exclusión de la ordenación territorial, urbanística y del litoral y las aguas costeras no parece del todo acertada, *“por la necesidad de promover con la misma la coherencia del plan o planes de ordenación del espacio marítimo resultantes con otros procesos pertinentes, y por la necesidad de tener en cuenta la interacción tierra mar”*. En el mismo sentido MENÉNDEZ REXACH señaló que se debe asegurar la coordinación con los planes de ordenación del litoral y demás instrumentos para la gestión integrada de las zonas costeras, entre ellos, los planes hidrológicos de demarcación.

1.1.5.2.2. Los planes de ordenación del espacio marítimo

Al igual que la Directiva, la herramienta jurídica al servicio de la ordenación marina son los planes de ordenación del espacio marítimo (POEM) cuyo ámbito territorial será el de las Demarcaciones marinas creadas por la Ley 41/2010, esto es la noratlántica, la sudatlántica, la del Estrecho y Alborán, la levantino balear y la canaria.

Los principios y criterios orientadores de la OEM y, en consecuencia, que deben ser tenidos en cuenta por los POEM, son los siguientes:

- Interacción tierra mar.
- Desarrollo sostenible, en su triple versión ambiental, social y económica, coherencia entre la OEM y otros planes como la GIZC.
- Participación de los grupos de interés.
- Utilización de los mejores datos disponibles en cooperación con Estados miembros y con terceros países.

MENÉNDEZ REXACH advierte del carácter integrador, flexible y estratégico de los POEM, los cuales, a su juicio, deben integrar a la planificación sectorial sin pretender sustituirla, esto es sin desplazar la función ordenadora de los planes contemplados en la legislación propia de cada sector, añadiendo que “sus determinaciones deben consistir más en directrices y recomendaciones que en normas de directa aplicación”.

Procedimiento de elaboración de los POEM

1º Inventario de actividades y usos

Objeto: zonas de acuicultura, zonas de pesca, instalaciones para la prospección y extracción de petróleo, gas y otros recursos energéticos minerales y áridos minerales y la producción de energía procedente de fuentes renovables, rutas de transporte marítimo y tráfico marítimo, zonas de vertido en el mar, zonas e instalaciones de interés para la defensa nacional, espacios protegidos, lugares y hábitat que merezcan especial atención por su valor ambiental y las especies protegidas, especialmente las contenidas en el Inventario español del patrimonio natural y la biodiversidad, esto es AMP estatales y autonómicas y figuras internacionales en el medio marino, zonas de extracción de materias primas, tendidos y cables submarinos, investigación científica, actividades turísticas, culturales, deportivas y recreativas, patrimonio cultural submarino, entre otros.

Competencia: Ministerios en coordinación con las CCAA. Debe tenerse en cuenta que la LPMM, como se verá, establece que para cada una de las cinco Demarcaciones Marinas se constituirá, como así ha sido, un *Comité de Seguimiento de la Estrategia Marina*, integrado por representantes de las administraciones estatal y autonómica con competencias en la ejecución de la estrategia marina correspondiente. Estos son creados mediante Orden AAA/705/2014, de 28 de abril, estableciéndose su composición, funciones y régimen de funcionamiento, y definiéndose un Comité para cada una de las demarcaciones marinas.

En puridad estos Comités de seguimiento deberán intervenir en el seguimiento del cumplimiento de los objetivos ambientales marcados en la estrategia, de modo que, de encomendar también estas funciones relativas a todas las actividades y usos existentes en el mar implicaría incrementar su ámbito competencial.

Plazo para su remisión a DG de sostenibilidad de la costa y del mar: 31 de marzo de 2019.

2º Base de datos-información de base

Competencia: Dirección General de sostenibilidad de la costa y del mar.

La Dirección General podrá tener en cuenta los datos ambientales, sociales y económicos recopilados para la elaboración de las Estrategias Marinas y los datos físicos marinos relativos a las aguas marinas, remitiéndose el Reglamento a la Directiva 2007/2/CE, de 14 de marzo (INSPIRE), por la que se establece una infraestructura de información espacial en la Comunidad Europea y que tiene por objeto fijar normas generales con vistas al establecimiento de una infraestructura de información espacial en la Comunidad Europea, orientada a la aplicación de las políticas comunitarias de medio ambiente y de políticas o actuaciones que puedan incidir en el medio ambiente. Esta norma, como se vio, fue transpuesta al ordenamiento jurídico español mediante la LPMM.

Como advierte SANZ LARRUGA, en este proceso de elaboración de la base de datos el órgano competente podrá recabar informe a las AAPP y demás organismos públicos que estime.

Asimismo, desde las fases iniciales de elaboración de los POEM debe garantizarse la participación pública (art. 8 RMOEM), a todos los interesados, tanto en el trámite de alegaciones como de información pública. Además, deberá consultarse a los grupos de interés y autoridades pertinentes, así como al público afectado, en los términos de lo dispuesto en la Ley 27/2006 de acceso a la información, participación y acceso a la justicia, y 21/2013, de EIA.

El art. 8.2 del Reglamento establece expresamente que se velará asimismo porque los grupos de interés y autoridades pertinentes, así como el público afectado, tengan acceso a los planes una vez concretados, mediante la publicación del contenido de los mismos, incluida la parte no normativa no aprobada como Real Decreto, en la página web del Ministerio con competencias en medio marino. Dos precisiones, a nuestro juicio requiere dicho apartado del art. 8 de ROEM. En primer término, debería haberse referido a Administraciones competentes y no “pertinentes”. En segundo lugar, se da por hecho, pues, que parte de los planes de ordenación marina tendrán carácter no normativo (sic) y que, en consecuencia, no será objeto de publicación oficial. Ello debe ser contrastado con el carácter normativo de los PORN y otros planes cuyo contenido pretende integrar la política marítima integrada.

3º Propuesta de POEM

Competencia: Dirección General de sostenibilidad de la costa y del mar

Contenido: aptitud de los espacios marinos para la realización de actividades y usos relevantes, teniendo en cuenta la potencialidad de cada zona, su capacidad de carga y el mantenimiento del buen estado ambiental.

Consulta institucional previa. Con anterioridad a la elaboración de la propuesta al Consejo de Ministros para su aprobación mediante Real Decreto, serán consultados el Comité de seguimiento de la demarcación marina de que se trate, las CCAA afectadas, el Consejo asesor de medio ambiente y los Ministerios afectados.

Informes. Se solicitará, asimismo informe de la Comisión delegada del Gobierno para asuntos económicos.

4º Remisión al Consejo de Ministros para su aprobación

Competencia: Comisión interministerial de Estrategias Marinas que lo remitirá a la Secretaría de Estado de medio ambiente para que a su vez lo remita al CM. Como nos recuerda SANZ LARRUGA, y aunque nada dice el ROEM, deberá someterse a EAE ex art. 17 del TREIA de 2013.

Plazo: antes del 31 de marzo de 2021

Por otra parte, por lo que se refiere a la competencia estatal para la aprobación del POEM, SANZ LARRUGA estima criticable que se atribuya la competencia para la aprobación del Plan al Consejo de Ministros, porque ello supone (p. 13) reconocer un excesivo protagonismo al Estado cuando en la ordenación del espacio marítimo confluyen muchas e importantes competencias de las CCAA e incluso de los municipios. Por su parte, MENÉNDEZ REXACH ve lógico que se atribuya protagonismo al Ministerio con competencias en medio ambiente, con competencias clave en medio marino y también competente para elaborar las Estrategias Marinas. Mas a su juicio deberían haberse incluido a los departamentos de las CCAA con competencias en medio ambiente, por la existencia de continuidad ecológica del ecosistema marino, proponiendo la constitución de un Comité de autoridades competentes similar al existente en materia de aguas en el ámbito de cada Demarcación hidrográfica.

Desde luego, sorprende que, para la aprobación de las Estrategias Marinas tengan una mayor participación las CCAA, teniendo en cuenta que los POEM gozan de un ámbito mucho más amplio y afectan a una multitud de competencias autonómicas ambientales y no ambientales. Las Estrategias Marinas, incluido su programa de medidas, han sido aprobadas por el Gobierno mediante Real Decreto, previo debate en el seno de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, y previo informe de los Ministerios afectados, las CCAA afectadas, y del Consejo Asesor de Medio Ambiente, una vez cumplido el trámite de información pública.

5º Seguimiento y revisión

Anualmente, cada Ministerio afectado elaborará un informe de seguimiento sobre la aplicación de los POEM, que será remitido al Ministerio con competencias en materia de medio ambiente para su evaluación y análisis, que a su vez será remitida a la Comisión interministerial de las Estrategias Marinas, a la que el art. 12 del ROEM le atribuye una nueva competencia de control de la aplicación y gestión coordinada de los POEM, que serán revisados al menos cada diez años, teniendo en cuenta las revisiones de las Estrategias marinas, que tendrán lugar cada seis.

- *Relaciones entre los POEM y las Estrategias marinas: solapamientos*

El ámbito espacial de aplicación de los POEM y de las EM es el mismo. Aunque la vocación de los POEM es más amplia que la de las EM, pues aquellos tienen por objeto la ordenación del espacio marítimo en su conjunto, con una finalidad ambiental económica y social, lo cierto es que para la elaboración de las Estrategias también deben ser tenidos en cuenta la integración del resto de políticas sectoriales que inciden en cada ámbito de cada estrategia. En este sentido, la doctrina administrativista sugiere que las éstas se configuren como parte de los POEM. Concluimos, de acuerdo con la doctrina que ha estudiado el presente Real Decreto, que la transposición de la Directiva 2014/89/UE al ordenamiento jurídico español mediante el ROEM no garantiza una adecuada coordinación entre las competencias estatales y autonómicas concurrentes en el medio marino, pues no incorpora el enfoque interacción tierra mar para fomentar la coherencia entre las actuaciones en tierra y en el mar, careciendo de rango suficiente para asumir la planificación marítima integrada de nuestras áreas marinas.

1.1.6. De la “participación” a la “gobernanza de áreas marinas”

1.1.6.1. Régimen jurídico general de la participación, del derecho de acceso y de la transparencia en el ámbito de las AMP

- *La participación en el procedimiento de elaboración de las Estrategias Marinas*

Las Estrategias Marinas como instrumento de planificación del medio marino tienen como principal objetivo la consecución del Buen Estado Ambiental (BEA) de nuestros mares a más tardar en 2020. Para su desarrollo, la Comisión Europea aprobó la **Decisión de la Comisión 2010/477/UE** sobre los criterios y las normas aplicables al buen estado ambiental de las aguas marinas, donde se definen los criterios e indicadores asociados que permiten evaluar el buen estado ambiental, y su relación con los descriptores cualitativos, en que basar la aplicación de las Estrategias Marinas.

Para la elaboración de las Estrategias Marinas los Estados Miembros deben cumplir de modo previo con cada una de las fases consecutivas, que se repiten en un ciclo de 6 años siguiendo los principios de la gestión adaptativa que contempla la DMEM: Fase 1: Evaluación inicial del estado del medio marino (2012); Fase 2: Definición de lo que se considera BEA para los 11 descriptores marinos fijados en la DMEM (2012); Fase 3: Establecimiento de objetivos ambientales que guíen el proceso hacia la consecución del BEA (2012); Fase 4: Establecimiento de los programas de seguimiento (2014); Fase 5: Elaboración de los programas de medidas (2015-2016): tienen una importancia clave por cuanto es donde se recoge la propuesta concreta de acciones a ejecutar por parte de todas las administraciones competentes, al objeto de mantener o alcanzar el buen estado ambiental previamente definido. Esta última fase responde a que los programas de medidas son la parte más ejecutiva de las estrategias, en la cual es posible realizar modificaciones sustanciales de manera que se integre adecuadamente la variable ambiental, mientras que el resto de fases se caracterizaron más por un enfoque analítico, de evaluación y de diagnóstico.

En este procedimiento previo a la aprobación de las Estrategias marinas debe darse cumplimiento a los principios de información y participación pública, por lo que la LPMM contempló mecanismos de cooperación e información pública de obligado cumplimiento previstos en el capítulo V, bajo la rúbrica **Información y participación pública, coordinación y cooperación**, del título II dedicado a las Estrategias Marinas. Así, el art. 21 de la LPMM establece que *“de conformidad con lo establecido en la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, el Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino debe publicar y poner a disposición del público, para que éste presente sus observaciones, resúmenes de los siguientes elementos de las estrategias marinas o de las actualizaciones: a) La evaluación inicial y la definición del buen estado ambiental. b) Los objetivos ambientales. c) Los programas de seguimiento. d) Los programas de medidas. e) La actualización de las estrategias marinas.*

Como señala el art. 21 de la LPMM, en el proceso de participación pública se consultará a los organismos internacionales relacionados con la aplicación de convenios o acuerdos de protección del medio marino de los que es parte el Reino de España, los organismos científicos consultivos y los Consejos Consultivos Regionales.

- *Análisis del cumplimiento de la puesta a disposición de la información y de la participación pública en cada una de las fases previas a la aprobación de las Estrategias Marinas. La participación en las fases iniciales: evaluación inicial, definición del buen estado ambiental e identificación de los objetivos ambientales*

En 2012 se finalizaron los trabajos técnicos de las tres primeras fases de las 5 demarcaciones marinas españolas. En cuanto a la participación social relacionada con la LPMM y las Estrategias marinas, se han ido presentando los avances de los trabajos al Grupo de Trabajo de Gestión Integral del Litoral del Consejo Asesor de Medio Ambiente, en sus reuniones de 14 de enero de 2010, 6 de julio de 2010, 25 de febrero de 2011, 16 de marzo de 2011.

La LPMM prevé que los resultados de la evaluación inicial, definición de buen estado ambiental y establecimiento de objetivos ambientales se deben publicar y poner a disposición del público, para que éste presente sus observaciones. Además, estos documentos se deben someter a consulta del Consejo Asesor de Medio Ambiente. En consecuencia, los documentos han estado sometidos a consulta pública a través de la página Web del MAGRAMA desde el 1 de junio de 2012 hasta el 15 de julio de 2012 y se envió notificación

de la misma a todos los sectores y administraciones interesadas. Se produjeron centenares de visitas a la página de consulta pública y se recibieron aportaciones procedentes, por ejemplo, de CCAA, centros de investigación, universidades, ONGs, etc. En los documentos definitivos se han tenido en cuenta en la medida de lo posible todas las observaciones recibidas.

En la reunión del 24 de julio de 2012 del Consejo Asesor de Medio Ambiente (CAMA) y en la posterior reunión del 17 de septiembre del Grupo de Trabajo de Gestión Integrada del Litoral del CAMA se presentaron para consulta los documentos de la evaluación inicial, buen estado ambiental y objetivos ambientales, y las sugerencias de los miembros de estos grupos se han tenido en cuenta a la hora de elaborar los documentos definitivos

Los objetivos ambientales de las estrategias marinas, junto con la definición de buen estado ambiental, se aprobaron por Acuerdo del Consejo de Ministros el 2 de noviembre de 2012. El resultado de esta primera aproximación constituye el marco de referencia para las siguientes fases. Las Estrategias marinas han sido aprobadas mediante Real Decreto 1365/2018, de 2 de noviembre, por el que se aprueban las Estrategias marinas.

- *La participación en los Programas de Seguimiento de las Estrategias marinas*

Siguiendo con el calendario establecido en la DMEM, los Estados miembros deben diseñar unos Programas de Seguimiento con el objetivo de garantizar una evaluación continuada del BEA, y determinar si el BEA y los objetivos ambientales propuestos están siendo alcanzados, así como analizar la efectividad de los Programas de Medidas.

La LPMM en su art. 11, prevé que sobre la base de la evaluación inicial el Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino elaborará y aplicará, de acuerdo con lo establecido en el anexo IV, programas de seguimiento coordinados para evaluar permanentemente el estado ambiental del medio marino, teniendo en cuenta las listas indicativas del anexo I y en referencia a los objetivos ambientales. Estos programas deberán ser compatibles dentro de las regiones o subregiones marinas y se basarán en las disposiciones en materia de evaluación y seguimiento establecidos por la legislación comunitaria aplicable o en virtud de acuerdos internacionales, y serán compatibles con las mismas. En 2014, se procedió al diseño de los Programas de Seguimiento (PS), con la premisa de aprovechar al máximo los programas ya existentes, y garantizar la coordinación y coherencia con otros países de una misma subregión marina.

Cumpliendo con lo previsto con las obligaciones de información pública ex art. 21 LPMM, que establece el deber publicar y poner a disposición del público, para que estén presentes sus observaciones, resúmenes de los programas de seguimiento, éstos fueron sometidos a un período de consulta pública para su puesta en conocimiento del público interesado, hasta el día 30 de septiembre de 2014. Finalizado este trámite a principios del mes de marzo de 2015 se procedió al informe final a la Comisión Europea de los mencionados Programas de Seguimiento.

La elaboración de la propuesta de los programas de seguimiento se ha basado en varios procesos simultáneos, que pueden resumirse en: Discusión científico-técnica sobre los indicadores, Inventario de programas existentes, análisis crítico y propuesta de integración de los mismos dentro de los programas de seguimiento de las Estrategias Marinas; Propuesta de estructura de programas y subprogramas, incluido el diseño de PS nuevos para aquellas lagunas detectadas; y Discusión con las autoridades responsables del seguimiento de cada componente, y acuerdos sobre el diseño de dichos programas.

Tomando como referencia aquellos programas existentes en la actualidad que se desarrollan con el fin de cumplir los objetivos de otras directivas (Directiva Marco del Agua, D. Hábitats, D. Aves, entre otras), Convenios internacionales (OSPAR y Barcelona) y otras obligaciones (Política Pesquera común) se realizó un inventario de manera exhaustiva gracias a la cumplimentación por parte de todos los agentes relacionados con el medio marino de un cuestionario remitido y disponible en la página web del MAGRAMA. Las necesidades adicionales identificadas para un adecuado seguimiento del estado del medio marino han sido integradas en el diseño final de los programas y subprogramas de seguimiento.

España posee aguas marinas en dos regiones marinas: Atlántico Noreste y Mediterráneo. Parte de las aguas marinas de España de la región marina del Atlántico Noreste (Demarcaciones Marinas noratlántica y sudatlántica) quedan recogidas dentro del ámbito geográfico del Convenio OSPAR. Estas demarcaciones, por tanto, poseen una tradición de Programas de Seguimiento asociados a las obligaciones de este Convenio, cuya información y bagaje resultó muy relevante para la evaluación inicial, y el diseño de los programas de Seguimiento.

Por su parte, OSPAR ha estado trabajando estos últimos años en labores de coordinación, en cuyo proceso destacan el conjunto de indicadores comunes y candidatos aprobados por las Partes del Convenio durante las dos últimas reuniones de la Comisión OSPAR (OSPAR, junio 2013, junio 2014). Los indicadores comunes de OSPAR son aquellos sobre los cuales las partes contratantes se han comprometido a realizar un seguimiento, y una evaluación conjunta en el Atlántico Noroeste. Algunos indicadores comunes lo son para toda el área OSPAR, y otros sólo para cada una de las subregiones. Además, existe un conjunto de indicadores “candidatos”, definidos así porque necesitan un mayor desarrollo metodológico antes de su inclusión como indicadores comunes. Dentro de ellos, los “candidatos priorizados” son aquellos para los que existe un mayor compromiso de trabajo por parte de las Partes Contratantes. Es de destacar que OSPAR trabaja de acuerdo con su estrategia común de seguimiento denominada JAMP (*Joint Assessment and Monitoring Program*). Como primer producto del JAMP, para los próximos años, se realizará una evaluación conjunta del estado ambiental del medio marino en la zona OSPAR (“Evaluación intermedia”), con el fin de que sea la base de la revisión de la evaluación inicial que los Estados Miembros deberían hacer en el año 2018. Esta estrategia conjunta de seguimiento tendrá como resultado relevante el QSR (“*Quality Status Report*”), previsto para el año 2021.

En lo que respecta a la región marina mediterránea, el Convenio de Barcelona en el marco del Proceso del Enfoque Ecosistémico (“*Ecosystem Approach*”, ECAP) ha planteado para el bienio (2014-2015) una propuesta y acuerdo sobre un conjunto de indicadores comunes, así como el diseño de un programa de seguimiento. Además, las partes del Convenio de Barcelona han aprobado los indicadores comunes en la COP de febrero de 2016. Además, para reforzar la coordinación entre los 8 Estados Miembros Mediterráneos, la Comisión ha lanzado un proyecto específico de coordinación, que ha propiciado la elaboración de un programa de trabajo específico para el Mar Mediterráneo integrado dentro del programa de trabajo de la ECI (Estrategia Común de Implantación).

Con el objetivo de fomentar la participación pública, a través de contribuciones de la comunidad científica y plataformas tecnológicas, desde las primeras fases del desarrollo de los programas de seguimiento, el MAGRAMA junto con la Plataforma Tecnológica PROTECMA organizó las Jornadas “Programas, sistemas y tecnologías existentes/emergentes de seguimiento para dar respuesta a la Directiva Marco sobre la Estrategia Marina y las Directivas de Biodiversidad en el medio marino”, que tuvieron lugar los días 10 y 11 de junio de 2013, en la sede del Ministerio en Madrid.

El objetivo principal de las Jornadas era realizar una puesta en común de los requerimientos de la DMEM y las Directivas de Hábitats y Aves, en lo que se refiere a los programas de seguimiento para la evaluación del estado ambiental de las especies, hábitats y ecosistemas. En ellas participaron distintos miembros de administraciones, instituciones científicas, sector privado, fundaciones, y organizaciones ambientalistas. En la página web de Protecma (www.ptprotecma.es) puede consultarse las presentaciones de las Jornadas.

Posteriormente, durante la primera mitad de 2014 tuvieron lugar diversos talleres sobre temáticas específicas (cetáceos, seguimiento de pesquerías artesanales y recreativas, angiospermas marinas y especies alóctonas). Otros grupos de trabajo funcionaron por correspondencia y correo electrónico.

Gran parte del material generado en estos foros se ha integrado en la propuesta de Programas de Seguimiento. Sin embargo, en algunos casos, las propuestas metodológicas de los expertos no se han podido asumir en su totalidad. Estas propuestas, no obstante, suponen un referente sobre el cual seguir trabajando en la progresiva mejora de los Programas de Seguimiento.

- *La participación en el Programa de Medidas*

De acuerdo con lo establecido en el art. 13 de la LPMM, una vez aprobados los objetivos ambientales y teniendo en cuenta la evaluación inicial, el Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, en colaboración con las CCAA y el resto de AAPP implicadas, elaborará un programa de medidas para cada demarcación marina, que incluirá las medidas necesarias para lograr o mantener un buen estado ambiental. Las medidas se integrarán en un programa de seis años de duración, en el que se establezcan las actividades a desarrollar, los plazos para su ejecución y el organismo responsable de su aplicación y control. Asimismo, el programa especificará, para cada medida, los objetivos ambientales con los que está relacionada y de qué manera contribuirá a la consecución de dichos objetivos.

La fecha prevista para completar el Programa de Medidas fue 2015. Para su diseño se procedió a un análisis crítico de las medidas ya existentes, tanto en el ámbito autonómico como nacional e internacional, procediéndose a analizar si dichas medidas son suficientes para alcanzar el buen estado ambiental del medio marino en el año 2020, así como para la consecución de los objetivos ambientales. En aquellos casos en los que se necesiten medidas adicionales, éstas se incluyen en la propuesta del Programa de Medidas de las Estrategias Marinas, sometiéndose a un análisis coste-beneficio y coste-eficacia. Además, su efectividad deberá evaluarse periódicamente.

Respecto al contenido del Programa de Medidas, el art. 14 LPMM señala que *“Los programas de medidas definirán las actuaciones a llevar a cabo para la consecución de los objetivos ambientales, que podrán ser normas aplicables a las actividades con incidencia sobre el medio marino, directrices sobre los usos del medio marino, proyectos de actuación, restricciones geográficas o temporales de usos, medidas de control y reducción de la contaminación, entre otras. Los programas de medidas incluirán la protección espacial, para contribuir a la constitución de redes coherentes y representativas de áreas marinas protegidas que cubran adecuadamente la diversidad de los ecosistemas que las componen. Además, incluirán las zonas marinas protegidas declaradas de acuerdo con los Convenios internacionales de los que el Reino de España es parte. La constitución de estas redes coherentes y representativas de áreas marinas protegidas se realizará conforme a lo establecido en la presente ley”*.

Asimismo, los programas de medidas podrán incluir medidas específicas para la protección de especies y tipos de hábitats, en particular, la elaboración y aplicación de Estrategias y Planes de Recuperación y Conservación de especies marinas del Catálogo Español de Especies Amenazadas, así como Estrategias y Planes de conservación y restauración de hábitat marinos incluidos en el Catálogo Español de hábitat en Peligro de Desaparición, definidos en la LPNB.

Por lo que se refiere al proceso de elaboración del Programa de Medidas, éstos tendrán en cuenta la evaluación inicial del estado del medio marino, las repercusiones de la actividad humana sobre el estado de las aguas (análisis de presiones e impactos), el análisis económico y social del uso del medio marino, la definición de buen estado ambiental establecida y los objetivos ambientales fijados, y teniendo presente toda esa información deberán concretarse en ellos las actuaciones y previsiones necesarias para alcanzar los objetivos ambientales fijados.

La metodología empleada en España para la elaboración de la propuesta de Programa de medidas sigue lo estipulado en el documento guía europeo aprobado por los directores Marinos en diciembre de 2014. El proceso que se ha llevado a cabo incluye las siguientes fases:

Inventario de medidas existentes: El primer paso realizado ha sido desarrollar un inventario de las medidas existentes (planificadas y/o implementadas por las diferentes AAPP e instituciones competentes) que pueden tener incidencia positiva en el medio marino. Para ello, durante los meses de febrero y abril 2015 se diseñó y envió un cuestionario a las autoridades competentes, tanto en el ámbito estatal como autonómico.

Propuesta de medidas nuevas: Tras el análisis de los resultados de las primeras fases de las Estrategias (evaluación inicial, definición de objetivos ambientales, definición de buen estado ambiental), el análisis de los cuestionarios remitidos a las administraciones competentes, la celebración de reuniones con expertos, el conocimiento acumulado y una primera aproximación a la evaluación de la brecha existente entre la situación inicial y la definida como BEA, se está trabajando en la elaboración de una propuesta de medidas nuevas. Esta propuesta de medidas nuevas se discute con las administraciones responsables y se someten a un análisis coste-beneficio y coste-eficacia. Las propuestas de medidas nuevas han surgido de diferentes fuentes, entre ellas de los talleres con expertos, que fueron recopiladas para su posterior discusión con los órganos competentes de la puesta en marcha de las mismas. La propuesta de programa de medidas da cabida a la participación pública, a través de consultas a expertos del mundo científico y ONGS ambientales a través de talleres participativos. Con este objetivo, la División para la Protección del Mar organizó cuatro talleres participativos con expertos del mundo científico y las ONGS ambientales que trabajan en España en los aspectos relacionados con el medio ambiente marino. En cada una de las reuniones se ha solicitado a los expertos: por un lado, discutir y analizar el inventario de medidas existentes y determinar si eran suficientes o no para alcanzar el BEA de cada una de las temáticas objeto del taller, realizar el análisis de eficacia de las medidas y la detección de carencias de las mismas; y, por otro lado, fruto de lo anterior plantear una propuesta de medidas nuevas que permita cubrir esas carencias para alcanzar los objetivos ambientales. Los talleres organizados han sido los siguientes: Taller de expertos en tortugas marinas (julio 2015) Taller de expertos en elasmobranchios (octubre 2015) Taller de expertos en basuras marinas (noviembre 2015) Taller de expertos en captura accidental de aves (diciembre 2015). Como resultado del taller y del trabajo de los tres grupos, se obtuvieron las propuestas de los

expertos en un conjunto inicial de medidas nuevas que, complementado con otras medidas, supuso la lista original de medidas nuevas sobre la que se ha centrado la discusión y trabajo.

Discusión con las autoridades competentes: Tras la elaboración del inventario, y la realización de talleres, se ha discutido la propuesta de medidas (tanto existentes como nuevas) con las diferentes autoridades competentes. Dentro de este proceso se pueden destacar: Reunión de la Comisión Interministerial de Estrategias Marinas: 30 de junio de 2015; Reuniones de los 5 Comités de seguimiento de las Estrategias Marinas: 15 y 20 de octubre de 2015; Reuniones técnicas bilaterales con diferentes unidades administrativas de la AGE, con competencias en medio marino

Coordinación regional, y subregional: El Convenio OSPAR está trabajando activamente en la coordinación de la implementación coordinada de la DMEM a través del grupo denominado ICG-MSFD. Esta coordinación se está llevando a cabo fundamentalmente a través de la elaboración de una documentación conjunta de coordinación de medidas en el ámbito de OSPAR (*OSPAR Joint Documentation on Coordination of Measures*), que contribuya a la justificación de cómo se ha abordado esta coordinación en el ámbito del Atlántico Noreste. Este documento incluye una recopilación de las medidas existentes en el ámbito regional del Convenio OSPAR. El trabajo del Convenio de Barcelona ha realizado un interesante análisis de las medidas existentes en base a los Protocolos, Planes de Acción y Planes Regionales aprobados en el marco de dicho Convenio, y que podrían contribuir, al igual que en el caso de OSPAR, a los programas de medidas. Este documento se denomina "*Draft Ecosystem Approach based Measures Gap Analysis*". Para facilitar la coordinación en el ámbito mediterráneo, La Comisión Europea ha lanzado un proyecto de apoyo a los 8 países mediterráneos miembros de la UE (Proyecto EU Med MS fase II). En el marco de este proyecto se abordó, durante el año 2015, un esfuerzo conjunto para la coordinación de los respectivos programas de medidas nacionales de los países mediterráneos.

Reuniones trilaterales: España ha participado en las siguientes reuniones: En la subregión Mediterráneo occidental, reunión entre España, Italia y Francia (París, 21 de octubre de 2015); En la subregión Golfo de Vizcaya y costas ibéricas, reunión entre España, Francia y Portugal (Madrid, 20 de septiembre de 2015); En la subregión de Macaronésica, reunión bilateral España-Portugal (Madrid, 20 de septiembre de 2015).

Consulta pública de la propuesta de medidas y evaluación ambiental de las Estrategias Marinas: Una vez elaborada la propuesta, el documento se somete a consulta pública, y las Estrategias Marinas, incluido su programa de medidas, se someterán a evaluación ambiental estratégica según lo establecido en la ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. La propuesta de programas de medidas de las Estrategias marinas estuvo sometida a un periodo de consulta pública desde el 23 de diciembre de 2015 hasta el 9 de abril de 2016. La propuesta de programas de medidas se ha sometido al proceso de consulta pública previsto en la Evaluación ambiental de las estrategias marinas al objeto de recoger las aportaciones de las administraciones públicas afectadas, público interesado y sociedad en general, concluyéndose dicho trámite esencial en 2017.

Aprobación de las Estrategias marinas. Las Estrategias, incluido su programa de medidas, serán aprobadas por el Gobierno mediante Real Decreto, tal y como ha acontecido (Real Decreto 1365/2018, de 2 de noviembre, por el que se aprueban las Estrategias marinas) previo debate en el seno de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, y previo informe de los Ministerios afectados, las CCAA afectadas, y del Consejo Asesor de Medio Ambiente, una vez cumplido el trámite de información pública.

El 19 de mayo de 2017 la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar (DGSCM), una vez aprobado, puso el plan a disposición del Ministerio de Medio Ambiente, de las AAPP afectadas consultadas, del público y, en su caso, de los Estados consultados.

- *Participación pública en la evaluación ambiental de las Estrategias Marinas*

La evaluación ambiental estratégica de las Estrategias Marinas se refiere a las estrategias marinas en su totalidad, es decir, abarca todas sus fases. No obstante, dado que los programas de medidas se configuran como la parte ejecutiva de las estrategias, y en la cual es posible realizar modificaciones sustanciales de manera que se integre adecuadamente la variable ambiental, la evaluación ambiental se centra en esta parte, y es por ello que se ha simultaneado (siguiendo lo establecido en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental) la consulta pública de los documentos de Programas de medidas con la del estudio ambiental estratégico.

El procedimiento de evaluación ambiental estratégica que se ha desarrollado es el siguiente. Por un lado, la DGSCM actúa en este procedimiento como órgano sustantivo y como promotor al mismo tiempo, mientras que la Dirección General de Calidad, Evaluación Ambiental y Medio Natural (DGCEAMN) ha actuado como órgano ambiental. Ambas unidades pertenecen al Ministerio con competencias en materia de medio ambiente, y trabajan conjuntamente para lograr los objetivos establecidos por la Ley 21/2013 respecto a la evaluación ambiental, es decir, conseguir un elevado nivel de protección del medio ambiente y contribuir a la integración de los aspectos ambientales en la preparación y adopción de la versión final de las Estrategias Marinas de España.

Las fases en las cuales se ha articulado la evaluación ambiental estratégica han sido las siguientes:

i.) Documento inicial estratégico: este documento fue elaborado por el órgano promotor, y en él se definieron los parámetros básicos de referencia de las estrategias y de la evaluación ambiental estratégica. El documento fue enviado al órgano ambiental con fecha 10/06/15. Posteriormente (30/06/15), se completó el envío de los documentos restantes necesarios, conforme al art.17 de la Ley 21/2013.

ii.) Elaboración del documento de alcance: el órgano ambiental, una vez recibida la solicitud de inicio y el documento inicial estratégico, con fecha 16/07/15 realizó las consultas previas a las administraciones afectadas y público interesado que previamente había considerado afectadas o interesadas en este procedimiento administrativo. Tanto el documento de inicio como la información asociada a las fases 1-4 de las estrategias marinas han estado disponibles en el servidor web gestionado por la Dirección General de sostenibilidad de la costa, con el código de expediente 2015P012. El plazo de consulta fue de 45 días hábiles. Teniendo en consideración las respuestas recibidas a estas consultas, el órgano ambiental elaboró el documento de alcance del estudio ambiental estratégico, que fue enviado con fecha 11/11/15 al órgano promotor. En dicho documento, disponible también en la web, se indica el alcance y contenido que debía tener el estudio ambiental estratégico.

iii.) Estudio ambiental estratégico (EAE): este documento fue elaborado por el órgano promotor, con el objetivo de compendiar la información relativa a la identificación, análisis e incorporación de los aspectos ambientales en las estrategias marinas, singularmente los efectos ambientales de los programas de medidas.

La elaboración del EAE se realizó al mismo tiempo que la redacción de los programas de medidas de las estrategias marinas, al objeto de retroalimentar el contenido de ambos

documentos. El estudio ambiental estratégico se ajusta al contenido establecido en el art. 20 y en el Anexo IV de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, así como a las indicaciones recibidas del órgano ambiental en el documento de alcance.

Durante un plazo de 45 días ambos documentos han estado simultáneamente en información pública, para que las AAPP afectadas, el público interesado y la ciudadanía en general pudiesen formular las observaciones y sugerencias que considerasen oportunas. La información pública de los programas de medidas comenzó el 23/12/15 y finalizó el 09/04/16, mientras que la del EAE se desarrolló entre el 16/02/16 y el 09/04/16.

Al tiempo que se desarrollaba la información pública, el órgano promotor desarrolló la consulta pública y para ello consultó a las AAPP afectadas y el público interesado que en su momento determinó el órgano ambiental (ver anexo 2). El número de consultados ha sido de 196, siendo 194 los indicados por el órgano ambiental y dos añadidos por el órgano promotor al apreciar su interés en temas de protección y conservación del medio marino.

iv.) Informe de alegaciones y remisión del expediente completo al órgano ambiental:

Como resultado tanto de la información como de la consulta pública se han recibido 60 alegaciones, algunas de ellas extemporáneas respecto a los plazos legalmente fijados. Independientemente de su fecha de recepción, todos los escritos recibidos han sido estudiados y analizados en detalle para integrarlas en la medida de lo posible en los documentos de estrategias marinas, incluyendo el estudio ambiental estratégico. Fruto de estos cambios, se ha generado un conjunto de documentos actualizados tanto de Estrategias marinas como de estudio ambiental estratégico, que son los que conforman el expediente finalmente aprobado.

El informe de alegaciones describe cómo ha sido el proceso de información y de consulta pública, qué consideraciones se han recibido por parte de todos los participantes, y cómo las mismas se han trasladado a los documentos de estrategias marinas y al estudio ambiental estratégico.

v. Declaración ambiental estratégica (DAE): los documentos de estrategias marinas y el de estudio ambiental estratégico post-consulta pública, junto con el informe de alegaciones y un documento resumen, serán remitidos por el órgano promotor al órgano ambiental, para su análisis y valoración. El órgano ambiental elaborará la declaración ambiental estratégica, y en este documento analizará cómo ha sido el proceso de integración de los aspectos ambientales en los documentos de las estrategias marinas. La DAE fue aprobada mediante Resolución de 5 de mayo de 2017, de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente, por la que se formula declaración ambiental estratégica del proyecto de las Estrategias Marinas de España y sus consideraciones han sido incorporadas en la versión final de las Estrategias marinas.

Una vez publicada la DAE, procedía realizar las siguientes tareas:

- Se incorporarán a las estrategias marinas las determinaciones ambientales que en dicho documento se establezcan.
- Se realizará el proceso de *reporting* a la Comisión Europea de los programas de medidas españoles, tal y como se realizó con el resto de fases de las estrategias marinas, al objeto de cumplir con lo establecido en el art. 13.9 de la DMEM.

Las Estrategias Marinas serán remitidas por el Ministerio a la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, al Consejo Asesor de Medio Ambiente (CAMA), a los Comités de Seguimiento establecidos en las cinco demarcaciones marinas y a la Comisión Interministerial de

estrategias marinas (CIEM) para su debate en el seno de estos organismos, tal y como se prevé en el art. 15 de la Ley 41/2020 de protección del medio marino. Emitidos estos informes, el Ministerio elevó al Gobierno las Estrategias Marinas de España para su aprobación mediante Real Decreto 1365/2018, de 2 de noviembre, por el que se aprueban las Estrategias marinas.

La importancia fundamental de la participación pública se pone de relieve en las modificaciones introducidas en los documentos de las Estrategias Marinas y del estudio ambiental estratégico como consecuencia de la información y consulta pública y que se detalla en el Informe de alegaciones de la Evaluación Ambiental Estratégica de 2016.

1.1.6.2. Las garantías de participación de otras Administraciones en las políticas relacionadas con el medio marino

La LPMM introduce la obligación de que las políticas sectoriales que se lleven a cabo o puedan afectar al medio marino deberán ser compatibles y adaptarse a los objetivos de las estrategias marinas. De esto se deduce que es imprescindible la participación activa y la colaboración de todas las Administraciones que desarrollan actividades en el medio marino. En este sentido, el art. 22 de la LPMM, dedicado a Coordinación y cooperación establece que reglamentariamente se creará la **Comisión Interministerial de Estrategias Marinas** para la coordinación de la elaboración, aplicación y seguimiento de la planificación del medio marino. Se trata de un órgano administrativo intersectorial, del que formarán parte los Departamentos ministeriales con competencias relacionadas con el medio marino. Durante el año 2011 se elaboró y sometió a trámite el proyecto de Real Decreto por el que se crea la Comisión Interministerial de Estrategias Marinas, que recibió el visto bueno de los departamentos ministeriales y el Dictamen positivo del Consejo de Estado. En mayo de 2012 se publicó el Real Decreto 715/2012, de 20 de abril, por el que se crea la Comisión Interministerial de Estrategias Marinas. La reunión de constitución de esta Comisión tuvo lugar el 12 de junio de 2012.

Además, la LPMM establece que para cada una de las cinco demarcaciones marinas se constituirá un **Comité de Seguimiento de la Estrategia Marina**, integrado por representantes de las Administraciones estatal y autonómica con competencias en la ejecución de la estrategia marina correspondiente. Estos son creados mediante Orden AAA/705/2014, de 28 de abril, estableciéndose su composición, funciones y régimen de funcionamiento, y definiéndose un Comité para cada una de las demarcaciones marinas.

Por otra parte, para la recopilación de información de cara a la evaluación inicial del medio marino, se dirigieron cartas de solicitud a las CCAA y organismos públicos que pudieran colaborar con información relevante para esta fase de las Estrategias Marinas. También se realizaron contactos informales con organizaciones relacionadas con el medio marino y sus usos para solicitar información concreta.

1.1.6.3. Hacia una gobernanza del medio marino español: estado de la cuestión y retos a vencer

- *Consideraciones previas sobre la privatización de funciones públicas*

La denominada crisis del derecho administrativo o de las categorías dogmáticas del derecho administrativo viene siendo una constante en el ámbito de la actividad administrativa.

La correlación entre Administración y sociedad, entre lo público y lo privado, se encuentra en constante evolución y depende, en gran medida, del entorno social, político y económico de cada momento y lugar. Hay posiciones ideológicas y doctrinales que sostienen una conveniente ampliación del radio de acción de las AAPP, mientras que otras posiciones aconsejan una contención de la actividad pública para conceder un papel prioritario a los particulares, al mercado, a la sociedad civil o a los operadores.

Pues bien, en este contexto de recomposición de las relaciones Estado Sociedad al que se refiere ESTEVE PARDO, están gestándose nuevos modos de actividad de la Administración. Mas, estas nuevas modalidades de intervención no acaban, sin embargo, con los tradicionales modos de actividad que desde antaño conforman lo que se ha venido en denominar actividad material de la Administración (servicio público, policía y fomento), sino que se mantienen y coexisten con esas nuevas fórmulas de gestión. Nos referimos, como nuevas modalidades de actividad pública, en general, a la privatización generalizada que incorpora al panorama jurídico a las entidades colaboradoras, a las discutibles fórmulas privadas de control de riegos, a la privatización de los servicios públicos o de su gestión, a las recientes comunicaciones previas y declaraciones responsables, a la actividad de regulación propia del nuevo modelo de Estado garante -que trasciende el tradicional Estado policial o de intervención-, y, en general, a la cogestión y a la custodia del territorio como fórmulas de gestión privada de intereses públicos. Como fundamentos de esta privatización de funciones públicas pueden encontrarse diversos principios: mínima intervención, corresponsabilización, eficiencia, eficacia, agilidad y participación, legitimadora y control entre otros. Así, por un lado, por lo que se refiere a la actividad de intervención, que se materializa tradicionalmente en licencias, autorizaciones y concesiones, la incorporación de la comunicación previa y de la declaración responsable al elenco de títulos habilitantes para el ejercicio de actividades, auspiciada por políticas de liberalización de actividades, supone un importante riesgo para la garantía del cumplimiento del derecho ambiental y una desresponsabilización de la Administración en relación a un importante número de sectores de actividad. En el ámbito del servicio público, y apelando a la mayor eficacia y eficiencia de la gestión privada, asistimos a una oleada de privatizaciones que, si bien pudiera resultar adecuada en el ámbito de los servicios públicos de contenido económico, no encuentra, en cambio, igual justificación en el ámbito de los servicios públicos de contenido social, y supone, sin lugar a dudas, un retroceso del Estado social. En fin, por lo que se refiere al desarrollo de políticas públicas en las que se materializa el deber de las AAPP de preservar el medio ambiente o función pública ambiental, y especialmente en sede de conservación de la naturaleza, el fundamento de la privatización de dicha función se ha querido encontrar en el principio de participación.

Puede decirse, a priori, que la generalización de los instrumentos privados de gestión de la biodiversidad natural o restaurada como resultado de un proceso de recuperación de los daños entraña ciertos peligros, como la privatización de las políticas públicas, caldo de cultivo de la corrupción. Mas lo cierto es que es necesario explorar las ventajas de estos instrumentos respecto de la conservación pasiva, analizándose cuidadosamente los límites a que debe someterse el desarrollo de estas herramientas de gestión para garantizar el cumplimiento del

Derecho ambiental y la indemnidad de los derechos. Los instrumentos voluntarios y de mercado dirigidos a colaborar en la protección y conservación de la Biodiversidad, así como la desregulación como tendencia generalizada en gran parte de los ámbitos de acción pública se van abriendo paso paulatinamente traspasando las fronteras del Derecho ambiental y en especial, del derecho de la Biodiversidad. Estas “nuevas” herramientas, deben conservar su carácter complementario del instrumental tradicional de conservación de la biodiversidad.

- De la participación hacia una gobernanza ambiental: tímidos avances

Hasta ahora hemos tenido ocasión de analizar la concreción que el principio de participación ha alcanzado en el ordenamiento jurídico actual aplicable a la conservación de la Biodiversidad.

Partiendo de la tipología clásica sostenida por GARCÍA DE ENTERRÍA, hemos distinguido en nuestro análisis entre participación orgánica (incorporación del ciudadano a estructuras administrativas) y participación funcional (intervención del ciudadano en la gestión administrativa, en el trámite de alegaciones, información pública, denuncias, iniciativas,...), cooperativa (en el seno de organizaciones no gubernamentales o tercer sector), añadiendo la participación a través de entidades administrativas (Juntas de compensación) y voluntaria (custodia del territorio).

A la luz de la normativa ambiental analizada, puede decirse que la regulación de la participación en materia ambiental se ciñe a los mínimos estrictamente marcados por el Derecho internacional y de la UE (Declaración de Río, Convenio de Aarhus y Directiva 2003/35/CE). **Los mecanismos participativos disponibles en los procedimientos administrativos son ya antiguos**, remontándose a los art. 83 (derecho a formular alegaciones) y 91 (trámite de audiencia) de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958. **Actualmente los encontramos, con escasísimas variaciones**, en los arts. 53.1.e), 76, 82 y 83 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, *del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*, transcripción de los respectivos 35.e), 79, 84, 85 y 86 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, *de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*.

A estos efectos, la LPACAP solo añade una novedad relativa a los sujetos participantes, de escasa importancia y de manera preterintencional, al rediseñar las reglas de la capacidad de obrar y el concepto de interesado. El art. 3.c) de la LPACAP reconoce capacidad de obrar ante las Administraciones públicas a los «grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos», abriendo la puerta a la tutela de los intereses colectivos o difusos en nuestro procedimiento administrativo. A la limitación expresa de que tal cosa suceda «cuando la Ley así lo declare expresamente» se une el desconocimiento de las peculiaridades que presentan determinados interlocutores ante la Administración, como por ejemplo los *lobbies*. Por lo demás, como advierte BERMEJO LATRE, “si nos atenemos a la posibilidad de defensa de intereses fuera de los márgenes de la figura del interesado en los procedimientos administrativos que les afecten, solo un precepto (tanto en la LPACAP como en su antecesora) contempla la posibilidad de participación de no interesados: el que habilita al órgano competente para resolver —que no al instructor del procedimiento— para acordar un período de información pública, así como para establecer otras formas, medios y cauces de participación de los ciudadanos. Pero este precepto, invariado desde su introducción en 1958, no anima en realidad a concurrir a los procesos de información pública, sino más bien a reservar las energías participativas a la fase ulterior —ya patológica— del procedimiento («la

incomparecencia en este trámite no impedirá a los interesados interponer los recursos procedentes contra la resolución definitiva del procedimiento. La comparecencia en el trámite de información pública no otorga, por sí misma, la condición de interesado»”. En la práctica, este art. 83.3 de la LPACAP reconoce un derecho meramente formal y de escaso alcance, ya que obliga a producir a la Administración «una respuesta razonada» para los alegantes en una información pública. También en el terreno ambiental, los instrumentos para la «gobernanza medioambiental» se reducen a los clásicos trámites de «información pública» y «consultas a personas interesadas»), y la Ley de Parques Nacionales de 2014 incorpora mecanismos participativos poco ambiciosos, sin contemplar, por ejemplo, la cogestión de espacios naturales protegidos propuesta por la UICN hace décadas”. Por ello, puede decirse que, a pesar de los avances en participación y transparencia, todavía no se ha procedido a un reconocimiento legal del derecho de los administrados a tomar parte en la toma de decisiones públicas».

BERMEJO LATRE se refiere a las críticas que pueden ser formuladas al marco normativo de la participación en el momento actual: “Cabría efectuar varios y serios reproches a la normativa básica reguladora de la participación pública aun renovada. En primer lugar, la ausencia de una consagración legal de un derecho subjetivo a la participación, cosa que remedian las emergentes leyes autonómicas en la materia. En segundo lugar, la falta de una regulación general de las fórmulas orgánicas de participación, ante la atención casi total a las fórmulas funcionales, según la tipología antes descrita. En conexión con este defecto, hay que lamentar la parquedad de las exigencias formales para las técnicas de información y audiencia, así como la imprevisión normativa acerca de los efectos o consecuencias jurídicas de la participación, ya que no se disponen los medios para, por ejemplo, garantizar la efectiva ponderación administrativa de las aportaciones particulares en aras de la operatividad real de la audiencia e información pública. Finalmente, resulta deplorable la escasa proyección de la regulación de los instrumentos propios de la Administración electrónica sobre el fenómeno participativo, sobre el cual podrían desplegar sus mayores y mejores virtudes.

La situación descrita mejora escasamente si atendemos a la materia ambiental, la cual, como es sabido, cuenta con una regulación específicamente aplicable a la participación pública en la Administración relativamente moderna, unitaria e inspirada desde el Derecho internacional y europeo. En efecto, a pesar de esta modernidad y de la unidad formal y de criterio con una normativa de escala superior, también esta regulación resulta deficiente. El Convenio de Aarhus, que replica la estructura en tres pilares del Principio X de la Declaración de Río de Janeiro (derecho al acceso a la información ambiental, derecho a participar en los procesos de toma de decisiones y derecho a entablar un proceso para oponerse a las infracciones de las normas de medio ambiente), manifiesta su debilidad en el segundo de los citados pilares. Por si fuera poco, esa debilidad se extiende a las normativas europeas (Directiva 2003/35/CE, de 26 de mayo, *por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente*) y española (arts. 16 a 19 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, *por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente*).

Como atinadamente explica GARCÍA ÁLVAREZ, el derecho de participación ciudadana en materia ambiental carece de sustantividad propia en nuestro ordenamiento, y continúa siendo un elemento vinculado fundamentalmente a las evaluaciones de impacto ambiental. Este derecho no ha tenido un desarrollo equiparable al de su derecho sustentante —el de acceso a la información ambiental, que sí se ha expandido considerablemente en las dos últimas décadas, tanto en el plano normativo como en el jurisprudencial—. La participación pública —la funcional— en el sistema «Aarhus» español se plasma en la afirmación de un genérico

derecho del público a formular alegaciones, construido sobre la abstracción y generalización de la normativa sobre evaluación de impacto ambiental, y en el reconocimiento de una legitimación procedimental y procesal específica en la materia para las ONGS ambientalistas. El autor también se refiere, para dar buena prueba de la falta de sustantividad propia del derecho de participación ciudadana en materia ambiental en nuestro ordenamiento, a la compleja estructura de la normativa reguladora de este derecho, que parte de la Ley 27/2006, pero que requiere ser completada con legislación sectorial, particularmente con las leyes de autorización ambiental integrada (Ley 16/2002, de 1 de julio, *de prevención y control integrados de la contaminación*) y de evaluación ambiental (Ley 21/2013, de 9 de diciembre, *de evaluación ambiental*, LEA) respectivamente. En correspondencia con lo dispuesto por el Convenio de Aarhus y la Directiva 2003/35/CE, se distinguen tres objetos posibles de participación —actividades; planes, programas y políticas; y disposiciones normativas— para las que se establecen garantías participativas gradualmente decrecientes.

Así, advierte que “En primer lugar, la participación del público en procedimientos relativos a actividades se regula concretamente en las leyes 16/2002 y LEA, según proceda. De acuerdo con el anexo IV de la Ley 16/2002, en el procedimiento de otorgamiento —modificación sustancial y revisión— de las solicitudes de autorización ambiental integrada se debe asegurar a los «interesados» el derecho a producir «observaciones y opiniones» acerca del documento de solicitud, de los principales informes y dictámenes obrantes en el expediente, las cuales deben ser «tenidas en cuenta debidamente por el órgano competente a la hora de resolver». Cabe, no obstante, que el órgano competente determine otras modalidades de participación del público y de consulta a las personas interesadas, con la única condición de que se sustancien en «plazos razonables», se empleen en las «distintas fases» y concedan «tiempo suficiente para que las personas interesadas se preparen y participen efectivamente». Por su parte, y según la LEA, la «evaluación de impacto ambiental» (de proyectos) también contempla la sustanciación de trámites participativos, que mejoran lo regulado para los procedimientos de autorización ambiental integrada al prever la participación del público en general y no solo de «personas interesadas». En efecto, las «consultas previas» (art. 34 de la LEA) son potestativas y su finalidad es que los interesados evacúen, en el plazo de treinta días, los pronunciamientos a tener en cuenta en la redacción del «documento de alcance del estudio de impacto ambiental», el cual debe ir acompañado de «las contestaciones recibidas a las consultas realizadas» de cara a su ulterior puesta a disposición del público (15). A partir de entonces, lo sometido pre-ceptivamente a «información pública» y simultáneamente a «consultas» a los interesados es el proyecto junto con el estudio de impacto ambiental (art. 36 de la LEA). En estas consultas, también a resolver en treinta días, los productos esperados son «informes y alegaciones» (art. 37 de la LEA) destinados al pro-motor para su consideración en la redacción del proyecto y del estudio de impacto ambiental (art. 38). En segundo lugar, la participación del público en procedimientos relativos a planes y programas se regula combinadamente en las leyes 27/2006 y LEA, siendo preferente aquélla frente a ésta. Sin embargo, la norma matriz (básicamente, los arts. 16 y 17 Ley 27/2006) resulta menos categórica que la LEA, pues se limita a obligar a las AAPP a «velar», «al establecer o tramitar los procedimientos que resulten de aplicación» porque «en la elaboración, modificación y revisión de los planes, programas...» «el público tenga derecho a expresar observaciones y opiniones cuando estén abiertas todas las posibilidades, antes de que se adopten decisiones sobre el plan, programa o disposición de carácter general» y por que «al adoptar esas decisiones sean debidamente tenidos en cuenta los resultados de la participación pública». Aunque se obliga a estas Administraciones a que, «una vez examinadas las observaciones y opiniones expresadas por el público», se informe «al público de las decisiones adoptadas y de los motivos y consideraciones en los que se basen dichas

decisiones, incluyendo la información relativa al proceso de participación pública», resulta que la lista de planes y programas ambientales sujetos a estas obligaciones es tasada (residuos, pilas y acumuladores, nitratos, envases y sus residuos, calidad del aire, otras materias que establezca la normativa autonómica) y no alcanza a materias ambientalmente tan delicadas como el agua, por más que ésta esté cubierta por su legislación propia. Hay que recurrir, por lo tanto, a las disposiciones que en la LEA regulan los tres trámites participativos de la «evaluación ambiental estratégica» de planes y programas (las «consultas previas» y las posteriores y simultáneas «información pública» y «consultas a las Administraciones públicas afectadas y personas interesadas»), a imagen de lo establecido para la «evaluación de impacto ambiental» de proyectos.

En tercer lugar, **la participación del público en procedimientos relativos a disposiciones de carácter general relacionados con el medio ambiente se regula en las leyes 27/2006 y LPACAP**, si bien en este caso tanto la disciplina específica —arts. 16 y 18 de la Ley 27/2006— como la general —art. 133 de la LPACAP— presentan limitaciones que impiden preferir a una frente a la otra. Como se ha dicho al exponer el régimen de la participación pública en la elaboración de planes y programas, la norma especial se limita a exigir que se vele por el derecho a expresar observaciones y opiniones y por qué éstas sean tenidas en cuenta, se motiven las decisiones adoptadas y se refleje el resultado de la participación pública, estando también en este caso la lista de materias objeto de las disposiciones generales ambientales tasada, aun siendo más amplia que aquella y bastante exhaustiva (aguas, ruido, suelos, aire, ordenación del territorio y urbanismo, conservación de la naturaleza, diversidad biológica, montes y aprovechamientos forestales, residuos, productos químicos, biotecnología, emisiones, vertidos y liberación de sustancias en el medio ambiente, evaluación de impacto medioambiental, acceso a la información, participación pública en la toma de decisiones y acceso a la justicia en materia de medio ambiente). Por su parte, la norma general materializa la participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de normas (no solo reglamentarias, también con rango legal) en los trámites de consulta, audiencia e información públicas, sin contemplar otras modalidades, otorgando a las autoridades cierto margen para prescindir de dichos trámites «cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen», o cuando la propuesta normativa «no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia», a discreción de la Administración autora de la misma. Tampoco ayuda al esclarecimiento de las dudas sobre esta vertiente de la Ley 27/2006 el dilatado incumplimiento del mandato recogido en su Disposición final sexta, que obligaba al desarrollo reglamentario de los aspectos participativos.

Por lo que se refiere a la participación del público en la definición de políticas ambientales están proliferando en los últimos años **órganos consultivos estatales y autonómicos** en cuya composición se encuentra la sociedad civil, si bien carecen de competencias decisoras.

- *De la participación del público en la protección de los espacios naturales*

Tradicionalmente la declaración y gestión de los ENP ha sido una tarea exclusivamente pública. Sin embargo, en la actualidad puede afirmarse que los actores privados cada vez desempeñan un papel más importante en este ámbito. Así, ONG, voluntariado o incluso empresas privadas y usuarios, entre otros agentes, a través de diversas fórmulas jurídicas comparten con las AAPP la general tarea de conservación de los EENN.

Por su proximidad al territorio, y comunidad de intereses, los residentes de los espacios naturales protegidos y las poblaciones adyacentes pueden contribuir muy positivamente a la

conservación de los espacios naturales protegidos. Así lo aconsejan los principios de colaboración, coordinación y cooperación. En este sentido resulta paradigmático el art. 35 de la LPN al disponer que *“Los parques nacionales deben constituir, en su forma de organización y gestión, un referente general de participación pública e implicación social. Las actividades de gestión deberán primar la integración de los municipios afectados, sectores y colectivos, y conformarse como un instrumento para la cohesión territorial de las áreas en donde están situados. En particular se prestará especial atención a la implicación social, a la participación de los municipios afectados en la toma de decisiones y al apoyo singularizado a las poblaciones locales residentes en el interior de los parques nacionales”*. La participación social en la organización y gestión de los parques nacionales se convierte, por lo tanto, en un fin en sí misma.

Esta concepción, calificada por BERMEJO LATRE como manifiestamente política de los espacios naturales protegidos surge, a su juicio, de un marco teórico que a su vez es soportado por, o ha dado lugar a, importantes documentos jurídicos a escala internacional. Así, en el plano vinculante se han de evocar nuevamente los citados Principios X y, sobre todo esta vez, XXII de la Declaración de Río de Janeiro de 1992. En el plano del *soft law* cabe aludir a la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza como organización promotora no solo de la participación social en la gestión, sino incluso de la gestión compartida o «cogestión», de los espacios naturales protegidos, lo que viene a ser el máximo exponente de la gobernanza medioambiental. Desde el V Congreso de la UICN celebrado en Durban en 2003 bajo el título «Beneficios más allá de las fronteras» se viene advirtiendo la necesidad de distribuir equitativamente los beneficios y costes de la conservación de los espacios naturales, normalmente desequilibrados (socialización de beneficios frente a localización de costes). A tal efecto, la creación de consorcios, y, últimamente, los contratos territoriales y la cogestión plantean algunos retos técnicos no menores, tales como la definición de los ámbitos territorial, material, funcional y financiero de la cogestión (competencias y potes-tades retenidas y delegadas, alcance de la coordinación administrativa y extensión de las responsabilidades económicas).

La UICN proponía la asunción de principios inspiradores de la gestión tales como la descentralización, la participación, la transparencia y la responsabilización de las comunidades locales. En su Recomendación n. 25 «Cogestión de las áreas protegidas» surgida del congreso de Durban, la UICN llegó a acuñar el concepto de «áreas protegidas coadministradas», como espacios (de las Categorías I a VI, entre las que se cuentan nuestros espacios naturales protegidos) en los que «la autoridad, la responsabilidad y la rendición de cuentas de la gestión están repartidas entre dos o más interesados directos, por ejemplo órganos u organismos gubernamentales de diversos niveles, comunidades (...) locales, organizaciones no gubernamentales y agentes privados...».

En la Recomendación se pretende asegurar la participación de los interesados directos en la adopción de decisiones relativas «al establecimiento y la gestión de las áreas protegidas». Dicha participación se cifra en el reparto de la autoridad, las responsabilidades, los beneficios y los costos de la gestión de las áreas protegidas entre los actores implicados, en virtud de procesos de negociación previos encaminados a la definición de las responsabilidades. Asimismo, se reprocha que los esfuerzos desplegados para incorporar a las comunidades locales en la gestión de las áreas protegidas se limiten a las consultas, la petición de ayuda para ejecutar actividades preestablecidas o la distribución de algunos beneficios derivados de la explotación de los espacios naturales protegidos, pero no relacionados con los costes de la explotación, sin los previos y necesarios procesos eficaces de discusión y negociación de las opciones.

La cogestión de espacios naturales protegidos («conservación de áreas administradas eficazmente en régimen de cogestión y gestión comunitaria», según los propios términos de la Recomendación) es contemplada como una de las más eficaces modalidades para movilizar los recursos dedicados a la conservación ambiental, que están a disposición de las comunidades y de los gobiernos locales, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado. La UICN confía en la cogestión para lograr una distribución más eficaz y transparente del poder de decisión y una participación más activa e importante de las comunidades locales en la gestión de las áreas protegidas, y a una mejor sinergia de las capacidades de conservación. Así pues, la Recomendación advierte de la necesidad de poner en marcha procesos de cogestión, previa la negociación de acuerdos y el establecimiento de las organizaciones que resulten necesarias. En concreto, pretende la creación o refuerzo de los marcos jurídicos y de las políticas que favorezcan la cogestión de las áreas protegidas; la promoción del examen, consolidación, fortalecimiento y la ampliación de las actuales experiencias de cogestión de áreas protegidas; la potenciación de las actividades de investigación y acción en áreas coadministradas (centradas en la identificación de interesados directos, la creación de iniciativas de comunicación social, el desarrollo de procesos de negociación, la adopción consensuada de políticas, legislación y decisiones, que puedan crear un entorno favorable para la cogestión). Asimismo, la Recomendación pone el acento en el fomento de la participación de las comunidades locales en la adopción de decisiones relativas a la gestión de áreas protegidas, en la realización de actividades conjuntas de previsión y evaluación participativa, en la necesidad de apoyar la organización de los interesados directos y de fortalecer su capacidad de cogestión mediante cursos de capacitación básica y de perfeccionamiento para responsables de la gestión de los recursos naturales, visitas de intercambio nacional e internacional e iniciativas conjuntas de aprendizaje entre instituciones que se ocupan de áreas protegidas en los que se hayan emprendido actividades de cogestión.

Sin duda, de todos estos instrumentos jurídicos a que se refiere el autor, **la propuesta de la UICN resulta ser la más avanzada en términos de gobernanza, trascendiendo lo que denominamos participación ciudadana, alcanzando a la implicación de las poblaciones locales en los proyectos de conservación, valorización y desarrollo de los espacios naturales protegidos.**

Este enfoque, por ahora, ha sido tímidamente acogido por la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de *Parques Nacionales* (LPN), que, aunque no se refiere expresamente a la Gobernanza, es una Ley más ambiciosa que la LPNB, a la hora de concretar ese fomento a la «la colaboración y participación activa de la sociedad en el logro de los objetivos de los parques nacionales» y promocionar «la implicación de los titulares de derechos privados en los parques nacionales, así como de la población residente en sus entornos» (art. 2), teniendo en cuenta que en la regulación anterior sólo se hacía referencia a la Administración y a los propietarios. Este nuevo enfoque nos recuerda a la cuarta tipología de gobernanza acuñada por la UICN, que implica a los residentes. La LPN en su exposición de motivos alude, en este sentido a «implicar a la sociedad en sus actividades», «suponer un ejemplo de gestión más participativa y más abierta a la sociedad y de aplicación de los principios de colaboración, coordinación y cooperación», «integrar sectores y colectivos en las actividades de gestión, así como implicar y apoyar a la población local residente»

Como ha advertido BERMEJO LATRE, *“No se trata de una mención meramente formulista, sino que son muchos los pasajes de la LPN que expresan la vocación participativa de la vigente política española en materia de parques nacionales, a saber: la función administrativa de contribuir a la implicación de los agentes sociales y a la participación de la sociedad en la consecución de los objetivos de la Red (art. 16.1), los trámites preceptivos de información*

pública de la propuesta de declaración, modificación de límites territoriales y pérdida de la condición de parque (art. 8, 11 y 12), la exigencia de un procedimiento de participación pública para la elaboración y revisión del Plan Director de la Red de Parques Nacionales (art. 19.3), los trámites preceptivos de audiencia a los interesados y de información pública en el procedimiento de elaboración de los Planes Rectores de Uso y Gestión (art. 20.7), el diseño de órganos de composición plural y mixta —Patronatos de cada parque nacional (art. 24.1), Consejo de la Red (art. 27) y Comité Científico de parques nacionales (art. 28.3)—, el impulso de la colaboración público-privado en pos de la incorporación de recursos financieros para la gestión de la Red procedentes de la iniciativa privada y del sector empresarial (art. 30.4). La LPN dedica su Título X a la concreción de la «proyección y participación social». Los arts. 35, 36, 38 y 39 de la LPN regulan la «participación pública e implicación social», la «colaboración con los titulares de derechos», el «acceso a la información» y la «acción pública» respectivamente.

No obstante, una vez da cuenta de la participación en los procedimientos ambientales arbitrados para la ordenación de medio marino y procedimientos conexos, nos referiremos a continuación a la custodia, a los eventuales espacios marinos de interés particular y a otras fórmulas de gestión de áreas marinas protegidas.

1.1.7. Modelos de gobernanza marina: los convenios y la custodia marina

1.1.7.1. Gestión integrada de zonas costeras (GIZC) como modelo de gobernanza: planificación integral y participada

Por lo que se refiere a la gestión integrada de zonas costeras y gestión integrada del litoral, que puede quedar definida como un modelo de gestión en el ámbito público que tiene en cuenta los principios de colaboración cooperación y gobernanza y comprometido con la participación ciudadana (Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2002 sobre la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa)' se observan tímidos avances.

Con el objeto de abordar muchos de los problemas que se plantean en las zonas costeras, diferentes organismos nacionales e internacionales han desarrollado específicos modelos de gestión. Por su parte, la UE ha venido desarrollando en el marco de la política ambiental comunitaria, desde mediados de los setenta, diversas iniciativas con el fin de promover la gestión sostenible e integral de las zonas costeras de Europa.

Lo que se pretende es poner en práctica los principios de integración y subsidiariedad para aumentar la eficacia de los instrumentos existentes, uno de cuyos factores claves radica en una mejor coordinación recíproca entre los campos de actividad y los diferentes niveles de competencia territorial se concretan en varias áreas temáticas.

La **Estrategia europea para la GIZC** describe ésta como "un proceso dinámico, continuo e iterativo destinado a promover la gestión sostenible de las zonas costeras". Un proceso que tiene por finalidad: "conseguir equilibrar a largo plazo, dentro de los límites impuestos por la dinámica natural y la capacidad de carga de la zona, los beneficios del desarrollo económico y de los usos de la zona costera por los seres humanos, de la protección, preservación y restauración de las zonas costeras, de la reducción de las pérdidas en términos de vidas humanas y de daños a las cosas y del acceso y disfrute públicos de la costa.

En el proceso de ordenación integral del litoral resulta imprescindible la toma de conciencia de las cuestiones de interés común, el diálogo e intercambio de opiniones entre las partes interesadas y afectadas, así como el favorecimiento de la cooperación entre las partes implicadas para lograr una acción coordinada y una gestión integrada. La GIZC permite diseñar un modelo para cada lugar que depende del contexto histórico, cultural y tradicional y de las condiciones naturales y los problemas físicos de la zona.

Tanto la doctrina (señaladamente BARRAGAN MUNOZ y SANZ LARRUGA) como diversos organismos, vienen proponiendo desde hace décadas diversos modelos de GIZC a partir del análisis geográfico y de la ordenación del territorio, analizando las peculiaridades geográficas, económicas y administrativas del litoral, para ofrecer finalmente diversas recomendaciones y orientaciones metodológicas para la ordenación y planificación del litoral como espacio "polidisputado".

1.1.7.2. La GIZC en España. La conveniente integración de los espacios naturales marinos en su ámbito territorial

En España, la **GIZC se encuentra con una adicional dificultad derivada de la compleja distribución de competencias**, que complica, su aplicación. Ello explica, como recuerda MENENDEZ REXACH, que **"no pueda avanzarse mucho por la vía de la gestión integral mediante propuestas de simplificación administrativa consistentes en la concentración de las competencias en algunos de los tres niveles territoriales. Este objetivo puede alcanzarse más bien mediante la correcta articulación del ejercicio de las competencias que respectivamente corresponden a cada una de esas esferas territoriales, para lo que deberán utilizarse las técnicas previstas en la normativa vigente (convenios, procedimientos conjuntos, órganos comunes, etc.), que son más que suficientes si se tiene voluntad de utilizarlas. La gestión integral de la costa no implica una opción organizativa específica, sino que debe ser cada vez más el resultado de la cooperación y coordinación entre las instituciones interesadas y obligadas a intervenir en el ejercicio de sus competencias respectivas"**.

Las CCAA, desde hace décadas, han liderado importantes iniciativas de carácter normativo que adoptan la perspectiva de la gestión integrada del litoral, como la ya derogada Ley 31/1987, de 23 de abril, de "Protección y Armonización de Usos del Mar Menor", de la Comunidad Autónoma de Murcia, las Directrices Regionales del Litoral de Andalucía, aprobadas por Decreto 1181/1990, de 17 de abril, el Plan de Mejora Ambiental del Litoral de Andalucía (1995-2000), las Directrices Subregionales de Ordenación del Territorio para la Franja Costera del Principado de Asturias, aprobadas por Decreto 107/1993, de 16 de diciembre, los Planes de Ordenación del Litoral de la Comunidad Autónoma de Baleares, aprobados por Decreto 72/1994, de 26 de mayo), la Ley 4/1998 de "Protección del Cap de Creus" de la Comunidad Autónoma de Cataluña, entre otras.

En la Región de Murcia, aunque se encuentra paralizada por la oposición de diversos sectores económicos, se hizo público hace unos meses el **Avance de la Estrategia de Gestión Integrada de Zonas Costeras del Sistema Socio-Ecológico del Mar Menor y su Entorno (SSEMM)**. La estrategia GIZC SSEMM pretende afrontar los principales problemas y conflictos que afectan al SSEMM formulando orientaciones para una política pública de GIZC en un marco de gobernanza con fines destinados a la sostenibilidad del bienestar humano y la conservación ecológica, centrando la atención en la gestión de los bienes públicos y comunes del SSEMM, fortaleciendo la capacidad institucional y favoreciendo la coordinación y cooperación entre diferentes escalas territoriales de gestión pública, involucrando a todos

los agentes sociales e institucionales implicados o interesados en la administración del SSEMM, promoviendo la conciencia pública sobre su valor con objeto de incidir en el comportamiento social y facilitando el diálogo entre diferentes disciplinas del conocimiento orientándolas, además, hacia una mejor integración con los procesos de toma de decisiones en el ámbito público y privado. Con este modelo participativo de gestión se persigue aportar líneas estratégicas prioritarias para el desarrollo de los distintos sectores de actividad en el Mar Menor (turismo, agricultura, actividades náuticas y deportivas, urbanismo, minería, pesca...).

Se observan, pues, tímidos avances en la implantación de la GIZC, en la que la integración de los objetivos perseguidos por la LPNB y LPMM deberían comprenderse.

1.1.7.3. Posible esquema normativo para la implantación del modelo de gestión integrada de las zonas costeras propuesto por Sanz Larruga

Siguiendo la **Ley-modelo sobre la protección de las zonas costeras del Consejo de Europa de 1997** (elaborada bajo la dirección de Michel PRIEUR), propone una serie de principios y criterios que, deberían orientar las futuras iniciativas de gestión integrada del litoral en España y que transcribimos a continuación:

1°. Convenir en una definición de "gestión integrada"; la que ofrece la "Ley-modelo" es esta: "la gestión sostenible de las zonas costeras tomando en consideración el desarrollo económico unido a la presencia del mar y su plena salvaguardia, para las generaciones presentes y futuras, los equilibrios biológicos y ecológicos frágiles de la zona intermareal".

2°. Formular unos principios orientadores de tal proceso, distinguiendo los que proceden directamente de la política ambiental -desarrollo sostenible, prevención, precaución, restauración, quien contaminador-pagador, e información y participación - Prioridad de las actividades dependientes del litoral.

- Internalización de los costes de protección.

- El que contamina paga.

3°. Previsión en el plan o planes autonómicos (Directrices y Planes de ordenación del litoral) de la autoridad que ha de dirigir el proceso y la participación de actores y entidades sociales en los organismos de gestión, así como el asesoramiento de un Comité científico compuesto por expertos pluridisciplinarios en la materia marítima y costera.

4°. Distribución de las competencias entre los diferentes poderes públicos, en particular, entre las CCAA y los Entes locales, y los mecanismos de colaboración y coordinación.

5°. Previsión de instrumentos destinados a proporcionar un mejor conocimiento de las zonas costeras: inventarios, cartografía ecológica y jurídica, red de centros de investigación, contabilidad del patrimonio natural costero, etc.

6°. Creación de instrumentos financieros y de fomento de las zonas costeras: fondos públicos, impuestos ecológicos, acuerdos voluntarios, etc.

7°. Exigencia de aplicación generalizada de la evaluación de impacto ambiental sobre todas las actividades, planes y programas, tanto de naturaleza pública como privada, que puedan afectar a los ecosistemas litorales.

8°. Establecimiento de medidas de protección sobre ciertas actividades (pesca marina y submarina), sobre los ecosistemas costeros más frágiles como las zonas húmedas, dunas, reservas marinas, etc.

9°. Previsión de medidas específicas contra la erosión costera, la contaminación (gestión de los vertidos) y prevención de catástrofes naturales.

10°. Determinación de los mecanismos de información y participación ciudadana.

Por último, en lo que se refiere a la compleja cuestión de la coordinación de competencias de las Administraciones que concurren sobre el litoral y sin forzar el vigente sistema de reparto constitucional, el proceso de gestión integrada podría construirse bajo las siguientes directrices. En primer término, a la Administración del Estado correspondería la aprobación de la legislación básica y la aportación de los recursos financieros necesarios para abordarla. En segundo lugar, a las CCAA el desarrollo de la legislación del Estado –y en su caso, las normas adicionales de protección- y la planificación territorial del litoral. A los Municipios costeros, la ejecución de los planes, programas y medidas que sean oportunas.

En definitiva, **no se requieren grandes reformas normativas para introducir en España el modelo de gestión integrada y sostenible de las zonas costeras sino más bien, como estima el autor, “la imprescindible voluntad política en su aplicación”.**

1.1.7.4. Los convenios en el ámbito de gestión de las AMP

A pesar del creciente empleo del convenio de colaboración, —tanto entre la Administración o entidades públicas como de éstas con los administrados—, y del hecho de que a través de este instrumento se canalicen importantes cantidades de recursos públicos, **esta figura carecía de una regulación sistemática en nuestro país, al menos, en el ámbito de la legislación del Estado.** El insuficiente marco regulatorio de los convenios ha dado pie a prácticas “que soslayan la aplicación de la legislación contractual, resintiéndose, por tanto, la gestión de los fondos públicos que discurre por cauces jurídicamente inseguros, y la aplicación de los principios de legalidad, eficiencia y economía”. Una conducta generalizada que, como señala Fuertes López, ha dado lugar a “una gran vía de agua en la legislación española hecha a golpe de convenio que han podido hundir todo el barco de previsiones legislativas que tratan de garantizar una actuación contractual pública, que supone la no discriminación y favorece la competencia empresarial”. Misma conducta que ha hecho necesaria, en no pocas ocasiones, la intervención de los Tribunales para la declaración de nulidad de muchos de estos convenios. En realidad, el problema radica en que la normativa reguladora de los convenios se ha encontrado tradicionalmente dispersa en una multiplicidad de normas poco claras. Muchas de ellas destinadas a regular aspectos parciales o modalidades concretas, y solo algunas, las menos, a la regulación de elementos comunes. Un foco inagotable de dudas sobre la correcta legislación aplicable que ha afectado, tanto a los gestores públicos y los órganos de control, como a los terceros con los que se formalizan los convenios.

La LRJSP en 2015 desarrolla en el Capítulo vi del Título preliminar, arts. 47 a 53 y Disposición adicional 8ª, un completo régimen jurídico básico de los convenios aplicable a todas las AAPP ex art. 149.1.18ª CE. La importancia de cuanto se expone a continuación queda patente a la luz de la Disposición adicional 8ª de la norma que, al margen del plazo de tres años previsto para la adaptación de los convenios preexistentes, prevé la aplicación automática de las nuevas reglas sobre vigencia a todos los convenios que no

tuvieran un plazo determinado o que, aun teniéndolo, tuvieran establecida una prórroga tácita por tiempo indefinido en el momento de la entrada en vigor de la Ley.

Uno de los principales estigmas de los convenios se encuentra en la falta de un adecuado concepto legal, jurisprudencial o doctrinal de esta figura. Como señala Rodríguez de Santiago, “el término convenio es utilizado, frecuentemente, como un concepto meramente descriptivo, sin pretender remitir a una precisa naturaleza jurídica de la figura a la que se refiere, sino sólo expresar que, en la formación de dicho acto jurídico, intervienen voluntades concurrentes de dos o más sujetos”. La consecuencia directa ha sido que, tanto en las relaciones entre Administración y administrado, como en las que se entablan entre AAPP, el empleo del *nomen iuris* «convenio de colaboración» ha dado cobijo a una disparidad variada de realidades jurídicas.

Si bien, pese a la ausencia de un concepto legal de convenio, en el ámbito del derecho público, los negocios jurídicos bilaterales se han clasificado generalmente como contratos o convenios. Para corregir la dificultad práctica que esto plantea, se recurrió a un concepto residual de convenio, derivado de una definición negativa recogida en la LCSP el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP). Hoy la LRJSP introduce un concepto claro con el que buscar una solución a los problemas descritos.

La LRJSP inicia la regulación de los convenios precisando su definición en el art. 47, donde se refiere a esta figura como aquellos **“acuerdos con efectos jurídicos adoptados por las Administraciones Públicas, los organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes o las Universidades públicas, entre sí o con sujetos de derecho privado para un fin común”**. Por tanto, se trata de un negocio jurídico, de un pacto colaborativo, encauzado a la consecución de un fin de interés público, concreto y común, en el que se determinan las obligaciones, —de dar o hacer—, y derechos que las partes deben satisfacer, sin que exista por ello un precio como contraprestación. Ahora bien, como señala Muñoz-Charles Coyle, “ello no impide que del convenio resulte una financiación conjunta y determinada de proyectos o actuaciones concretas para alcanzar la finalidad prevista”. Como es lógico, si los convenios son negocios jurídicos que incluyen compromisos específicos y obligaciones concretas que deben satisfacerse, cuyo incumplimiento, además, puede conducir a los tribunales, deben quedar fuera del ámbito de aplicación de la LRJSP los Protocolos Generales de Actuación, o instrumentos similares, que no incluyan, en ninguna de sus cláusulas, compromisos jurídicos concretos y exigibles. En este sentido, pueden plantear dudas los denominados «convenios marco», que establecen directrices vinculantes para las partes que deberán desarrollarse en un convenio posterior. Dado el carácter de estos convenios marco no estamos ante meras declaraciones de intención, sino que, como señala Pascual García, “su papel es equiparable a las cláusulas administrativas generales en la contratación”. El precepto también recoge, de forma expresa y categórica, que los convenios no pueden tener por objeto prestaciones propias de los contratos. De lo contrario, su naturaleza y régimen jurídico deberá ajustarse a lo previsto en la legislación de contratos del sector público. Con ello, no sólo se subraya la diferencia entre contratos y convenios, en aras de poner fin a determinadas prácticas irregulares, sino que se alberga un reenvío indirecto a la legislación contractual como línea divisoria entre ambas figuras.

Si bien, pese a lo oportuno del nuevo concepto de convenio y su pretendida diferenciación con los contratos, **no puede entenderse que la LRJSP cumpla de forma plena con la recomendación efectuada por el TC de establecer una mejor distinción de los convenios de otras figuras afines**. Una diferenciación que, como señaló el CGPJ, hubiera sido “más acorde con la voluntad declarada de establecer un marco clarificador en la materia que sirva para evitar la posibilidad de utilización de este instrumento de colaboración para

soslayar la aplicación de otras figuras”. Aun así, se aprecian pasos incipientes en esta línea como, por ejemplo, en el art. 48.9 LRJSP donde se señala que, “*las normas del presente Capítulo (referidas a los convenios) no serán de aplicación a las encomiendas de gestión y los acuerdos de terminación convencional de los procedimientos administrativos*”.

Junto con el nuevo concepto de convenio, la LRJSP introduce una novedosa clasificación que deja atrás la tradicional distinción entre convenios de colaboración y de cooperación. El art. 47 LRJSP distingue ahora cuatro tipos de convenios entre los que deberán hallar correspondencia cualquiera de los firmados por las AAPP, los organismos públicos y entidades de derecho público vinculadas o dependientes y las Universidades públicas (*numerus clausus*).

1.1.7.5. Convenios de colaboración para la gestión integral del litoral como ejemplo de instrumento para la gestión de las AMP

No se conocen órganos de coordinación específicos para los temas costero-marinos que realmente funcionen, aunque sí se puede hablar de la existencia de convenios de colaboración entre AAPP a fin de lograr objetivos concretos, incluidos la conservación ambiental de la costa, aunque en realidad estos no han tenido apenas aplicación práctica.

Sirvan de ejemplo los Convenios firmados para la gestión integral del litoral, — por citar algunos, **Convenio de colaboración entre el Ministerio de Medio Ambiente, la Consejería de Política Territorial, Obras Públicas y Transportes, la Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Consejería de Pesca y Asuntos Marítimos de la Junta de Galicia, para la gestión integral y sostenible del litoral; Convenio de colaboración entre el Ministerio de Medio Ambiente y el Gobierno de Canarias para la gestión integral y sostenible del litoral; Convenio de Colaboración entre el Ministerio de Medio Ambiente y el Principado de Asturias en la gestión integral del litoral asturiano.** Estos, se suscribieron en su práctica totalidad sujetos a un plazo no determinado de tiempo de duración máxima, cuestión que desde la entrada en vigor de la LRJSP debe corregirse quedando afectados de lleno por su obligación de acomodarse al contenido de la nueva Ley.

Estos Convenios de colaboración se suscriben con el objeto establecer un marco estable de coordinación y colaboración entre las Administraciones implicadas, dentro del marco de sus competencias. Se trata este de uno de los requisitos fundamentales para la validez de los convenios a la luz del nuevo régimen introducido por la LRJSP. En los casos expuestos las competencias de las Administraciones implicadas suelen encuadrarse en las siguientes: por parte de la AGE, el Ministerio con competencias en materia de medio ambiente tiene la competencia exclusiva en materia de determinación, protección utilización y policía del dominio público marítimo-terrestre, recogida en la Ley 22/1988, de Costas, a cuyo amparo desarrolla una política de recuperación de las áreas costeras y defensa del dominio público marítimo-terrestre, con el objetivo de mejorar su calidad ambiental y garantizar el uso público de los espacios cercanos al mar. Asimismo, ejerce competencias relativas a la evaluación de impacto ambiental sobre el dominio público marítimo-terrestre de una serie de infraestructuras de interés general, que en algunos casos pueden incidir en la ordenación de la franja litoral. Por su parte, las Administraciones autonómicas tienen la competencia en materia de urbanismo, ordenación del territorio y del litoral y tutela de la zona de servidumbre de protección de costas; destaca también las competencias en materia de ordenación pesquera y en materia de medio ambiente y conservación de la naturaleza. Por tanto, nada obsta

acomodar la figura de estos convenios a los títulos competenciales concurrentes en materia de áreas marinas.

Ambas Administraciones muestran en este instrumento un compromiso de prestarse apoyo técnico, así como de coordinarse y cooperar de forma activa en el desarrollo de las distintas actuaciones a llevar a cabo. De conformidad con el nuevo régimen previsto debe existir una determinación expresa, clara y precisa, no solo de las actuaciones a desarrollar por cada una de ellas sino de las consecuencias derivadas de su incumplimiento.

En muchos casos llega a quedar prevista la firma de Convenios específicos a suscribir con Ayuntamientos y otras partes implicadas, actuaciones complejas para la transformación y adecuación, por ejemplo, del dominio público marítimo-terrestre y sus zonas de servidumbre, a los objetivos de protección y mejora del litoral, preservando sus valores ambientales, así como el uso público del litoral, realizando una ordenación y gestión integrada del litoral que asegure la sostenibilidad ambiental del mismo.

Para garantizar el control y seguimiento han quedado tradicionalmente previstas las Comisiones Mixtas de Seguimiento formadas por cuatro representantes de cada una de las Administraciones intervinientes. Este órgano debe adaptarse a las nuevas previsiones establecidas tras la reforma de la LRJSP, pero en todo caso permitirá la cooperación y colaboración en el análisis y en la toma de decisiones en relación a cualquier aspecto técnico, jurídico y/o ambiental que concierna al litoral, todo ello en el marco de los procedimientos legalmente establecidos y con pleno respeto a las competencias que cada una de las Administraciones intervinientes despliega sobre la costa.

El consenso que implican estos convenios posibilita una planificación a la vez integral e integradora de la gestión marina. Desde el recíproco conocimiento y respeto de todas las posturas afectadas, teniendo en cuenta que más que una alternativa, el consenso como fuente de la planificación es una exigencia que plantea la forma de organización territorial que eligió el constituyente para el Estado español, ello sin perjuicio de las competencias que el bloque constitucional reserva a cada Administración Pública, de las que no puede hacer dejación.

Como decíamos, la importancia de cuanto se ha expuesto queda patente a la luz de la Disposición adicional 8ª LRJSP que, al margen del plazo de tres años previsto para la adaptación de los convenios preexistentes, prevé la aplicación automática de las nuevas reglas sobre vigencia a todos los convenios que no tuvieran un plazo determinado o que, aun teniéndolo, tuvieran establecida una prórroga tácita por tiempo indefinido en el momento de la entrada en vigor de la Ley.

1.1.7.6. La custodia marina

- *Concepto y reflexiones sobre los retos adicionales que plantea la custodia aplicada al medio marino*

Como sucede en relación con el medio terrestre, la gestión pública del medio marino puede encontrar en la custodia marina una herramienta complementaria a las herramientas tradicionalmente aplicadas a este medio para su conservación y protección, especialmente la institución del dominio público, así como las zonificaciones y planificación ambiental, entre otras. Debe quedar claro, como hemos sostenido supra, que, como sucede en el medio terrestre, la custodia marina en ningún caso debe sustituir, sino complementar, la gestión

pública que se deriva de su naturaleza demanial y de la obligación pública de conservación como bien integrante del concepto de medio ambiente ex art. 45 de la CE.

Dicho lo anterior, debemos preguntarnos qué se entiende, en una primera aproximación por custodia marina. Puede afirmarse que la custodia marina constituye una estrategia de conservación que intenta generar la responsabilidad de las Administraciones competentes y de los usuarios del medio marino en la conservación de sus valores naturales, culturales y paisajísticos del mar. Según el pionero grupo de trabajo sobre custodia marina de la red catalana de custodia del territorio (XCT), liderado actualmente por la entidad *Submon*, la custodia marina *intenta encontrar formas de participación de la sociedad civil en la planificación y gestión del mar, y se define como una estrategia de conservación que intenta generar la responsabilidad de las Administraciones competentes y los usuarios del medio marino en la conservación de sus valores naturales, culturales y paisajísticos.*

Además de las debilidades que la custodia plantea con carácter general, de las que hemos dado cuenta en el Estudio, que deben darse por reproducidas en este lugar, cuando aplicamos esta novedosa técnica de intervención ambiental al medio marino se presentan una serie de retos adicionales sobre los que es preciso que nos detengamos ahora. Estos retos, como puede deducirse –y que también se dan cuando esta técnica se aplica al dominio público hidráulico (custodia fluvial), **se derivan de la propia naturaleza jurídica del medio marino como bien demanial en todo caso y, en ocasiones, fuera del ámbito de aplicación de algunas normas internas**, como se vio al tratar la dimensión internacional del medio marino. Así, deben observarse las diferentes zonas marinas y el diferente ámbito aplicación de las más importantes normas que inciden en el mar para poder diseñar el régimen jurídico de la custodia en cada una de ellas. Asimismo, deben tenerse en cuenta las dificultades que derivan de la propia naturaleza física del mar, menos explorado que el medio terrestre, así como de las especiales características de los ecosistemas en este tipo de ambientes.

En relación al primero de los retos apuntados, a diferencia de lo que sucede en el medio terrestre, lo que podemos llamar custodia del “aquitorio” en palabras de PAREJO NAVAJAS, se enfrenta al encaje de este instrumento jurídico de conservación con la **inexistencia del régimen de propiedad en el mar**, salvo en ciertos países como es el caso de Estados Unidos de América. Así, en una primera aproximación, como sucede en el ámbito de la custodia fluvial, la ausencia de propiedad privada pudiera parecer un inconveniente insalvable para la aplicación de la custodia al medio marino.

Recordemos que de los posibles sujetos que pueden intervenir en la custodia, las entidades de custodia, resultan de inexcusable presencia. Además, la custodia puede constituirse sobre otros derechos distintos del derecho de propiedad, como el **derecho de uso, el derecho de explotación, y todos aquellos que, en general, pueden constituirse sobre bienes de dominio público**. Así, pueden participar en la custodia marina tanto las AAPP como los usuarios (pescadores, clubes náuticos, buceadores, bañistas, etc.), que serán los agentes clave para la implementación de las medidas de conservación.

Sentado que jurídicamente es posible aplicar esta novedosa técnica de conservación al medio marino, a pesar de su carácter demanial, debemos referirnos ahora, ya en el plano científico, a algunas dificultades que se plantean en el ámbito marino, como consecuencia de sus características físicas. En efecto, debe tenerse en cuenta que el medio marino difiere, sustancialmente, del terrestre en la naturaleza de sus ecosistemas. Mientras que los científicos clasifican los ecosistemas terrestres según sus formas de vida vegetal dominantes, **la clasificación de los ecosistemas acuáticos se basa fundamentalmente en las características del ambiente físico**. Estos dos aspectos deben ser tratados inicialmente,

para entender adecuadamente el espacio en el que se desarrollarán los acuerdos y las acciones o actividades propias de la custodia marina.

Volviendo al régimen jurídico de la custodia marina, debe tenerse claro que **las entidades de custodia del medio marino**, como las que operan en el medio terrestre, deben cumplir con los requerimientos legales que se derivan de la LPNB y, en consecuencia, **deben ser organizaciones sin ánimo de lucro que promuevan acuerdos voluntarios con los usuarios y las Administraciones competentes** (en este caso el Estado y, en su caso, las CCAA, porque como vimos ambas AAPP ejercen competencias en el medio marino). A su vez, podrán ser entidades de custodia marina asociaciones, fundaciones, etc. y entidades públicas (Ayuntamientos, consorcios y otros entes públicos).

El ámbito físico o territorial de actuación de la custodia marina se considera todo el medio marino, incluyendo las aguas de transición y la parte terrestre de dominio público marítimo terrestre, ya que tiene la misma singularidad que el mar —no existen propietarios privados—, y, además, será la regla general cuando se trate de áreas marinas de competencia autonómica, para garantizar la continuidad ecológica del espacio marítimo a custodiar, en la línea de la Gestión integrada del litoral. No obstante, podría plantearse una custodia internacional que podría ser objeto, entonces, de un convenio internacional, cuando el medio físico sobre el que se contemplara la custodia excediera de los límites de la Jurisdicción del Estado.

Pese a los retos a los que se enfrenta la custodia marina, como hemos hecho en relación con la custodia del territorio, deben ponerse de relieve otras oportunidades adicionales a las que hemos destacado supra, y que resultan de aplicación, en la mayoría de los casos, a la custodia marina. **La gestión pública de los espacios naturales marinos puede encontrar en la custodia marina una herramienta complementaria a su acción. Mas se trata de un instrumento que puede servir para promover la gestión privada intervenida de los espacios marinos, que complementaría la protección del medio marino derivada de las áreas marinas, de gestión pública.** La custodia marina, como la custodia aplicada al territorio, se fundamenta en el principio de voluntariedad de todas las partes implicadas en su aplicación: sociedad civil, sector privado pesquero y marino, y administraciones públicas, aunque deben desarrollarse mecanismos que garanticen la continuidad y perpetuidad de los acuerdos, para que no resulte un fraude desplegar una actividad pública de fomento a través de ayudas y subvenciones para la conservación.

Pero, ¿qué entendemos por acuerdos de conservación en el medio marino en la práctica? **Se entiende por acuerdo de custodia marina cualquier acuerdo dirigido a alcanzar objetivos de conservación en el medio marino, en los que una o más partes (usualmente titulares de derechos) se comprometen voluntariamente a emprender ciertas acciones, abstenerse de otras, o transferir ciertos derechos y responsabilidades a cambio de que una o más de las otras partes (entidades de conservación-custodia) se comprometan voluntariamente a entregar incentivos económicos explícitos (directos o indirectos).**

Cuando la conservación y restauración de un espacio, como interés público, es un valor añadido a una actividad económica, como la turística e incluso la pesquera, simplemente la mejora generada, como beneficio o valor difícil de cuantificar, puede servir de incentivo para el cumplimiento de las limitaciones que deriven del compromiso voluntario de custodia, sin necesidad, pues, de desplegar incentivos económicos explícitos y quizá bastando con la prórroga de los títulos de uso y/o explotación que amparen las actividades económicas de referencia. Se trataría de compensar como plusvalías de uso, las externalidades positivas para la conservación del medio marino que suponen el cumplimiento del acuerdo de custodia.

- *Análisis de un caso: las Marismas de Alday. La concesión como título habilitante*

En las Marismas de Alday, en Cantabria, se puede dar cuenta de una interesante experiencia de custodia marina. Fundación Naturaleza y Hombre (FNyH) gestiona parte de estas marismas en los términos municipales de Camargo y Santander, mediante dos acuerdos de custodia, firmados con dos de las entidades públicas que tienen competencias o titularidad de derechos de gestión. Por un lado, con la entidad de competencia estatal, en este caso, con la Demarcación de Costas en Cantabria, ya que la zona central de las marismas forma parte del Dominio Público Marítimo Terrestre. Por otro, con la entidad competente a nivel local, el Ayuntamiento de Camargo. Junto a los terrenos públicos, existen propiedades privadas y otras pertenecientes al Ayuntamiento de Camargo. Los acuerdos se circunscriben a una superficie de 70 has. del humedal situado al oeste de la Bahía de Santander. Este humedal es alimentado por aguas salinas procedentes de la Ría y el Canal de Raos, aunque también presenta aguas dulces y salobres. La actividad de custodia consiste en la restauración ecosistémica del espacio, con actuaciones de revegetación y gestión del hábitat, así como actividades de concienciación y divulgación. Ambos acuerdos tienen una duración de 30 años para garantizar un adecuado desarrollo y finalización de los proyectos de conservación previstos. Las externalidades positivas en este caso derivan de la recuperación de este espacio periurbano altamente degradado, lo cual supone la posibilidad de disfrute público de un espacio natural litoral.

Vemos, pues, con este ejemplo, que no todo acuerdo de custodia marina tiene por qué realizarse en mar abierto, sino que existe una gran oportunidad de avanzar en la gestión integrada del litoral llevando a cabo acuerdos de custodia en este tipo en zonas intermareales y litorales, ya que en éstas, por lo general, se concentra una gran cantidad de población, lo cual puede generar efectos muy positivos en materia de conservación.

Por lo que se refiere al que hemos denominado acuerdo con la Demarcación de costas, debe aclararse que para la formalización del acuerdo de custodia, en este caso ha sido necesario otorgar una concesión condicionada al cumplimiento de un proyecto de restauración aprobado por la Administración competente, tal y como contempla la legislación de costas, al afectar al uso del dominio público marítimo terrestre. El iter procedimental seguido, aprovechando las técnicas jurídicas clásicas de intervención del dominio público marítimo terrestre fue el siguiente.

- La iniciativa para el desarrollo de un plan de restauración partió de la Fundación Naturaleza Hombre, la cual solicitó la concesión de ocupación de unos 117.735 m² de dominio público marítimo-terrestre a la Demarcación de Costas de Cantabria para la realización de las obras de restauración comprendidas en el Proyecto de restauración de las “Marismas de Alday” que acompañó a la solicitud de concesión.
- Sometida la petición a información pública y a informe de los organismos públicos implicados, concretamente la Consejería de OOPP y urbanismo, RENFE –por afectar el proyecto a la zona de influencia del ferrocarril-, la demarcación de carreteras y la Consejería de medio ambiente, la Demarcación de Costas, recibidas todas las alegaciones presentadas remitió el expediente a la Dirección General de costas del Ministerio con competencias en medio marino, poniendo de manifiesto que dada la degradación del espacio, resultaría positivo ejecutar el proyecto que planteaba la Fundación, con los condicionamientos que las AAPP competentes estimasen.

- La Demarcación de Costas finalmente accede y otorga la concesión en 2001, durante 30 años, sin perjuicio de la posibilidad de rescate de la misma de conformidad con el derecho público patrimonial.

Interesa destacar a la vista de este loable ejemplo de custodia marítimo-terrestre, varias cuestiones jurídicas, algunas de las cuales fueron en este caso objeto de discusión.

Por una parte, se plantea la **eventual necesidad de sometimiento del proyecto de restauración a EIA**. En este caso se entendió que no era necesario someter el proyecto a EIA, pero ello dependerá de las actividades de custodia que se pretendan desarrollar. Asimismo, cuando las actividades puedan afectar a espacios Red Natura 2000, será necesaria la evaluación ambiental en todo caso.

Otra cuestión a discutir será **la duración de la concesión**, ya que si la financiación de la actividad de custodia proviene de la actividad de fomento de las AAPP, las concretas ayudas o subvenciones que financien la actividad de custodia de que se trate pueden estar condicionadas al mantenimiento durante un prolongado período de tiempo de los títulos habilitantes para el uso y ocupación.

En tercer término, aunque no se planteó en este caso, deben efectuarse algunas consideraciones en relación con la necesaria **conurrencia** que, en caso de concesiones de uso de dominio público, debería haberse promovido de modo similar a como se regula por el Real Decreto 1028/2007, de 20 de julio, por el que se establece el procedimiento administrativo para la tramitación de las solicitudes de autorización de instalaciones de generación eléctrica en el mar territorial, cuestión a la que dedicamos un epígrafe especial a continuación.

- *Necesidad de garantizar la concurrencia de las concesiones en el medio marino*

Como advertimos al referirnos a la custodia terrestre, una vez que se despierta el interés de los usuarios por desarrollar actividades de custodia, debe quedar claro que siempre deben consistir en compromisos adicionales a las obligaciones que en su caso se deriven de la normativa aplicable, la formalización del compromiso o acuerdo de custodia debería ser elaborado de común acuerdo con la entidad de custodia, siempre sin ánimo de lucro. Una vez consensuado, se procedería a su validación -contando o no con el auxilio de entidades colaboradoras independientes- y, posteriormente se procedería a la aprobación del proyecto por la Administración competente. Esta iniciativa podría concluir incluso con la declaración de un área marina de interés privado, como advertíamos al analizar la figura de los espacios naturales de interés particular.

En el caso de que el acuerdo de custodia, esto es dichos compromisos adicionales en el medio marino afectaran a un AMP ya declarado -natura 2000 o no-, que formara entonces parte de la RAMPE, la validación del acuerdo podría y, en puridad debería suponer la modificación de su plan de gestión en caso de estar ya aprobado, que incorporaría el contenido del acuerdo, salvo que estas acciones ya estuvieran contempladas en el mismo como acciones adicionales y, por tanto, voluntarias. Es por ello muy importante que quede clara dicha adicionalidad y que no se utilice la custodia para enmascarar obligaciones derivadas del régimen jurídico de los espacios naturales.

Este diseño que proponemos admite algunas variantes, como por ejemplo, incluir en la tramitación de la declaración de las AMP la participación de entidades de custodia en todo

caso y requerir la previa certificación las entidades de custodia por entidades colaboradoras, previamente acreditadas por la Administración.

Dicho lo anterior, como hemos anunciado, **además de la validación del proyecto-acuerdo de custodia marina, cuya conformidad a derecho debe ser evaluada por la Administración competente para la aprobación del mismo, será necesaria la intervención, en todo caso, de la Demarcación de costas, pues cualquier actuación en el medio marino que suponga su uso, ocupación o explotación requerirá la correspondiente concesión de dominio público como hemos visto en la experiencia cántabra descrita *supra*.**

No obstante, a nuestro juicio, **para otorgar este tipo de concesiones, cuando el promotor del proyecto en que consiste la actuación de custodia sobre el medio marino resulte ser un particular, debería haberse convocado públicamente la adjudicación mediante concurso de la concesión,** como se hizo en el caso de la Resolución de la Dirección General de sostenibilidad de la costa y del mar por la que se publica la convocatoria para la adjudicación mediante concurso de una concesión para la ocupación del dominio público marítimo terrestre para el aprovechamiento minero de la bahía de Portmán. Cosa distinta sería un proyecto público cuya ejecución se somete a concurrencia en aplicación del TRLCSP, como al final ha tenido lugar en el caso del proyecto de restauración de la bahía de Portmán, en cuyo caso no sería necesaria la concurrencia para el otorgamiento de la concesión pertinente.

Como **modelo**, proponemos la **regulación del Real Decreto 1028/2007, de 20 de julio, por el que se establece el procedimiento administrativo para la tramitación de las solicitudes de autorización de instalaciones de generación eléctrica en el mar territorial.**

En aplicación de dicho Reglamento, aquel que pretenda obtener una autorización para la instalación de un PEM, de modo previo necesitará la obtención del otorgamiento de la **reserva de zona**. Para ello, formulará la solicitud para la realización de los estudios previos a la solicitud de autorización de la instalación dirigida a la DGPEM, junto con el estudio de impacto ambiental de este proyecto de investigación, que presentará ante el órgano competente o bien en cualquiera de los lugares a que se refiere el art. 38 de la LRJAP y PAC (art. 7 RDPEMT). La solicitud de reserva de zona deberá contener, además de los extremos a que se refiere el art. 70 de la LRJAP y PAC, la documentación relacionada en el art. 8 del RDPEMT, es decir, una acreditación de su capacidad, una memoria resumen, un anteproyecto de la instalación por triplicado y separata para las Administraciones públicas, organismos y empresas de servicio público o de servicios de interés general con bienes o servicios que puedan verse afectados por el proyecto (art. 8 RDPEMT). Con anterioridad al acuerdo de iniciación del procedimiento de concurrencia, previo al otorgamiento de la reserva de zona, es necesario que exista una **caracterización de área eólica marina vigente** sobre el área solicitada. Si no existiera, o se previera que su vigencia no se fuera a extender hasta la resolución del procedimiento de concurrencia, la DGPEM procederá a iniciar el procedimiento de caracterización de la misma (art. 9). La caracterización de área eólica marina se hará pública en el BOE y en la página web del Ministerio competente, mediante un anuncio en el que se indicará la existencia de dicho documento de caracterización y los datos referentes a los lugares donde pueda consultarse como la DGPEM del Ministerio y la Delegación de Gobierno de la Comunidad Autónoma lindante con el área caracterizada (art. 13). En el mismo anuncio se convocará la apertura del procedimiento de concurrencia regulado en los arts. 14 y sucesivos. La caracterización de área tendrá una vigencia de cinco años desde el día siguiente al de la publicación del anuncio referido anteriormente y podrá determinar la imposibilidad de instalación de ningún PEM por motivos de defensa nacional,

serio riesgo u obstáculo para la navegación y el tráfico marítimo o especial protección del medio ambiente en el interior del área estudiada (párrafo 4 del art. 12). El órgano competente tendrá que tener, además, en cuenta que no podrá otorgarse ninguna de las autorizaciones reguladas por este Real Decreto en las zonas definidas en el art. 5, esto es, en las áreas eólicas marinas, que se encuentren situadas: a) en aquellas en las que existan dispositivos de separación del tráfico marítimo, ni en sus zonas aledañas. b) en los accesos a los puertos de interés general o a zonas en las que existan terminales de carga o descarga, refinerías, factorías químicas y petroquímicas o instalaciones para el almacenamiento y distribución de productos químicos o petroquímicos o de combustibles líquidos. c) en las zonas a evitar por los buques en tránsito a la altura de las islas canarias contenidas en la resolución de la OMI/MEPC 134(53) de 22 de julio de 2005, o en las que puedan sustituir a éstas. A los efectos de su protección, se tendrán en cuenta las reservas marinas contempladas en el art. 13 de la Ley 3/2001, de 26 de marzo, de Pesca Marítima del Estado.

El procedimiento de otorgamiento de reserva de zona es un procedimiento compuesto cuando en él se incardina el de caracterización, que no siempre tendrá lugar, porque puede darse el caso de que exista una caracterización vigente, dada la vigencia temporal de la misma, que se extiende hasta 5 años después de su publicación, salvo que se proceda a su revisión, que podrá dar lugar a su modificación o a su sustitución cuando, antes del transcurso de estos 5 años, se dicte un nuevo acto de caracterización sobre el mismo área. De este modo, podríamos considerar que la caracterización es un acto de trámite cualificado, que forma parte del procedimiento de otorgamiento de reserva de zona. No obstante, la DGPEM llevará a cabo la revisión de oficio de la caracterización cuando así lo considere o cuando se produzca una solicitud para instalación eólica marina en el interior de un área cuya caracterización esté caducada o cuando no se prevea que la vigencia de la caracterización pueda extenderse hasta la resolución del procedimiento de concurrencia. Así, cada vez que se produzca una nueva solicitud, previamente a la apertura de un procedimiento de concurrencia, se revisará la caracterización de área en lo concerniente al operador del sistema y gestor de la red de transporte, solicitando un informe al mismo con el contenido y los plazos a cumplir (art. 13 *in fine* del RDPEMT).

Una vez hecho público el documento de caracterización de área eólica marina, la DGPEM abrirá un procedimiento de concurrencia. Este procedimiento de concurrencia tendrá como ámbito de aplicación la totalidad del área eólica marina para la cual se realizó la solicitud. En el caso de que ya existiera una caracterización de área vigente, se publicará igualmente un anuncio en el BOE, en el que se comunicará la existencia de un documento de caracterización de área vigente, los lugares de consulta del mismo y el período de vigencia. Dicho anuncio detallará la apertura de un período de tres meses para que cualquier promotor interesado pueda concurrir con un proyecto de instalación de PEM en el área solicitada. De este modo, además de quien solicitó la reserva de zona, pueden concurrir otros promotores. Cuando sólo exista una solicitud, o los proyectos presentados no se solapen se elevará propuesta favorable de resolución, de tantas reservas de zona como proyectos existan, siempre y cuando las condiciones para la autorización del proyecto o proyectos de las instalaciones eólicas marinas sean las adecuadas. Si el Comité de Valoración lo estima conveniente, convocará una fase de audiencia pública a los interesados, en el caso de que existan proyectos que se solapen o cuando la suma de las potencias solicitadas superen el límite establecido por el operador del sistema o gestor de la red de transporte en la caracterización de área eólica marina, con el fin de que los solicitantes puedan, en el plazo de un mes, modificar sus propuestas o presentar una propuesta conjunta eliminando así el solapamiento o reduciendo sus potencias hasta el límite máximo establecido. El Comité de Valoración elevará la propuesta de resolución al Secretario General de Energía para su consideración, antes de que transcurran tres meses desde la finalización del período de recepción de

solicitudes, quien dictará resolución antes de que transcurra un mes desde la fecha de la propuesta. En nuestra opinión, y aunque no se establezca expresamente, la resolución del órgano competente, esto es, del Secretario General de Energía, podrá apartarse del sentido de la propuesta de resolución elaborada por el Comité de Valoración, motivando esta circunstancia en los supuestos en que el órgano competente llegue a otra conclusión de la aplicación de los criterios a que se refiere el art. 16 del RDPEMT, por fuerza mayor, modificación normativa de cuya aplicación resulte contrario a la norma el sentido de la propuesta, desistimiento de algún solicitante o por cualquier otra causa de interés público debidamente justificada. Finalmente, la resolución del procedimiento de concurrencia y otorgamiento de la reserva de zona será notificada a los interesados y remitida al BOE y al Boletín Oficial de la Provincia o Provincias afectadas por el proyecto para su publicación, en el plazo de un mes desde la fecha de la misma (art. 17).

La resolución hará referencia a los siguientes aspectos. En primer lugar, indicará el proyecto o proyectos seleccionados de las solicitudes presentadas, con referencia a su promotor o promotores y un resumen de sus características. En segundo lugar, justificará dicha selección con base en los criterios a que se refiere el art. 16 del RDPEMT y a los criterios adicionales que, en su caso, se hayan establecido. Por último, llevará a cabo una atribución, para cada uno de los solicitantes seleccionados, del derecho de la reserva de zona correspondiente a la poligonal para la cual se presentó el proyecto, por un período de dos años, con carácter de exclusividad. De acuerdo con el art. 18 del RDPEMT, el solicitante que haya obtenido la reserva de zona deberá depositar un aval adicional por importe del 1 por 100 del presupuesto de su proyecto.

Asimismo, con la resolución del procedimiento de concurrencia se le otorgará al solicitante o solicitantes seleccionados un derecho de acceso a la red de transporte por la potencia asignada en dicha resolución, que podrá ser revocado en el caso de no llevarse a cabo la instalación en los términos previstos. La resolución se remitirá entonces a la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental para iniciar la EIA del proyecto, junto con la información necesaria, aportada por el promotor, así como a la Dirección General de Costas, para tramitar el procedimiento de concesión para la ocupación del dominio público marítimo-terrestre cuando se cumpla con todos los requisitos exigidos por la LC y a la Dirección General de Marina Mercante. De este modo, a la DIA seguirá la autorización de instalación y a ésta la concesión de ocupación del dominio público marítimo-terrestre. No obstante, destacar que la concesión de la ocupación del dominio público marítimo-terrestre requerirá la autorización de la Dirección General de la Marina Mercante, del Ministerio de Fomento, cuando puedan verse afectadas la seguridad marítima, la navegación y la vida humana en el mar.

Podríamos plantearnos, en relación con lo anterior, si no tendría más sentido esperar a la obtención de la concesión de ocupación de dominio público marítimo-terrestre para resolver el procedimiento de autorización de los proyectos de custodia marina que inciden en el mar, ya que no tiene demasiado sentido que un titular obtenga una autorización para la instalación de un PEM o la realización de cualquier otra actividad de custodia marina, sobre un área sobre la que no se obtenga la concesión de ocupación del dominio público marítimo-terrestre.

- *Ejemplos internacionales de custodia marina. Su eventual equivalente en derecho interno*

Para finalizar, damos cuenta de algunos ejemplos internacionales de gestión participativa de áreas marinas en derecho comparado:

La gestión delegada en Jordania. Concesiones condicionadas. El caso catalán

En Jordania, encontramos un ejemplo de gestión delegada de áreas protegidas. La responsabilidad nacional de las áreas protegidas ha sido delegada por el Estado a la ONG Real Sociedad para la Conservación de la Naturaleza (RSCN), que cuentan con financiación pública y privada, que deriva del pago por servicios ambientales, esto es, del pago de los usuarios de cuotas por entradas, zonas de acampada, comida y bebidas, sendas y actividades, así como de la producción y comercialización de productos naturales y artesanía de la zona. Por su parte, ya en el ámbito de la gestión de las áreas marinas, las islas del Caribe de Donaire y Saba (en las Antillas Holandesas) pagan el 100% de los costes de explotación de sus AMP con los ingresos del buceo.

En Italia, la Reserva Marina de Miramare depende del Ministerio de Medioambiente Italiano, pero la gestiona WWF Italia. Está financiada en un 75% por el Ministerio, el resto se autofinancia con las cuotas de entrada y por actividades. Hay ejemplos de concesiones en numerosos parques italianos, como los Parques Nacionales de Abruzzo, Gran Sasso y Cilento Vallo di Diano; y Maremma, entre otros. Es la solución que se ha adoptado en Cataluña en el caso de Aiguamolls del Ampurdán, Cabo de Creus, Delta del Ebro, entre otros. También es el caso de la reserva marina de las Islas Medas (Cataluña).

Custodia marina

Conservatoire du Littoral: Por lo que se refiere a la custodia propiamente dicha en el contexto mediterráneo, el Conservatoire du Littoral en Francia es un ejemplo de actividad de conservación basada en la custodia. El Conservatoire des Espaces Littoraux et des Rivages Lacustres fue creado mediante la Ley de la Asamblea Nacional de 10 de julio de 1975 (ahora codificada en los arts. L.322-1 a L. 322-14 del Código de Medio Ambiente francés). Se trata de un organismo público creado para llevar a cabo una política territorial de protección de la costa y de las riberas de los lagos, de los espacios naturales y para lograr el equilibrio ecológico mediante la adquisición de terrenos y con la colaboración de las entidades territoriales de Francia. Se adoptó tomando como modelo el National Trust británico.

El Eurosité: EUROSITE es una organización de entidades europeas privadas que gestionan espacios destinados a la conservación y una de las instituciones que ha lanzado el Registro Verde de propiedad natural, una iniciativa internacional promovida por las Islas Baleares y Cataluña, Francia e Italia, cuyo objetivo es garantizar la conservación de una parte importante de las costas del Mediterráneo Occidental.

Los santuarios nacionales marinos en EEUU: Un ejemplo de custodia marina es el Sistema estadounidense de Santuarios Marinos Nacionales. Se trata de la experiencia de gestión de áreas marinas *off-shore* más importante: los Santuarios Nacionales Marinos (*National Marine Sanctuaries*).

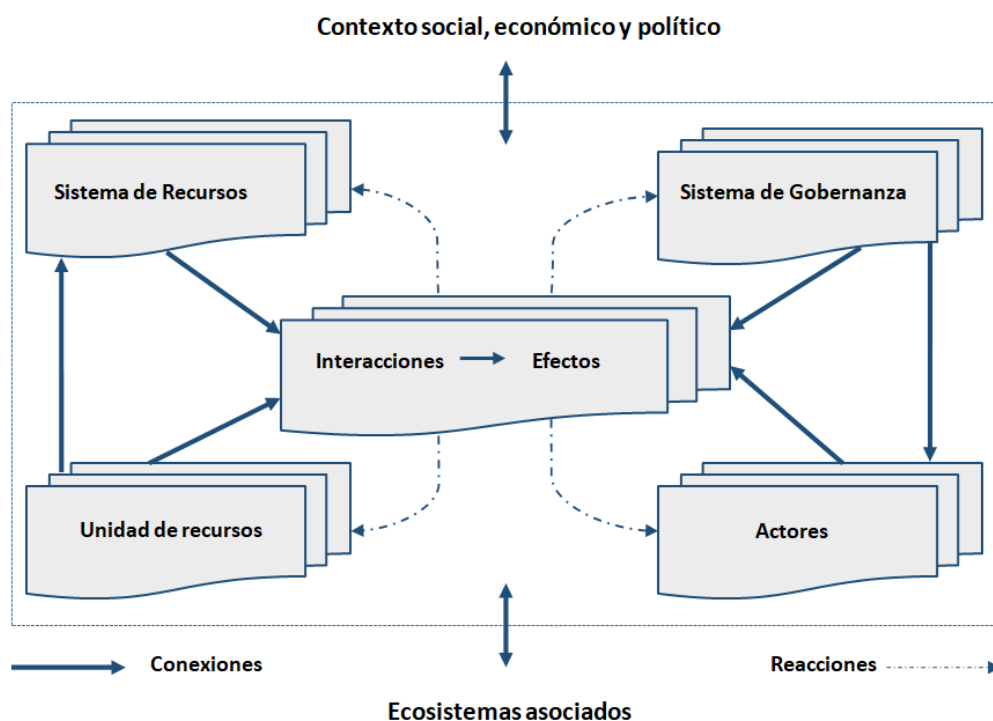
Con la aprobación de la *Marine Resources and Engineering Development Act*, se creó la “Comisión de Ciencias del Mar, Ingeniería y Recursos Naturales” “Comisión Stratton”. Que concluyó la creación de la Administración Nacional Oceánica y Atmosférica (*National Oceanographic Atmospheric Administration* –NOAA) así como el establecimiento de un programa nacional de gestión de las zonas de litoral, viendo la luz la Ley de Manejo de Zonas Costeras (*Coastal Zone Management Act* -CZMA) de 1972 y la Ley de Protección e Investigación Marina de los Santuarios (*Marine Protection, Research and Sanctuaries Act*). El Título III de esta Ley fue más tarde renombrado como la *National Marine Sanctuaries Act* (NMSA). A partir de este marco normativo se creó el Sistema Nacional de Santuarios Marinos, integrado por 14 áreas marinas protegidas que abarcan más de 150.000 kilómetros cuadrados, incluyendo las costas cercanas a los arrecifes y alta mar, las riberas y los cañones marítimos, las zonas intermareales y bahías protegidas.

En la gestión de los Santuarios Nacionales Marinos se persigue involucrar a los diferentes “usuarios” de dichos espacios protegidos con el fin de no separar lo que deba ser el desarrollo económico de la zona, siempre sostenible, de la conservación de dichos espacios, realizando ambos de manera cooperativa.

1.2. Estudios de caso y evaluación de la eficacia de la gobernanza

[Elaborado por el equipo de la Universidad de Murcia integrado por: Pedro Noguera Méndez, María Semitiel, García (Coordinadores), José Antonio García, Charton, Amelia Cánovas Muñoz, Jesús Enrique Argente García, Blanco Soro Mateo y Elisa Pérez de los Cobos Hernández].

Por parte del equipo de la Universidad de Murcia se ha estudiado la eficiencia del sistema de gobernanza en 48 casos de estudio a través de una serie de indicadores (Tabla 1) que han permitido comparar y sistematizar las diferentes AMP analizadas.



Marco del SSE con sus cuatro subsistemas, adaptado de Basurto et al., (2013), Ostrom (2009).

Para conocer el grado de eficiencia de la gobernanza en España se ha diseñado una herramienta de evaluación, cuyos criterios se especifican en la siguiente tabla. En la primera columna se listan los indicadores definidos para el seguimiento de la gobernanza, ordenados en 14 categorías. En la segunda columna dichos indicadores se desglosan en 25 variables, y en la tercera columna se indican diferentes opciones a elegir de acuerdo a las circunstancias de cada caso particular, en base a las cuales se otorgará una puntuación que oscila entre 1 y 4. La cuarta columna sirve de orientación para saber qué valores encajarían con una gobernanza eficiente en relación a esa variable en particular. El proceso de evaluación consiste en seleccionar la línea correspondiente en la tercera columna (clasificación) para cada una de las variables.

Para su elaboración se han tenido en cuenta diferentes sistemas de indicadores preexistentes, desarrollados por diferentes entidades para evaluar la gobernanza, concretamente: “Análisis de Gobernanza y Políticas” de Environmental Defense Fund (EDF), “Lista de Chequeo sobre la Declaración de ZEC para su utilización en la elaboración de los

planes de gestión de la red Natura 2000” de WWF España, y “IUCN Green list of protected and conserved áreas: standard, versión 1.1. The global standard for protected áreas in the 21st century” de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN).

Esta herramienta ha sido empleada para sistematizar 48 casos de estudio de EMP en España, tanto de la Red Natura 2000 como de otras figuras de protección (Parques y Reservas). La selección de dichos EMP ha tratado de ser lo más diversa posible en términos de eficiencia y de localización, estando representados, con dos espacios cada una, las cinco Demarcaciones Marinas.

Tabla 1. Herramienta de evaluación.

CATEGORÍA	VARIABLE	CLASIFICACIÓN (PUNTUACIÓN)	GESTIÓN EFICIENTE
1. Capacidad presupuestaria	1.a. Existe un presupuesto adecuado	No hay	3 o 4
		Hay pero no es adecuado (2)	
		Hay pero es mejorable (3)	
		Hay y es suficiente (4)	
2. Personal de gestión	2.a. Hay personal adecuado para gestionar el espacio	No hay (1)	4
		Es insuficiente (2)	
		Cantidad inferior a la óptima (3)	
		Cantidad adecuada (4)	
3. Normas del área	3.a. Existe un sistema de reglas, ajustadas al entorno, para gestionar y gobernar las interacciones humanas y ecológicas	No hay regulación (1)	3 o 4
		Regulación con grandes debilidades (2)	
		Regulación con algunos fallos (3)	
		Excelente base regulatoria (4)	
	3.b. Apoyo legislativo	El área no está declarada oficialmente (1) Hay un acuerdo para la declaración oficial pero el proceso no se ha iniciado (2) Está en proceso pero incompleto (3) Hay una declaración oficial sobre el área (4)	4
	3.c. Hay un plan de gestión que está implementado	No hay (1) Existe o está en preparación pero no está implementado (2) Está prácticamente implementado (3) Aprobado e implementado (4)	3 o 4
4. Rango geográfico	4.a. Está claramente delimitada el área espacial en la que el sistema de reglas tiene efecto o jurisdicción	No se conocen los límites del área (1)	4
		Los límites del área son conocidos por los gestores pero no por los residentes locales (2)	
		Los límites se conocen pero no están demarcados (3)	
		Los límites se conocen y están apropiadamente demarcados (4)	
	4.b. Hay varios espacios protegidos en el mismo área espacial	Hay varios espacios solapados y los actores confunden los límites y/o la gestión (1)	2 o 3
		Hay varios espacios solapados pero los actores conocen los límites (2)	
		Hay un solo espacio (3)	
5. Población	5.a. Está claramente establecido quiénes son los actores por los	No está establecido (1)	4
		Está establecido y hay un registro de actores (2)	

	que el sistema de reglas tiene efecto o jurisdicción	Está establecido con un registro de actores que no sienten que sus obligaciones sean justas (3) Está establecido con un sistema de actores que sienten que sus obligaciones son justas en relación a los beneficios obtenidos (4)	
6. Tipo de régimen	6.a. Los actores con autoridad para tomar decisiones en nombre de un grupo han sido elegidos	No ha habido un proceso democrático de selección (1) Ha habido un proceso democrático de selección (2)	2
7. Organizaciones	7.a. Instituciones que establecen e implementan las normas sobre el acceso y uso del recurso	Gestionado por la Administración (1) Gestión compartida (2) Gestión no estatal (3)	2 o 3
	7.b. Colaboración entre Administraciones	En la gestión están involucradas varias Administraciones y no están coordinadas (1) En la gestión están involucradas varias Administraciones y pueden mejorar su coordinación (2) En la gestión están involucradas varias Administraciones que están perfectamente coordinadas (3) En la gestión está involucrada solamente una Administración (4)	2 – 4
	8.a. Está implementado un sistema de normas básicas o constituyentes (directrices, leyes, propiedad, sanciones)	No (1) Sí (2)	2
	8.b. Cumplimiento de la reglas	Sin capacidad para hacer cumplir las reglas (1) Hay deficiencias en la capacidad y los recursos para hacer cumplir las reglas (2) Hay capacidad y recursos aceptables para hacer cumplir las reglas (3) Capacidad y recursos excelentes para hacer cumplir las reglas (4)	3 o 4
8. Reglas en uso	8.c. Implicación de los actores en la toma de decisiones	Las comunidades locales no participan en la toma de decisiones (1) Los actores participan en las discusiones pero no en las decisiones resultantes (2) Las comunidades locales contribuyen en algunas decisiones relevantes (3) Las comunidades locales participan directamente en todas las decisiones relevantes (4)	3 o 4
	8.d. El sistema de derechos de propiedad permite la acción colectiva (acceso abierto, permisos, cuotas, privilegios territoriales)	No está establecido (1) No permite la acción colectiva (2) Permite la acción colectiva pero no ha sido pactado con los usuarios (3) Permite la acción colectiva y ha sido establecido de común acuerdo con los usuarios (4)	4
9. Normas y estrategias	9.a. Existe y se conoce un sistema de normas culturales compartidas que gobiernan las interacciones sociales	No (1) Existen pero no son conocidas (2) Existen y son conocidas pero no compartidas (3) Existen, son conocidas y comunes para todos los actores (4)	4
10. Estructura de red		Solamente verticales (relación jerárquica) (1)	3 o 4

	10.a. Cómo se conectan las organizaciones que establecen las reglas y la población sujeta a ellas	Priman los vínculos verticales (relación jerárquica) (2) Verticales y horizontales (3) Priman los vínculos horizontales que permiten la acción colectiva para un propósito común (4)	
11. Seguimiento	11.a. Hay un sistema de vigilancia y seguimiento social (actores que cumplen con las normas)	No hay seguimiento ni evaluación (1)	4
		Hay, pero no hay una estrategia para usar los resultados (2)	
		Existe pero los resultados no se usan para modificar la gestión (3)	
		Existe, está bien implementado y usado en una gestión adaptativa (4)	
	11.b. Hay un sistema de seguimiento biofísico	No hay seguimiento ni evaluación (1)	4
		Hay, pero no hay una estrategia para usar los resultados (2)	
		Existe pero los resultados no se usan para modificar la gestión (3)	
		Existe, está bien implementado y usado en una gestión adaptativa (4)	
12. Sanciones	12.a. Hay un sistema de sanciones graduadas que afectan a la violación de las reglas	No hay (1)	3
		Hay, decidido e implementado por la Administración (2)	
		Hay, y los actores locales están involucrados en su definición e implementación (3)	
	12.b. Hay sanciones drásticas que implicarían la retirada de la cooperación con quien rompe las reglas	No hay (1)	3
		Hay, decidido e implementado por la Administración (2)	
		Hay, y los actores locales están involucrados en su definición e implementación (3)	
13. Incentivos	13.a. Uso combinado de incentivos 'egoístas' (económicos y legales) y 'sociales' (interpretativos, conocimiento, participativos)	Solamente se aplican incentivos 'egoístas' (1)	3
		Hay incentivos 'egoístas' y 'sociales' que se han diseñado de manera independiente (2)	
		Hay un sistema de incentivos, combinados, 'egoístas' y 'sociales' diseñado de forma coordinada (3)	
	13.b. Diseño del sistema de incentivos	Los incentivos han sido diseñados por la Administración (1)	2 o 3
		Los incentivos han sido diseñados entre la Administración y los actores (2)	
		Los incentivos han sido diseñados, y son periódicamente revisados, por la Administración y los actores (3)	
14. Educación ambiental	14.a. Hay un programa de educación ambiental	No hay (1)	3
		Hay, y ha sido diseñado e implementado por la Administración (2)	
		Hay, y ha sido diseñado e implementado por la Administración y los grupos de interés (3)	
	14.b. Seguimiento del programa de educación ambiental	No hay un seguimiento, ni una evaluación, de los resultados obtenidos con el programa (1)	2

1.2.1. Criterios de selección

Los criterios de selección para los casos de estudio han sido los siguientes:

1. Que hubiera una representación de la diferente tipología de AMP que existen en España y que, a su vez, estuvieran incluidos o compartieran superficie, total o parcialmente, con zonas de la RN2000 marina.
2. Que se cubrieran todas las demarcaciones marinas españolas.
3. Que se tuviera una representación de AMP, de la RN 2000 marina de España, tanto gestionados por el gobierno central como por las comunidades autónomas.
4. Que pudieran ser un buen ejemplo de gobernanza.

Para la **obtención de información** y llevar a cabo el análisis y la evaluación, de los casos de estudio, se ha analizado y recopilado la información procedente de varias fuentes de información. En concreto de las páginas web oficiales de los organismos que gestionan esas AMP, de los planes de gestión, de informes técnicos, de memorias de gestión, de textos legales y de la revisión de la literatura científica sobre la gobernanza de las AMP seleccionados. Además, en algunos casos, se ha solicitado información a gestores y científicos, que realizan sus trabajos en estas AMP, a través del correo electrónico y entrevistas personales.

A cada una de las 22 variables, derivadas de estos indicadores, se le ha asignado un valor de eficiencia en la gobernanza participativa (de una situación de mínima a máxima eficiencia). En concreto 0 para la mínima; 0,5 para las situaciones intermedias y 1 para los valores establecidos de eficiencia máxima.

Con esto, los 13 indicadores, independientemente de si los datos utilizados han sido cualitativos o cuantitativos, se han normalizado a una escala de 0-1 para que puedan combinarse y compararse. Y, a su vez, se han ponderado dándoles el mismo peso a cada uno de los 13 indicadores. Así, si un indicador tiene diferentes variables su peso acumulado sería la suma de estas y con un máximo de 1. Con ello, la contribución relativa de cada una de las variables de nivel más bajo a este peso depende del número total de tales variables analizadas bajo una dimensión particular o indicador de primer nivel. Por ejemplo, el indicador 8, Reglas en uso, se compone de 4 variables de nivel inferior y cada una de las cuales tiene un peso de 0.25 para la puntuación general.

Tras el análisis y la ponderación se ha calculado el porcentaje de eficiencia de cada indicador (100% /13 indicadores) y con la suma, del porcentaje obtenido de cada indicador, se ha determinado el porcentaje global de eficiencia en la gobernanza para cada AMP.

1.2.2. Casos de estudio

A continuación, se indican las 48 AMP de España, que han sido analizados como casos de estudio, clasificados por demarcación marina y se ha indicado en paréntesis el espacio de la RN2000 marina con el que comparte superficie y su código correspondiente:

Demarcación Marina Levantino Balear (18 AMP).

- (1) Reserva marina de la Isla del Toro (Área marina Cap de cala Figuera-ES5310103).
- (2) Reserva marina de los Freus de Ibiza y Formentera (Ses Salines-ES0000084).
- (3) Reserva marina del Norte de Menorca (Área marina del Norte de Menorca-ES5310035).
- (4) Reserva marina de la Bahía de Palma (Cap de Enderrocat-ES0000081).
- (5) Reserva marina del Cabo de San Antonio (Montgó-ES5211007).
- (6) Reserva marina Masía Blanca (Grapissar de la Masía Blanca-ES5140020).
- (7) Reserva marina Islas Columbretes (Espacio marino del entorno de las islas Columbretes-ESZZ16010).
- (8) Reserva marina Cabo de Palos e islas Hormigas (Espacio marino de Tabarca-Cabo de Palos-ES0000508).
- (9) Reserva marina Levante de Mallorca-Cala Rajada (Muntanyes d'Arta-ES0000227).
- (10) Parque nacional marítimo-terrestre de Cabrera (Archipiélago de Cabrera-ES0000083).
- (11) Zona Vedada del Cabo Negro (Litoral del Bajo Empordá-ES 5120015).
- (12) ZEC El Montgrí, las islas Medes y el Bajo Ter (ES5120016).
- (13) ZEC Cabo de Creus (ES5120007).
- (14) Parque natural de la Sierra Helada y su entorno litoral (Serra Gelada i Litoral de la Marina Baixa-ES5213021).
- (15) ZEC Valles submarinos del Escarpe de Mazarrón (ES6200048).
- (16) ZEC Área marina del Cap Martinet (ES5310108).
- (17) LIC Montgó (ES211007).
- (18) ZEC Ses Salines de Ibiza y Formentera (ES 0000084).

Demarcación Marina Sudatlántica (4 AMP).

- (19) Reserva de Pesca de la desembocadura del río Guadalquivir (Doñana-ES0000024).
- (20) ZEC Estuario Río Piedras (ES6140028).
- (21) ZEC Estrecho (ES0000337).
- (22) ZEC Fondos marinos de la Bahía de Cádiz (ES6120009).

Demarcación Marina Noratlántica (9 AMP).

- (23)ZEC Costa da Morte (ES1110005).
- (24)ZEC Costa Ártabra (ES1110002).
- (25)ZEC Complejo húmedo de Corrubedo (ES1110006).
- (26)ZEC Estaca de Bares (ES11100010).
- (27)Reserva de la Biosfera de Urdabai (Zonas litorales y marismas de Urdabai-ES2130007).
- (28)Área marina protegida El Cachucho (El Cachucho-ES90ATL01).
- (29)Reserva marina de interés pesquero de Cedeira (Costa Artabrá-ES1110002).
- (30)Reserva marina de interés pesquero Os Miñarzos (Monte e Lagoa de Louro-ES1110012).
- (31)Parque nacional marítimo-terrestre de las islas Atlánticas (Islas Cíes-ES0000001).

Demarcación Marina Canaria (9 AMP).

- (32)ZEC Franja Marina Santiago-Valle del Gran Rey (ES7020123).
- (33)ZEC Sebadales de Guasimeta (ES7010021).
- (34)ZEC Franja Marina de Mogán (ES7010017).
- (35)ZEC Área marina de la Isleta (ES7010016).
- (36)Reserva marina isla de la Palma (Franja marina de Fuencaliente-ES7020122).
- (37)Reserva marina isla de la Graciosa e islotes del norte de Lanzarote (Espacio marino de los islotes de Lanzarote-ES0000532).
- (38)Reserva marina Punta de la Restinga–Mar de las Calmas (Mar de Las Calmas-ES70220057).
- (39)ZEC Franja marina de Fuencaliente (ES7020122).
- (40)ZEC Mar de Las Calmas (ES70220057).

Demarcación Marina Estrecho y Alborán (8 AMP).

- (41)Reserva marina Isla de Alborán (Alborán-ES6110015).
- (42)Reserva marina de Cabo de Gata- (Cabo de Gata-ES0000046).
- (43)ZEC Acantilados de Maro Cerro Gordo (ES6170002).
- (44) ZEC Estrecho Oriental (ES6120032).
- (45)ZEC Acantilados y fondos marinos de la Punta de la Loma (ES6140016).
- (46)ZEC Acantilados y fondos marinos Tesorillo-Salobreña (ES6140013).
- (47)ZEC Islote de San Andrés (ES6110020).
- (48)ZEC Acantilados y fondos marinos Calahonda Castell de Ferro (ES6140014).

De los 48 estudios de caso analizados se muestran las Figuras con los índices de eficiencia. Cada una muestra las trece categorías (indicadores) incluidas y su nivel de eficiencia de la gestión del AMP hablando en términos de una gobernanza participativa. Cuando una línea está cerca del centro el nivel de esta categoría en particular es bajo y cuando la línea está cerca de los extremos el nivel de eficiencia para una categoría es alto. Se puede deducir que, si el valor de la eficiencia de la gestión sería el mínimo, la gobernanza puede ser mejorada en el AMP y que no garantiza un logro eficiente de los objetivos establecidos (de conservación, de protección del medio marino, de control de las actividades, etc.). Por el contrario, si el nivel de eficiencia de la gestión es máximo, los objetivos del AMP tienen la oportunidad de poder cumplirse.

A continuación se muestran los principales resultados de este análisis por Demarcaciones Marinas:

Demarcación Marina Levantino-Balear: Las 18 AMP obtuvieron un resultado similar en 4 categorías, en tipo de régimen, con el mínimo valor, y en organizaciones, en estructura en red y en personal de gestión con valores intermedios. Las categorías de incentivos, tipo de régimen y rango geográfico han obtenido valores muy bajos o mínimos en todas las AMP. La categoría normas del área ha obtenido valores máximos o muy elevados en todas las AMP menos en el LIC Montgó. En las demás categorías se han obtenido valores generalmente intermedios destacando valores mínimos en el LIC Montgó.

En cuanto a la eficiencia global que reúne las trece categorías, se ha evaluado la eficiencia de la gestión del sistema de gobernanza en términos medios. Una AMP tiene el valor más bajo, con 21%, el LIC Montgó; el siguiente valor más bajo ha sido el ZEC Escarpe de Mazarrón con 42%; la reserva marina de Cabo de Palos-islas Hormigas ha obtenido el valor más alto con un 52 %.

A continuación, se muestra el porcentaje de eficiencia y las Figuras con los índices de eficiencia (los valores del eje en la figura van de 0 a 8 porque el porcentaje máximo que puede tener un indicador es 7.69%, que sería la división de 100%/13 indicadores), ordenados alfabéticamente, que visualizan las 13 categorías de las 18 AMP analizadas en la demarcación marina:

(1) LIC Montgó: 21% de eficiencia; (2) Parque nacional marítimo-terrestre de Cabrera: 51% de eficiencia; (3) Parque natural de la Sierra Helada y su entorno litoral: 47% de eficiencia; (4) Reserva marina de la Bahía de Palma: 47% de eficiencia; (5) Reserva marina de los Freus de Ibiza y Formentera: 47% de eficiencia; (6) Reserva marina Cabo de Palos e Islas Hormigas: 52% de eficiencia; (7) Reserva marina del Cabo de San Antonio: 51% de eficiencia; (8) Reserva marina Islas Columbretes: 51% de eficiencia; (9) Reserva marina de la Isla del Toro: 47% de eficiencia; (10) Reserva marina Levante de Mallorca-Cala Rajada: 49% de eficiencia; (11) Reserva marina del Norte de Menorca: 47% de eficiencia; (12) Reserva marina Masía Blanca: 51% de eficiencia; (13) ZEC Área marina del Cap Martinet: 46% de eficiencia; (14) ZEC Cabo de Creus: 46% de eficiencia; (15) ZEC El Montgrí, las islas Medes y el Bajo Ter: 46% de eficiencia; (16) ZEC Ses Salines de Ibiza y Formentera: 48% de eficiencia; (17) ZEC Valles submarinos del Escarpe de Mazarrón: 42% de eficiencia; y (18) Zona Vedada del Cabo Negro: 46% de eficiencia:

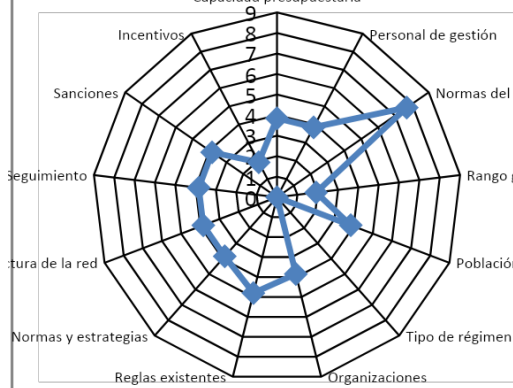
LIC MONTGÓ



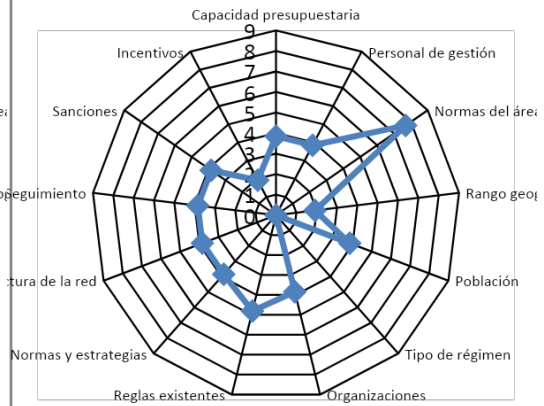
PN CABRERA



PN SIERRA HELADA



RM BAHÍA DE PALMA

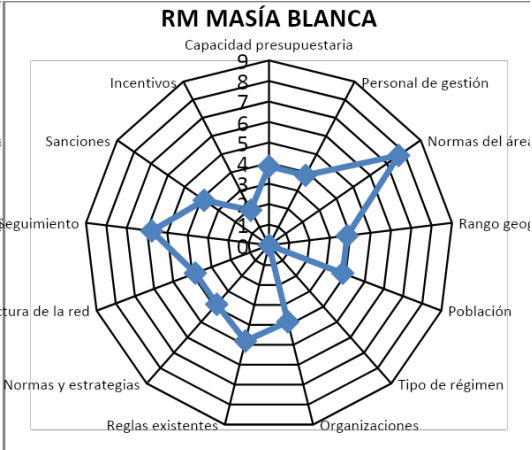
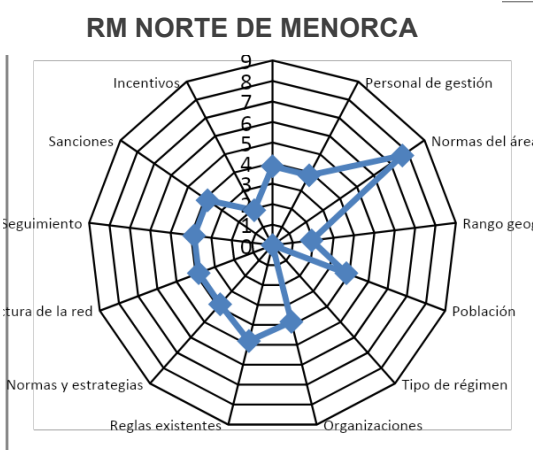
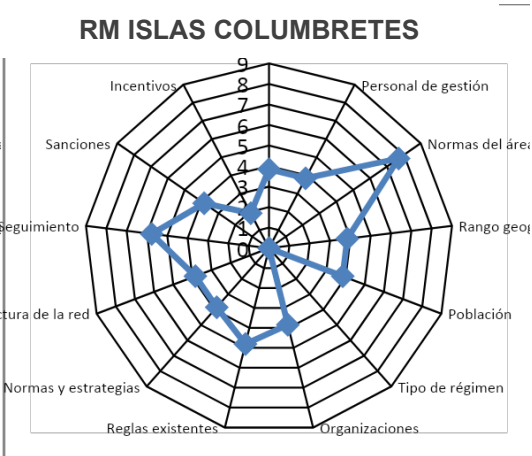
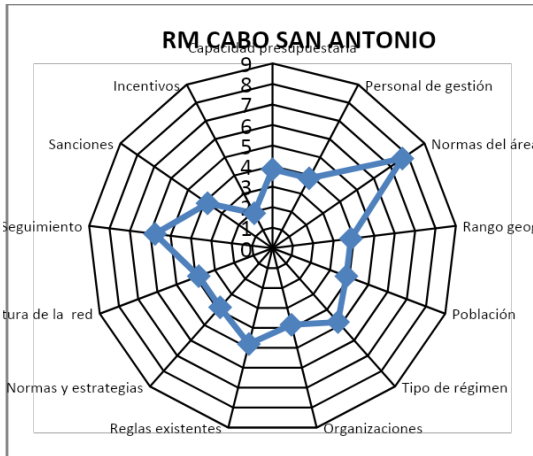


RM FREUS



RM CABO DE PALOS

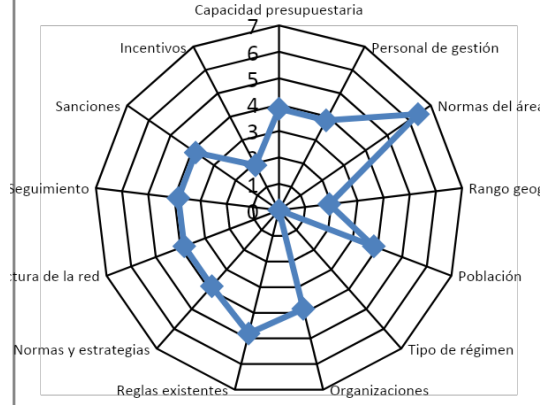




ZEC ÁREA MARINA CAP MARTINET



ZEC CABO CREUS



ZEC EI MONTGRÍ, ILLES MEDES I BAIX TER



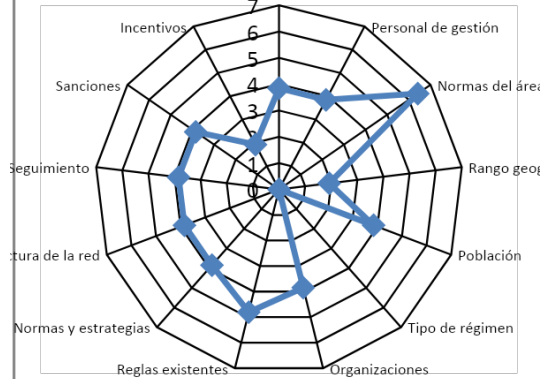
ZEC VALLES SUBMARINOS ESCARPE DE MAZARRÓN



ZEC SES SALINES DE IBIZA Y FORMENTERA



ZONA VEDADA CABO NEGRO



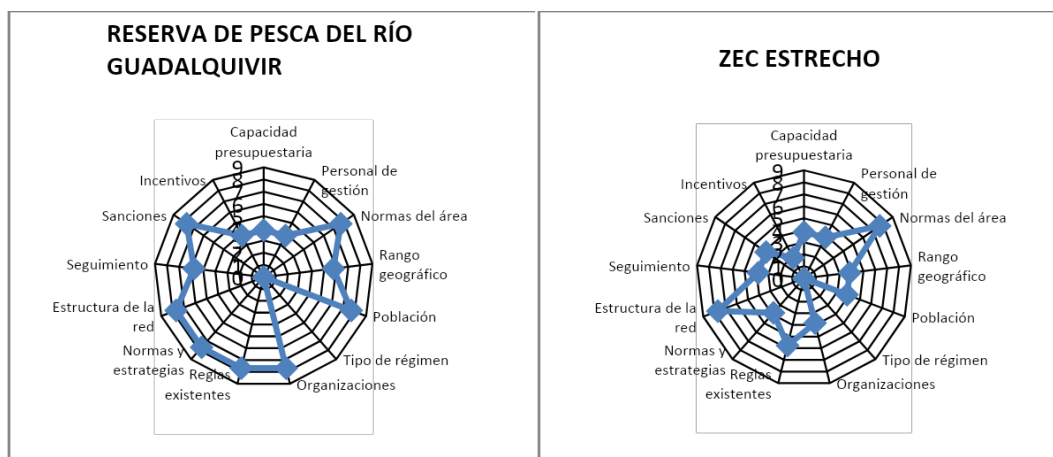
Demarcación Marina Suratlántica: Las cuatro AMP han obtenido un resultado similar en 4 categorías. En tipo de régimen todas las AMP han obtenido el mínimo valor y en normas del área el máximo. En las categorías capacidad presupuestaria y personal de gestión se han obtenido valores intermedios.

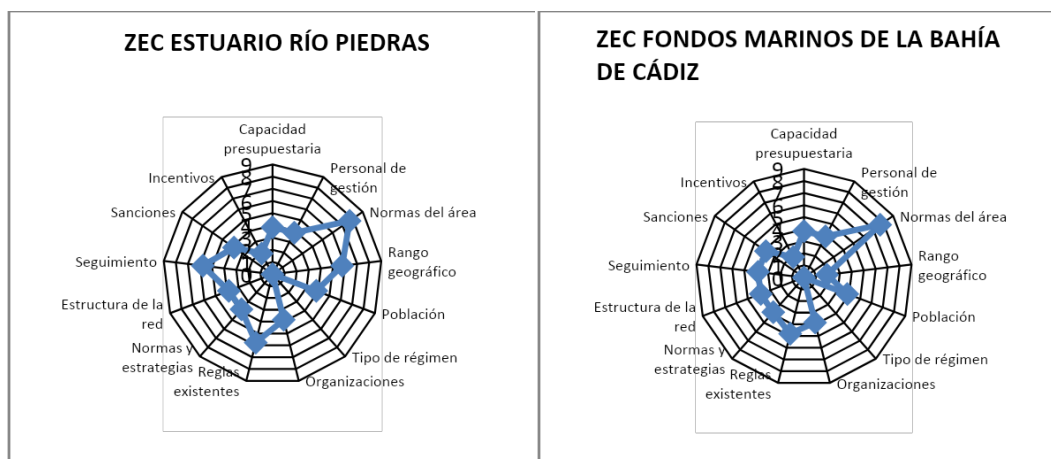
La Reserva de pesca de la desembocadura del río Guadalquivir ha obtenido el máximo valor en 7 categorías y en las restantes categorías se han tenido valores intermedios y elevados, con lo que tendría un porcentaje elevado de cumplir con sus objetivos de conservación. La categoría incentivos ha tenido valores bajos en todas las AMP menos en la Reserva de pesca de la desembocadura del río Guadalquivir.

En reglas existentes se han obtenido valores intermedios y elevados en las 4 AMP. Los demás indicadores han tenido valores intermedios y altos. En cuanto a la eficiencia global que reúne las trece categorías, se ha evaluado la eficiencia de la gestión del sistema de gobernanza en términos medios. El valor más elevado lo ha obtenido la Reserva de pesca de la desembocadura del río Guadalquivir con un 77%, a continuación, el ZEC Estuario del río Piedras con un 54%, el ZEC Estrecho ha obtenido un 52% y el valor más bajo ha sido el del ZEC Fondos Marinos de la Bahía de Cádiz con un 47%.

A continuación se muestra el porcentaje de eficiencia y las Figuras con los índices de eficiencia (los valores del eje en la figura van de 0 a 8 porque el porcentaje máximo que puede tener un indicador es 7.69%, que sería la división de 100%/13 indicadores), ordenados alfabéticamente, que visualizan las 13 categorías, de las 4 AMP analizadas en la demarcación marina:

- (1) Reserva de Pesca de la desembocadura del río Guadalquivir: 77% de eficiencia; (2) ZEC Estrecho: 52% eficiencia; (3) ZEC Estuario Río piedras: 54% de eficiencia; y (4) ZEC Fondos Marinos de la Bahía de Cádiz: 47% de eficiencia:





Demarcación Marina Noratlántica: Las nueve AMP han obtenido un resultado similar en 2 categorías y con valores intermedios, estas son capacidad presupuestaria y personal de gestión. La reserva marina de Cedeira y en la reserva marina de Os Miñarzos que han obtenido el máximo valor en 9 categorías y en otras 2 valores elevados. Tienen un porcentaje elevado de eficiencia y se está cumpliendo con los objetivos de conservación. Los 4 ZEC analizados tienen eficiencias medias y bajas en todas las categorías menos en normas del área que elevada en todas las AMP estudiadas. Las categorías incentivos y rango geográfico han tenido valores bajos en todas las AMP menos en las reservas marinas de Cedeira y de Os Miñarzos. Y lo mismo para tipo de régimen, pero con el mínimo valor. En cuanto a la eficiencia global que reúne las trece categorías, se ha evaluado la eficiencia de la gestión del sistema de gobernanza en términos medios. El valor más elevado lo ha obtenido la Reserva marina de interés pesquero de Os Miñarzos con un 88% y el segundo valor más elevado ha sido la Reserva marina de interés pesquero de Cedeira con un 87%. Después, con un valor intermedio del 61%, la reserva de la biosfera de Urdabai. El valor más bajo ha sido de un 41% y lo han obtenido 4 AMP, ZEC Estaca de Bares, Costa da Morte, Costa Ártabra y Complejo Húmedo de Corrubedo, incluidos en la Red Natura 2000.

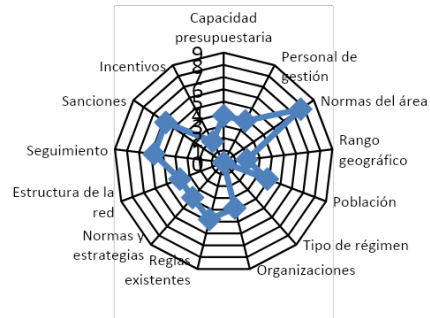
A continuación, se muestra el porcentaje de eficiencia y las Figuras con los índices de eficiencia (los valores del eje en la figura van de 0 a 8 porque el porcentaje máximo que puede tener un indicador es 7.69%, que sería la división de 100%/13 indicadores), ordenados alfabéticamente, que visualizan las 13 categorías de las 9 AMP analizadas en la demarcación marina:

- (1) Área marina protegida El Cachucho: 50% de eficiencia;
- (2) Parque nacional marítimo-terrestre de las islas Atlánticas: 45% de eficiencia;
- (3) Reserva de la Biosfera de Urdabai: 61% de eficiencia;
- (4) Reserva marina de interés pesquero de Cedeira: 87% de eficiencia;
- (5) Reserva marina de interés pesquero de Os Miñarzos: 88% de eficiencia;
- (6) ZEC Complejo húmedo de Corrubedo: 41% de eficiencia;
- (7) ZEC Costa Ártabra: 37% de eficiencia;
- (8) ZEC Estaca de Bares: 41% de eficiencia;
- (9) ZEC Costa da Morte: 41% de eficiencia;

AMP EL CACHUCHO



P NAC ISLAS ATLÁNTICAS



RESERVA DE LA BIOSFERA DE URDABAI



RESERVA MARINA DE CEDEIRA

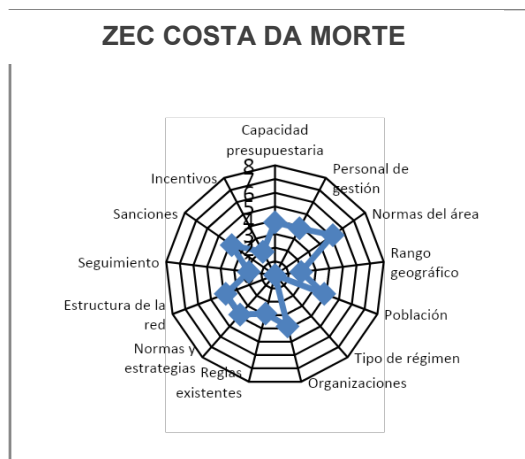
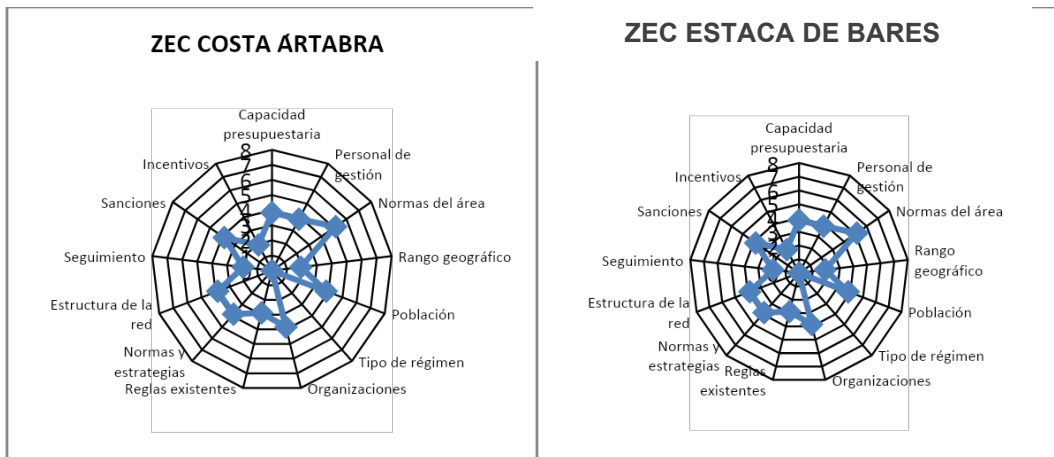


RESERVA MARINA DE OS MIÑARZOS



ZEC COMPLEJO HUMEDO DE CORRUBEDO





Demarcación Marina Canaria: Las 9 AMP han obtenido un resultado similar en 7 categorías: capacidad presupuestaria, personal de gestión, población, tipo de régimen, organizaciones, normas y estrategias, sanciones. En la categoría tipo de régimen se ha obtenido el mínimo valor y en las otras 6 categorías valores intermedios. En la categoría normas del área todos los AMP han tenido valores elevados destacando las reservas marinas de la isla de la Graciosa, de la Punta de la Restinga y de la isla de la Palma que han obtenido el máximo valor.

En las categorías incentivos y rango geográfico se han obtenido valores muy bajos en todas las AMP analizadas menos en la reserva marina de la Punta de la Restinga que la categoría incentivos ha obtenido un valor elevado.

La categoría normas del área ha tenido valores elevados en todas la AMP. En las demás categorías 3 de los 4 ZEC analizados han tenido valores bajos e intermedios. Destaca el ZEC Mar de las Calmas que solo ha obtenido valores bajos en incentivos y tipo de régimen. En la categoría estructura de la red ha tenido el máximo valor.

En cuanto a la eficiencia global que reúne las trece categorías, se ha evaluado la eficiencia de la gestión del sistema de gobernanza en términos medios. El valor más elevado lo ha

obtenido la reserva marina de la Punta de la Restinga con un valor de 65%. El siguiente valor más elevado lo ha tenido el ZEC Mar de las Calmas con un 54%. El valor más bajo y similar entre 4 AMP, con un 41%, lo han obtenido los ZEC Franja marina Santiago-Valle del Gran Rey, Sebadales de Guasimeta, Franja marina de Mogán y Área marina de la Isleta.

A continuación, se muestra el porcentaje de eficiencia y las Figuras con los índices de eficiencia (los valores del eje en la figura van de 0 a 8 porque el porcentaje máximo que puede tener un indicador es 7.69%, que sería la división de 100%/13 indicadores), ordenados alfabéticamente, que visualizan las 13 categorías de las 9 AMP analizadas en la demarcación marina:

(1) Reserva marina isla de la Graciosa e islotes del norte de Lanzarote: 51% de eficiencia; (2) Reserva marina isla de la Palma: 51% de eficiencia; (3) Reserva marina La punta de la Restinga-Mar de las Calmas: 65% de eficiencia; (4) ZEC Área marina de la Isleta: 41% de eficiencia; (5) ZEC Mar de la Calmas: 54% de eficiencia; (6) Franja marina de Fuencaliente: 46% de eficiencia; (7) ZEC Franja Marina de Mogán: 41% de eficiencia; (8) ZEC Franja Marina Santiago-Valle del Gran Rey: 41% de eficiencia; y (9) ZEC Sebadales de Guasimeta: 41% de eficiencia:

RM GRACIOSA E ISLOTES



RM ISLA DE LA PALMA

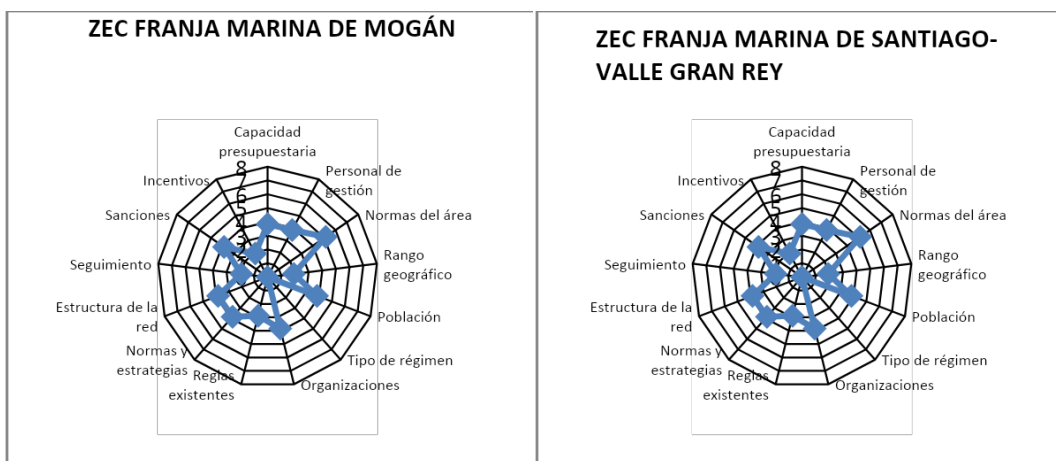
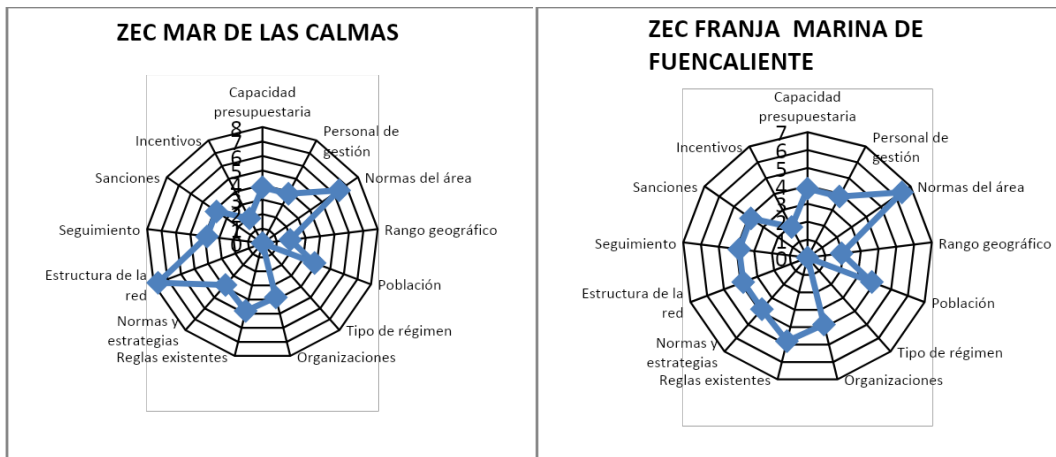


RM LA PUNTA DE LA RESTINGA-MAR DE LAS CALMAS



ZEC ÁREA MARINA DE LA ISLETA





ZEC SEBADALES GUASIMEA



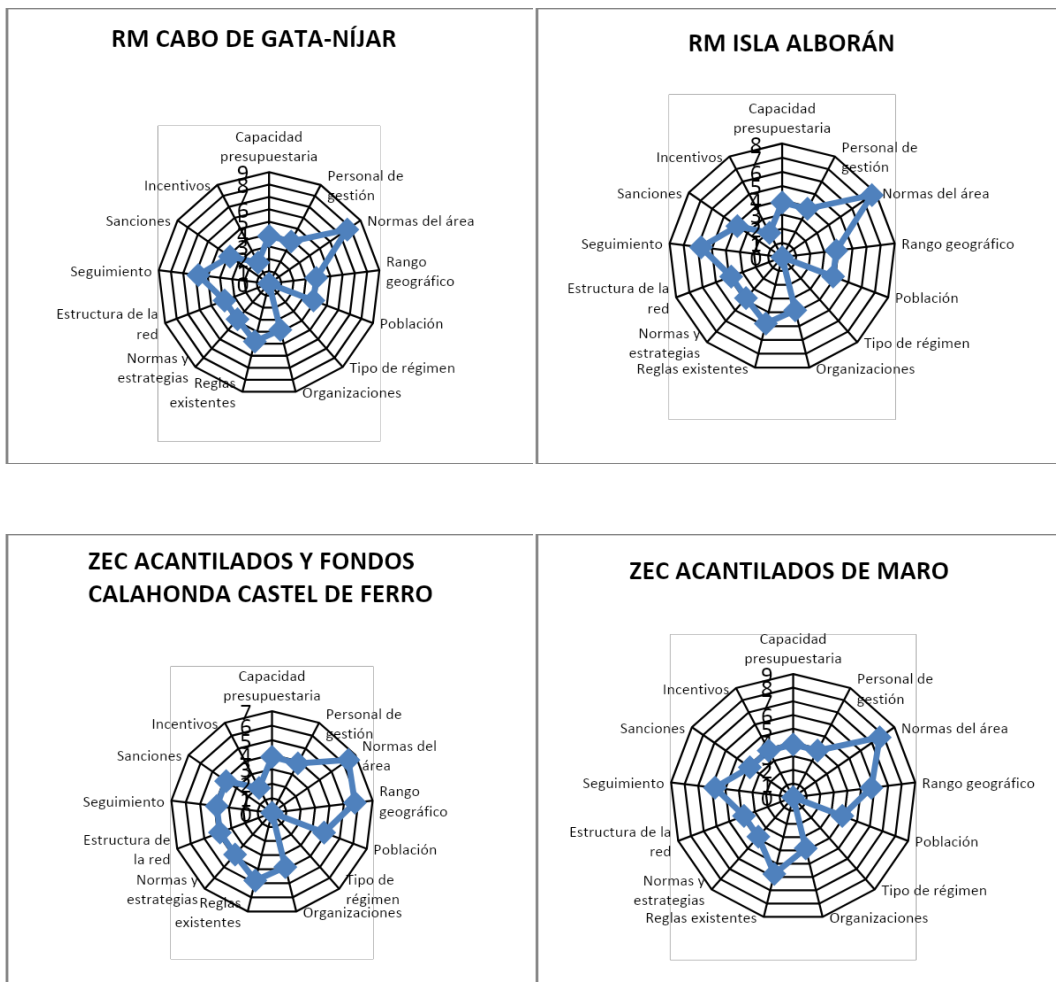
Demarcación Marina Estrecho-Alborán: Las 8 AMP han obtenido un resultado similar en 8 categorías. En tipo de régimen se ha obtenido el mínimo valor y en las otras 7 un valor intermedio. En incentivos se han obtenido valores bajos en todas las AMP y en normas existentes elevados y máximos en todas las AMP. En las demás categorías se han obtenido, por norma general, valores intermedios.

En cuanto a la eficiencia global que reúne las trece categorías, se ha evaluado la eficiencia de la gestión del sistema de gobernanza en términos medios. El valor más elevado lo ha

obtenido el ZEC Acantilados de Maro Cerro Gordo con un valor de 56%. El valor más bajo lo ha obtenido el ZEC Estrecho oriental con 48%.

A continuación, se muestra el porcentaje de eficiencia y las Figuras con los índices de eficiencia (los valores del eje en la figura van de 0 a 8 porque el porcentaje máximo que puede tener un indicador es 7.69%, que sería la división de 100%/13 indicadores), ordenados alfabéticamente, que visualizan las 13 categorías de las 8 AMP analizadas en la demarcación marina:

(1) Reserva marina de Cabo de Gata-Níjar: 51% de eficiencia; (2) Reserva marina Isla de Alborán: 51% de eficiencia; (3) ZEC Acantilados y fondos marinos Calahonda Castell de Ferro: 50% de eficiencia; (4) ZEC Acantilados de Maro Cerro Gordo: 56% de eficiencia; (5) ZEC Acantilados y fondos marinos de la Punta de la Loma: 50% de eficiencia; (6) ZEC Acantilados y fondos marinos Tesorillo-Salobreña: 50% de eficiencia; (7) ZEC Estrecho Oriental: 44% de eficiencia; y (8) ZEC Islote de san Andrés: 50% de eficiencia:



ZEC ACANTILADOS Y FONDOS DE LA PUNTA DE LA LOMA



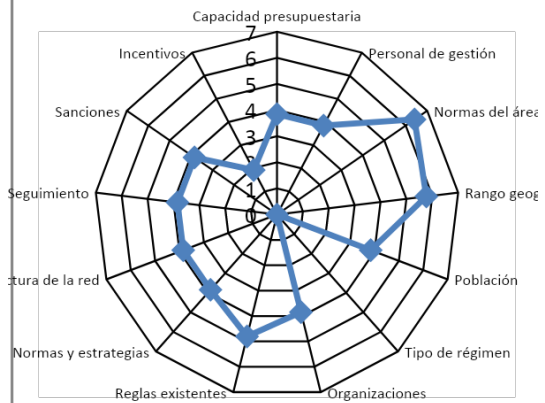
ZEC ACANTILADOS Y FONDOS MARINOS TESORILLO-SALOBREÑA



ZEC ESTRECHO ORIENTAL



ZEC ISLOTE DE SAN ANDRÉS



1.2.3. Discusión y conclusiones de los casos de estudio

El análisis de los estudios de caso, realizado de las 5 demarcaciones marinas, permite hacer una evaluación general sobre la gobernanza que se está llevando a cabo en España.

Así, y de forma general, se puede decir que **las AMP son gestionados por administraciones públicas de una manera vertical (*top-down*), autocrática y poco eficientes en términos de una gobernanza participativa.** Existen pocos casos que tienen un sistema democrático, donde los grupos de interés participan en la toma de decisiones, y que podrían servir de referencia, o como ejemplos, para facilitar y mejorar los procesos de gobernanza participativa en otras AMP. En concreto, cabe destacar, las reservas marinas de interés pesquero de Os Miñarzos y de Cedeira donde los usuarios están incluidos en la toma de decisiones.

Sin embargo, existe un sistema de normas bien estructurado, pero estas no han sido establecidas de una manera participativa. No se ha tenido en cuenta en su creación a los grupos de interés. **La participación se limita a informar y consultar a ciertos usuarios.**

A su vez, se puede decir que existen grandes deficiencias, para hacer cumplir las reglas y que los sistemas de vigilancia y de seguimiento no están bien diseñados para llevar a cabo una gestión adaptativa efectivo en las AMP.

Para finalizar, destacar que, no se asigna un presupuesto adecuado para realizar una buena gestión de las AMP y, que normalmente, no se cubren las necesidades básicas de personal capacitado que se dedique a estas tareas.

1.3. Encuestas online y entrevistas a actores clave.

[Elaborado por el equipo de la Universidad de Murcia integrado por: Pedro Noguera Méndez, María Semitiel, García (Coordinadores), José Antonio García, Charton, Amelia Cánovas Muñoz, Jesús Enrique Argente García, Blanco Soro Mateo y Elisa Pérez de los Cobos Hernández].

1.3.1. Encuestas *online*

Con la finalidad de maximizar la participación de los usuarios y gestores de los EMP y recabar información de partida para la definición del diagnóstico sobre el que fundamentar la Estrategia, se diseñó un cuestionario sobre gobernanza al que se invitó a contestar vía *online* a una amplia representación de actores implicados en los espacios marinos de la Red Natura 2000, garantizando su anonimato en el tratamiento de las respuestas.

Dicha encuesta fue difundida por correo entre los **meses de junio y noviembre de 2018, recibiendo un total de 138 respuestas.**

Dada la relevancia del grupo de gestores y su conocimiento sobre los EMP, teniendo en cuenta además el uso extendido de la información que este colectivo proporciona en la literatura e informes sobre la gobernanza, se han considerado sus respuestas de forma independiente cuando se ha estimado conveniente. En general, se han realizado dos tipos de agregaciones: en algunos análisis se ha examinado el grupo de gestores y la suma de los restantes grupos de actores, que se denominan Grupos de Interés (GGII). En otros análisis, en los que ha sido conveniente saber cuáles son las posiciones de la Administración, como en el caso del análisis de la Coordinación, se han sumado las respuestas de los grupos correspondientes a la Administración nacional, CCAA y Ayuntamientos. En este segundo caso, el total de los actores aparece desagregado en tres grupos: Administración, Gestores y otros.

Grupos de actores considerados en la encuesta

- 1 Cofradías, federaciones y cooperativas de pesca
- 2 Empresas de buceo, esnórquel, observación de cetáceos
- 3 Empresas de acuicultura, cultivos marinos y recolección de productos del mar
- 4 Empresas de navegación (vela ligera, crucero, motonáutica, charters) y turismo náutico en general
- 5 Uso recreativo no profesional (buceo, vela, motonáutica, kayak, SUP, surf, windsurf)
- 6 Asociaciones empresariales de pesca y grupos de acción local de pesca (GALP)
- 7 Empresas de servicios (rep. de embarcaciones, inspecciones, transporte, publicidad, asesoría, etc.)
- 8 Administración nacional (administración ambiental, pesquera, puertos y costas, turismo, otros)
- 9 Comunidades Autónomas (administración ambiental, pesquera, puertos y costas, turismo, otros)
- 10 Ayuntamientos
- 11 Seguridad y control del mar (Fuerzas Armadas, Servicio Marítimo de la Guardia Civil -SEMAR-)
- 12 ONG y organizaciones conservacionistas
- 13 Universidades, Organismos públicos (IEO, CSIC, etc.) y privados de investigación
- 14 Asociaciones de vecinos y plataformas sociales
- 15 Federación de pescadores recreativos, instituciones de formación náutico-pesquera y/o divulgación
- 16 Otros
- 17 Gestores

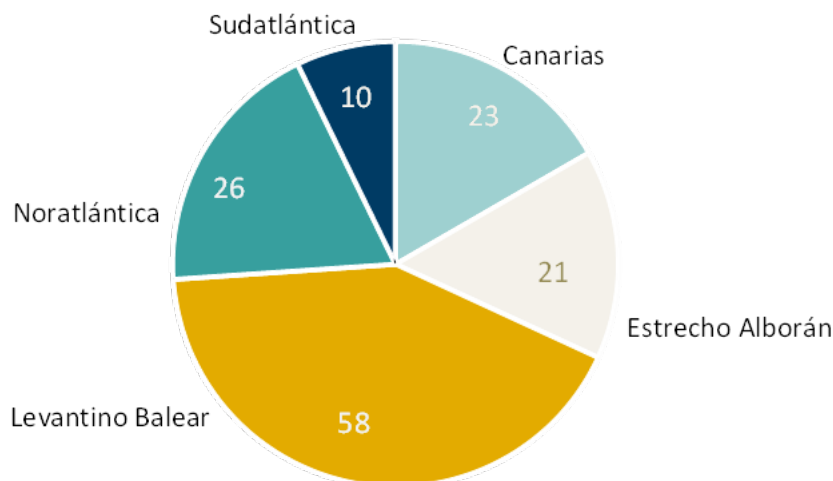


Figura 1. Cuestionarios recibidos por Demarcaciones Marinas

En una apretada síntesis, en la línea de base de la gobernanza de la RN2000M destaca que:

- La gestión es realizada por las Administraciones Públicas (AAPP), con escasa participación de los actores directamente vinculados a los espacios.
- Es común que exista un sistema de normas bien estructurado, que no ha sido establecido de manera participativa, estando limitada la participación a informar y, en algunos casos, a la consulta.
- La existencia de normas no garantiza su cumplimiento, encontrándose que existen deficiencias para hacerlas cumplir, siendo particularmente problemáticos la vigilancia y el seguimiento, lo que dificulta que haya una gestión adaptativa.
- El presupuesto y el personal asignado a los espacios se suelen considerar insuficientes e inadecuados.
- El sistema de incentivos no está caracterizado por su diversidad haciéndose uso casi exclusivamente de los legales que, además, no han sido diseñados de forma participativa.
- El solapamiento de Espacios Marinos Protegidos (EMP) de la RN2000M y con otras figuras de protección, dificulta que los actores tengan el conocimiento necesario sobre el espacio, afectando esto al cumplimiento de las normas y a la gestión.
- La coordinación se percibe, en general, con importantes carencias. Del análisis de la organización institucional a nivel de la Administración General del Estado (AGE) competente en RN2000M, destaca su complejidad.
- Hay una demanda, generalizada, de incrementar la participación.
- Destaca la existencia de una visión y objetivos comunes y la asunción de un concepto de sostenibilidad que implica moderación en el uso de los recursos.
- Un elevado número de grupos e instituciones está impulsando proyectos participativos e innovadores en la gestión y en la gobernanza de los recursos marinos.

Una conclusión que se obtiene del análisis realizado es que hay **un amplio margen para mejorar la gobernanza de los EMP en España.**

A. Solapamientos y conocimiento de los límites de la RN2000M.

La práctica totalidad de los espacios de la RN2000M de España se solapa, total o parcialmente, con otros espacios protegidos de tipología diferente y que tienen otros objetivos de conservación (Parques Naturales, Parques Nacionales, Reservas Marinas de interés pesquero, Reservas de la Biosfera, etc.). Un ejemplo claro de esta situación es el caso de las Islas Columbretes donde coexisten, en la misma área espacial, una RMIP, una Reserva Natural, tres LIC, una ZEPA y una ZEPIM. Otro ejemplo se encuentra en la DM Noratlántica donde en un mismo territorio coinciden, y a veces se solapan, siete figuras de protección: la ZEPA Espacio marino de las Rías Baixas de Galicia (que es el espacio más amplio), 5 ZEC y el Parque Nacional Marítimo Terrestre Illas Atlánticas. Otro ejemplo se encuentra en la DM Canaria donde actualmente existe solapamiento entre la RMIP Punta de La Restinga - Mar de Las Calmas y la ZEC Mar de las Calmas y, además, lo habría también con el Parque Nacional Marino Mar de Las Calmas, una vez aprobado.

La RN2000M abarca una superficie de protección, distribuida por toda la geografía española, mayor que ningún otro conjunto de figuras de protección, englobando, a su vez, a todos los EMP de España. Examinados los EMP, solo se han identificado, de forma provisional, 5 espacios, de los 273, que no están solapados con ningún otro EMP, ya sea de RN2000M o de cualquier otra figura de protección. Estos cinco EMP son: ZEC Acantilados y Fondos marinos de Calahonda Castell de Ferro, ZEC Acantilados y Fondos marinos Tesorillo de Salobreña, ZEC Acantilados y Fondos marinos de la Punta de la Mona, LIC Volcanes de fango del Golfo de Cádiz y Espacio marino del Cabo de Huertas. Esta situación favorece el desconocimiento de los límites de cada espacio protegido solapado por parte de los usuarios. En la mayoría de los casos serían los gestores los únicos que conocen bien los límites del espacio que gestionan. Según la información recogida en la encuesta y presentada en la Tabla 2, **el 57% del grupo Gestores reconoce que no se conocen los límites del área y/o estos límites son conocidos por los gestores, pero no por los residentes locales.**

Tabla 2. Conocimiento sobre la delimitación de los EMP (%)

	No se conocen los límites del área	Los límites del área son conocidos por los gestores pero no por los residentes locales	Los límites son conocidos pero no están demarcados	Los límites se conocen y están apropiadamente demarcados (p.e. con boyas, aplicaciones de móvil...)	No sabe/no contesta	Total
Grupos de Interés (GGII)	9.1	43.6	23.6	10.9	12.7	100.0
Gestores	4.3	52.2	30.4	13.0	0.0	100.0

Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta.

De forma general, los límites no están bien señalizados, como podría ser con boyas de delimitación, lo que sería de mucha ayuda para facilitar el conocimiento por parte de los usuarios. En España, un ejemplo de buena delimitación en espacios protegidos, con boyas,

informando sobre los límites de zonificación y sobre las actividades permitidas, está en las RMIP de la Secretaría General de Pesca del MAPA. Se trata de un asunto complicado por la carestía de su mantenimiento y porque pueden no cumplir bien su función debido a su imprecisión, pues se han de instalar con un radio de borneo lo suficientemente amplio como para que no se suelten con mar agitada, aunque existen modelos especiales con un radio mínimo de borneo.

Planes de Gestión integrados: Diversas CCAA, así como la AGE, han desarrollado, o están desarrollando, Planes de Gestión que integran en un solo documento de planificación a varios EMP. Aproximadamente una quinta parte de los EMP de la RN2000M comparte un Plan de Gestión integrado. En concreto, se han identificado 10 Planes de Gestión integrados que engloban a un total de 57 EMP de la RN2000M. Se pueden indicar como ejemplos los siguientes casos:

- Cantabria ha establecido un Plan de Gestión que integra los espacios litorales. Se trata del “Plan Marco de Gestión de los espacios litorales de la RN2000 en la Comunidad Cantabria”.
- Asturias ha incluido varios espacios en el “Instrumento de gestión integrado Asturias Cabo Busto-Luanco”.
- La Junta de Andalucía ha hecho un intenso uso de la planificación integrada de sus espacios protegidos. Son ejemplos de espacios con ámbito marino y litoral las ZEC Cerro de Maro-Gordo y Estrecho. Además, un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN), engloba a otros espacios protegidos bajo competencias de Medio Ambiente.
- En las Islas Baleares el “Plan de Gestión de la Sierra de Tramontana” incluye 28 EMP.
- En la Región de Murcia se está desarrollando el “Plan de Gestión Integral de los Espacios Protegidos del Mar Menor y la Franja Litoral Mediterránea de la Región de Murcia”, que incluye a 19 EMP.
- Por último, como ejemplo por parte de la AGE, se puede destacar el “Plan de Gestión de El Cachucho” que incluye el AMP y la ZEC.

B. Visión colectiva e intereses compartidos

Dos ideas son las que se presentan en este apartado. La primera es que las tareas y objetivos que plantea la Estrategia de Gobernanza, aunque tengan que vencer inercias y oposiciones, cuentan con el viento a favor. La sociedad está cambiando y demanda más participación y otra relación con la Administración. Existen numerosas experiencias e iniciativas que prueban esto. La segunda idea es que, atendiendo a las informaciones de la encuesta, existe un compromiso robusto con la sostenibilidad, que es una base necesaria para avanzar en la acción colectiva para la conservación.

En relación con la primera de estas ideas cabe argumentar que los objetivos del Proyecto LIFE IP INTEMARES son compartidos por numerosas iniciativas, desarrolladas en los últimos años en España, en las que se persigue mejorar la gestión de los recursos marinos y su conservación, mediante la participación de las comunidades costeras. Estas experiencias e iniciativas están transformando la gobernanza y la gestión de numerosos EMP. Una diferencia importante de estos proyectos respecto al LIFE IP INTEMARES es la escala de sus impactos pues éste quiere contribuir a un cambio, con unas orientaciones muy concretas, de la

gobernanza, no en un EMP, sino en el conjunto de la RN2000M. Existe sintonía entre la visión compartida por los socios y actores participantes respecto a los objetivos del Proyecto LIFE IP INTEMARES y la de numerosos colectivos, asociaciones y grupos de investigación que están empujando para lograr esos mismo cambios y mejoras. En diferentes ámbitos se manifiesta el interés por lograr una gestión de los recursos naturales más sostenible y participativa. Así lo refleja la LPNB 42/2007 que en su artículo 2 establece como Principios inspiradores: “h) La garantía de la información a la ciudadanía y concienciación sobre la importancia de la biodiversidad, así como su participación en el diseño y ejecución de las políticas públicas, incluida la elaboración de disposiciones de carácter general, dirigidas a la consecución de los objetivos de esta ley (...) k) La participación de los habitantes y de los propietarios de los territorios incluidos en espacios protegidos en las actividades coherentes con la conservación del patrimonio natural y de la biodiversidad que se desarrollen en dichos espacios y en los beneficios que se deriven de ellas”. El Decreto sobre el modelo de gobernanza de la pesca profesional en Cataluña publicado en junio de 2018 establece como uno de sus ejes prioritarios “la aplicación del modelo de cogestión como instrumento decisorio de las medidas técnicas contenidas en los Planes de gestión pesquera profesional.” Y esos impulsos también vienen de muchos otros lugares del Mundo, incluida Europa. Precisamente el pasado 1 de febrero Europa Press publicaba que la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y España, Francia e Italia están negociando “un plan multianual de pesca para especies demersales como la merluza, el salmonete o las gambas en el Mediterráneo occidental que determinará el futuro de estos recursos y el ecosistema de los que dependen” (...) “y que, entre las propuestas procedentes del Parlamento europeo, se abre la posibilidad de desarrollar cogestión pesquera local”.

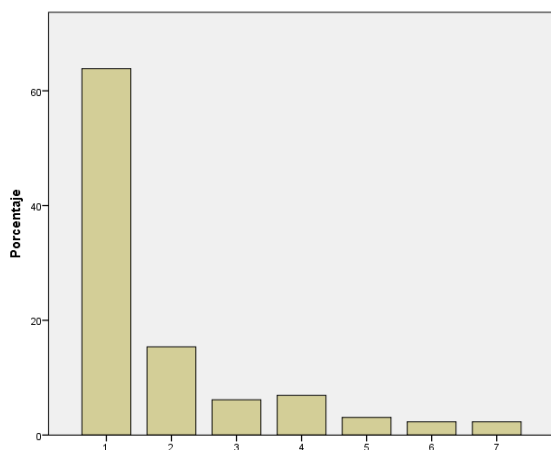
La exposición a experiencias que han implicado la participación social en el análisis, la planificación y la gestión de recursos marinos y litorales no ha dejado de crecer y representa una base sobre la que seguir avanzando.

Respecto a la segunda idea que se adelantaba al principio cabe destacar que, para lograr el objetivo de la RN2000M (compatibilizar la conservación de especies y de hábitats con la actividad humana en lo relativo a sus usos tradicionales, logrando la sostenibilidad) es necesario que los actores del territorio compartan el compromiso de la sostenibilidad, así como su significado, contenido y alcance, y dispongan de las capacidades y motivaciones suficientes para lograr este propósito.

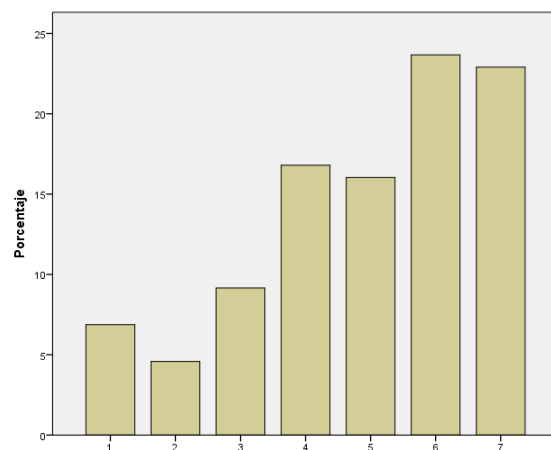
En este análisis se ha supuesto que el logro de la sostenibilidad constituye un objetivo de todos los grupos de interés, estando sus acciones condicionadas por este objetivo. No obstante, el concepto de sostenibilidad es amplio o ‘elástico’ en el sentido de que existen diversas concepciones de la sostenibilidad cuyas consideraciones sobre aspectos clave como la moderación, la conservación y el crecimiento son, asimismo, diversas. Por esta razón, la pregunta relevante no es acerca de si se considera o no este concepto, sino dónde se posicionan los actores respecto a la sostenibilidad: saber el peso o importancia que se da a la conservación y a la moderación, por un lado, y al crecimiento económico, por otro. La información recogida a través de los cuestionarios expresa muy claramente que la noción de sostenibilidad que mayoritariamente se comparte implica moderación en el uso de los recursos y no es compatible con la idea de que puede lograrse la conservación y la sostenibilidad sin poner límites, explotando tanto como se desee (Figura 2). Podemos decir que ese concepto de sostenibilidad, que está cargado de juicios normativos y éticos, es un concepto avanzado y de calidad.

En la Figura 2 (2a-2d) se confrontan dos visiones opuestas sobre la sostenibilidad. En 2a y 2c se expresa la idea de una sostenibilidad que no renuncia a seguir explotando todo lo que

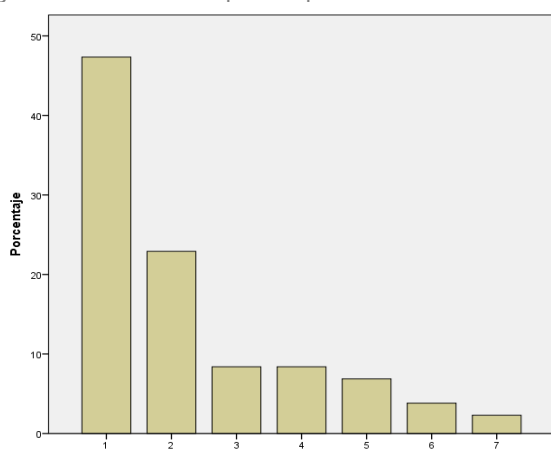
se pueda explotar, mientras que en 2b y 2d, que es la opción claramente preferida por la mayoría de los encuestados, destaca la necesidad de la moderación y de la autocontención en el uso de los recursos para alcanzar la sostenibilidad como el camino para encontrar una nueva relación de equilibrio con el mundo marino. Las dos figuras inferiores (2e y 2f) reflejan que la preocupación por las consecuencias de los problemas ambientales trasciende el ámbito personal, otorgando los encuestados un valor muy superior a las consecuencias sobre las futuras generaciones y sobre la naturaleza (cuestión esta última no mostrada en la figura). Los resultados obtenidos son muy positivos dada la importancia que los valores y las actitudes desempeñan en el comportamiento de las personas y de los grupos que forman. Se puede concluir que hay una visión común que implica que la sostenibilidad precisa o está estrechamente relacionada con la moderación, que la explotación de los recursos marinos debe moderarse. Existe una visión de largo plazo, puesto que se dice que es necesario considerar las consecuencias para las futuras generaciones de nuestro comportamiento y de las decisiones adoptadas en el presente.



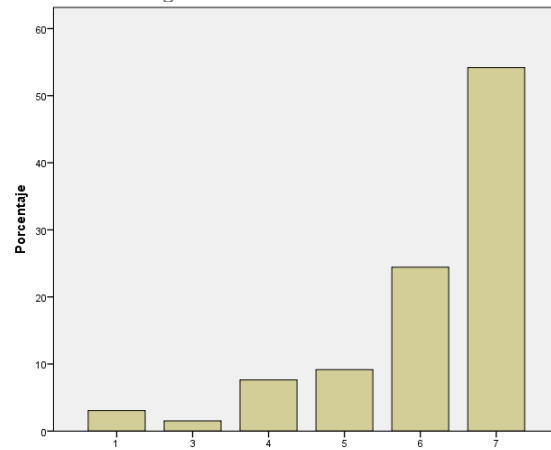
2a. Para mí la sostenibilidad es explotar tanto como se desee sin afectar las capacidades de las generaciones futuras para explotar tanto como deseen



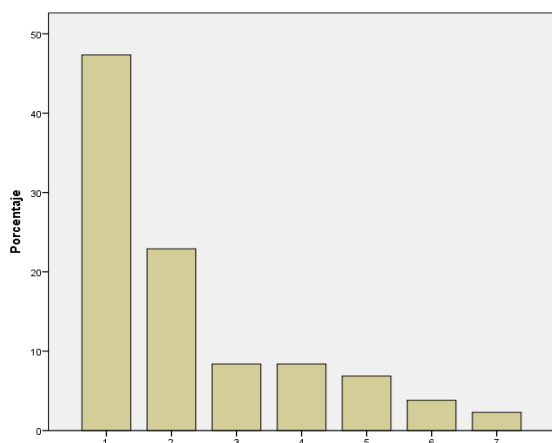
2b. Para mí la sostenibilidad implica moderación: es explotar lo mínimo necesario para mantener una 'significativa' calidad de vida



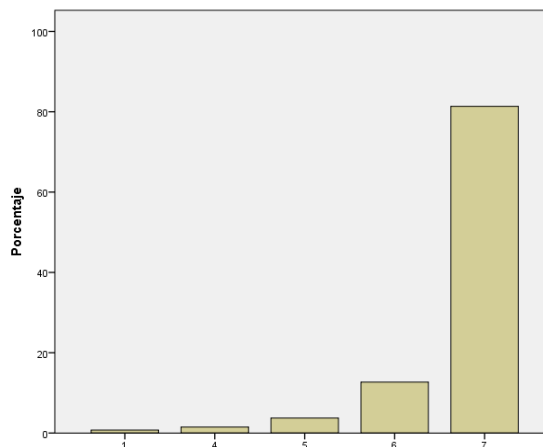
2c. El nivel o tasa de explotación de los recursos marinos puede y debe continuar para contribuir al crecimiento económico



2d. El nivel o tasa de explotación de los recursos marinos puede y debe moderarse para garantizar la conservación de los recursos naturales



2e. Yo estoy preocupado acerca de los problemas ambientales debido a las consecuencias para mí, mi persona



2f. Yo estoy preocupado acerca de los problemas ambientales debido a las consecuencias para las generaciones futuras

Figura 2. Percepciones sobre la sostenibilidad, el nivel o tasa de explotación deseable de los recursos marinos y los efectos de los problemas ambientales. Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la encuesta. Nota: Las valoraciones se han realizado en una escala de 1 (muy en desacuerdo) a 7 (muy de acuerdo).

C. Participación

Se ha expuesto anteriormente que la participación constituye el aspecto más importante que se pretende impulsar a partir de esta Estrategia, que la demanda social de participación de los actores de la RN2000M de España es elevada y que existen numerosos proyectos, experiencias e iniciativas que se han puesto en marcha para impulsar estos cambios.

En la Figura 3 se examinan las percepciones que los encuestados han expresado sobre el nivel existente de participación y sobre el que quisieran tener: 'Dónde estamos' y 'Dónde queremos estar'. Las respuestas aparecen ordenadas en seis niveles, de menor a mayor participación y, para facilitar el análisis, se pueden comparar para ambas preguntas los porcentajes correspondientes a los tres primeros niveles (desde 'No se nos toma en cuenta' hasta 'Somos consultados') con los de los tres siguientes (Desde 'Somos consultados y se nos tiene en cuenta' hasta 'Decidimos'). Se constata la notable coincidencia en las percepciones respecto a 'Dónde estamos' pero también respecto a 'Dónde queremos estar'. En lo referido a las respuestas de todos los grupos de interés (excepto gestores), una amplia mayoría, el 73%, indica que el nivel actual de participación es bajo o nulo (un tercio de las respuestas ha indicado que 'No se nos toma en cuenta') mientras que el 91% señala que deberíamos tener una participación sensiblemente superior (Figura 3a). También los Gestores de EMP (Figura 3b) reconocen que los niveles actuales de participación de los usuarios y de los grupos de interés más relevantes en la gestión del EMP son reducidos: el 66% de las respuestas se encuentran en los tres primeros niveles, destacando la respuesta 'Son informados', con el 35%. En lo que respecta a cuál debería ser la situación en el futuro, la mitad dice que los usuarios deberían participar en las decisiones, sumando los tres niveles superiores de la participación el 86%. Llama la atención, asimismo, la coincidencia por parte de un amplio número de actores a la hora de señalar la codecisión, es decir, la participación en las decisiones como el nivel más deseable de participación y no el máximo nivel posible de participación ('Nosotros decidimos', o 'Los usuarios deciden') (Figuras 3a y 3b). Este amplio consenso acerca del escaso nivel de participación existente y de la demanda de un

mayor espacio para la participación también se pudo conocer en los talleres (véase apartado 1.4) donde, además, se pudo indagar en sus causas y en sus soluciones. En este sentido se han indicado las siguientes:

- inexistencia de una cultura de participación,
- carencias en las capacidades de los actores,
- desconsideración de la dimensión social y del rol del facilitador de procesos,
- falta de voluntad política para ceder o compartir el poder.

Además, determinados comportamientos y actitudes desmotivan la participación de los usuarios como cuando se solicita la colaboración a la hora de proporcionar información o participar en un proyecto, pero después ni se comparten, ni se devuelven, ni se conocen sus resultados; o se solicita la participación en reuniones cuyas discusiones y aportaciones después se desconocen y no parecen haber servido para nada.

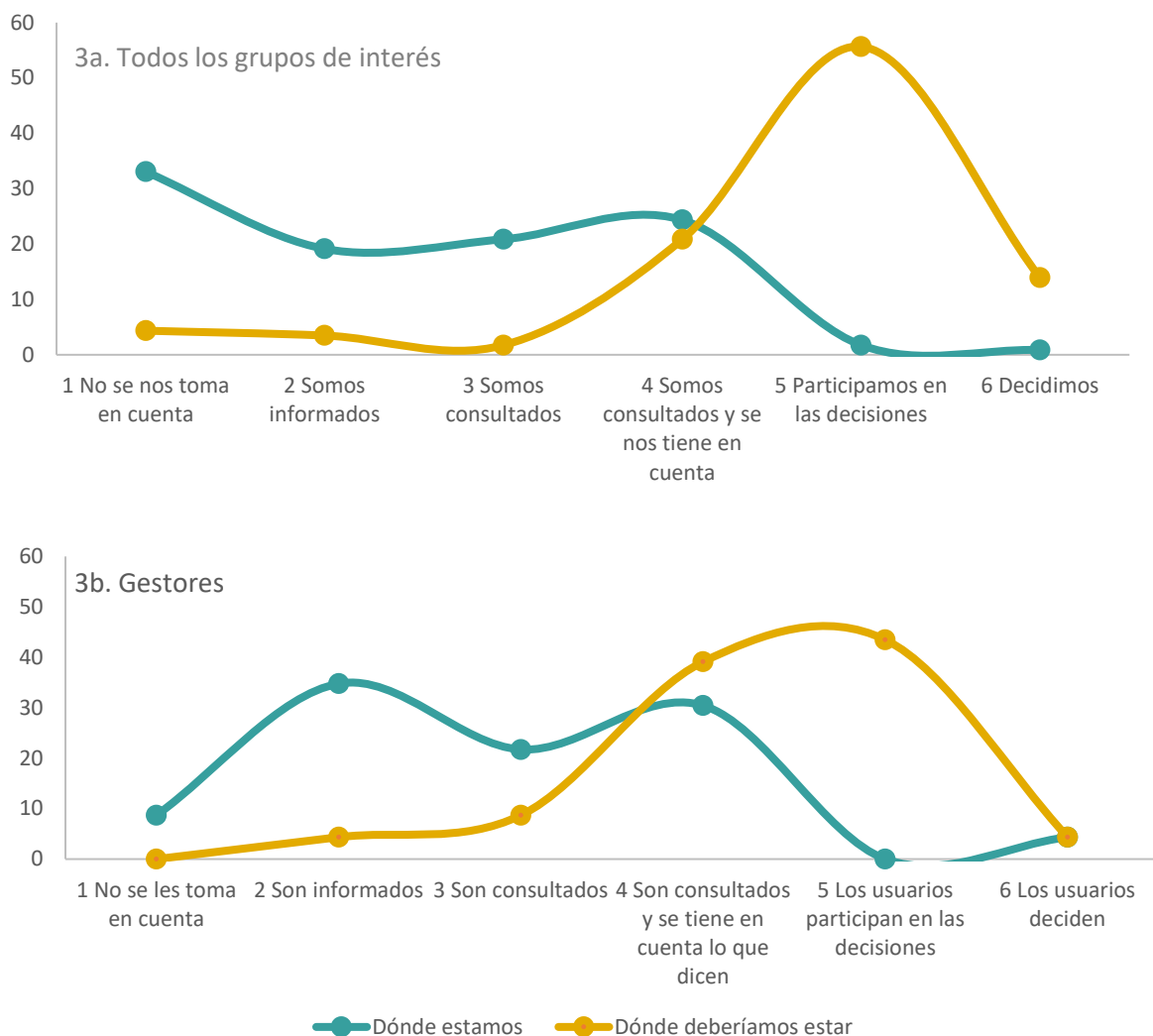


Figura 3. Participación: dónde estamos y dónde queremos estar.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la encuesta.

La Figura 4 ofrece información sobre la percepción del conjunto de encuestados sobre la dificultad para incrementar la participación. Sólo unos pocos se han posicionado en los extremos, representando los que consideran que el grado de dificultad es moderado y/o difícil/costoso (pero no muy difícil, ni imposible) más del 70%.

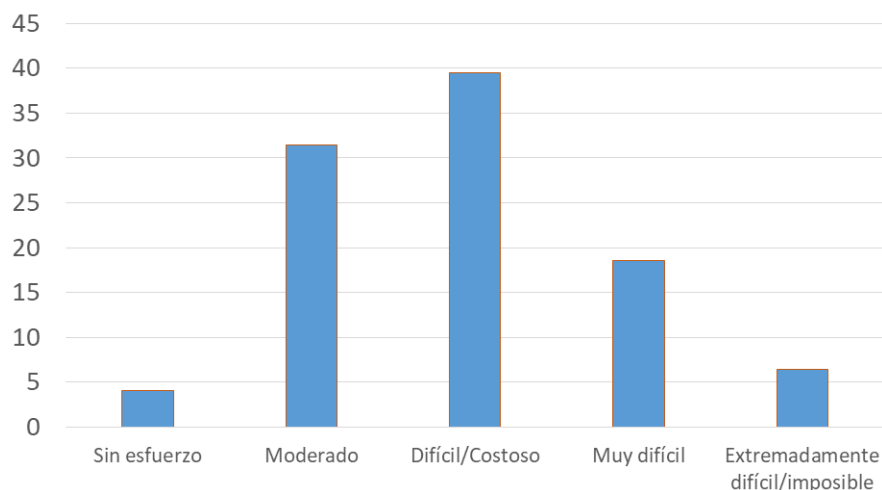


Figura 4. Dificultad para incrementar la participación. Todos los actores (%)

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la encuesta.

Entre las cuestiones básicas sobre la participación se encuentra, además de conocer las preferencias de los grupos de interés, el análisis de las percepciones del conjunto de actores sobre quiénes deberían participar como una aproximación a su legitimidad social. En la Tabla 3 se ofrece información de las percepciones sobre qué grupos deberían participar en la gestión del EMP pero no lo hacen. Es decir, las percepciones de cada grupo sobre qué grupos deberían participar en la gestión, pero no lo hacen. Debe tenerse en cuenta que en las tres primeras columnas se ha eliminado la autopercepción con el fin de no sesgar estos resultados. Tal y como se puede comprobar con la información de la última columna, que se refiere a las percepciones de cada grupo sobre su propia situación, existe una percepción muy extendida en la mayoría de los grupos sobre el hecho de que deberían participar en la gestión, pero no lo hacen. Resultan especialmente destacables los casos de los grupos ‘Uso recreativo no profesional’, ‘Asociaciones de empresas de pesca y GALP’, ‘Ayuntamientos’, ‘Universidades’ y ‘Asociaciones de vecinos’. De la percepción del conjunto de grupos de interés (GGII) destacan ‘Cofradías, federaciones y cooperativas de pesca’ y ‘Empresas de buceo, esnórquel, observación de cetáceos’, mientras que, por parte de los Gestores destacan las percepciones de que deberían participar, pero no lo hacen, además de las Cofradías, los Ayuntamientos y las Universidades. La necesidad de que los Ayuntamientos tengan mayor presencia en la gestión de los EMP ha sido una cuestión que también ha sido destacada por parte de diversos participantes de los talleres. Se puede concluir, por tanto, **la existencia de una demanda general de que se incremente la participación de los grupos de interés, aunque también se percibe la dificultad para lograrlo. Asimismo, cabe destacar la percepción social sobre la necesidad de que pescadores, buceadores y Ayuntamientos participen en la gestión.**

Tabla 3. Grupos que deberían participar en la gestión y no lo hacen (%)

	GGII	Gestores	Total	Auto
Cofradías, federaciones y cooperativas de pesca	44.1	34.8	42.5	50.0
Empresas de buceo, esnórquel, observación de cetáceos	44.2	21.7	40.2	45.5
Empresas de acuicultura, cult. marinos y rec. de ptos. del mar	29.8	26.1	29.2	0.0
Empresas de navegación y turismo náutico en general	38.0	21.7	35.0	53.3
Uso recreativo no profesional	37.3	21.7	34.6	80.0
As. Empres. de pesca y grupos de acción local de pesca	33.6	26.1	32.3	75.0
Empresas de servicios	24.5	13.0	22.6	40.0
Administración nacional	20.4	30.4	22.1	0.0
Comunidades Autónomas	21.4	21.7	21.5	33.3
Ayuntamientos	34.2	34.8	34.3	75.0
Seguridad y control del mar	28.0	26.1	27.6	63.6
ONG y organizaciones conservacionistas	31.3	30.4	31.1	18.8
Universidades, Organismos de investigación	26.5	34.8	27.9	100.0
Asociaciones de vecinos y plataformas sociales	33.3	30.4	32.8	75.0
Fed. de pescadores rec., Inst. de formación náutico-pesquera	37.4	21.7	34.6	--

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la encuesta. Nota: GGII: todos los grupos de interés (no se incluyen los gestores); Gestores: gestores que se han identificado como tales en la encuesta. Total: incluye todos los actores (los dos grupos anteriores). Auto: autopercepciones, valoración sobre la situación del propio grupo. Las informaciones sobre las autopercepciones no están incluidas en las columnas anteriores. La denominación completa de los grupos se encuentra en la página 102.

D. Coordinación

La coordinación es otro de los grandes temas y desafíos del Proyecto [LIFE IP INTEMARES](#). Aunque la coordinación es un asunto recurrente cuya problemática se encuentra presente en muchos países, la mayor complejidad institucional del nuestro origina dificultades adicionales. Esta situación se deriva, por un lado, de la existencia de competencias en el ámbito ambiental, litoral y marino por parte de las CCAA y, por otro, de la dispersión de competencias en numerosos organismos y ministerios, a nivel de la AGE. Esta situación y sus negativas consecuencias han sido muy claramente expresadas en los espacios de análisis participativo de los talleres, en los que se ha destacado la falta de coordinación con las Administraciones locales, la necesidad de una coordinación efectiva entre todos los niveles de la administración, eliminando los conflictos; así como la necesidad de una comunicación fluida que suele funcionar mucho mejor en los niveles técnicos que en los de decisión, donde se entremezclan los intereses políticos. Con frecuencia la administración estatal no responde a las solicitudes de información de proyectos, reuniones o convenios, siendo más fácil la relación con la administración regional y local. Además, también se ha apuntado una de las consecuencias de esta situación: la complejidad administrativa a la hora de solicitar permisos y autorizaciones para la realización de determinadas actividades en las zonas protegidas, así como la lentitud en la resolución de los expedientes.

Las Figuras 5a-5e presentan la información sobre las percepciones de los encuestados en relación con la coordinación que se mantiene con la Administración, distinguiendo Ayuntamientos, CCAA, Estado, instituciones internacionales y departamentos responsables

de Políticas Sectoriales. Las respuestas se han agregado considerando tres grupos: administración (Ayuntamientos, CCAA y Estado: grupos 8-10), gestores (grupo 17) y restantes grupos de interés (grupos 1-7, 11-16). En este caso se ha considerado valioso conocer cuáles son las percepciones respecto a la calidad de la coordinación por parte de la propia Administración. La Figura 5f ofrece la agregación de todas las respuestas para conocer cuál es la percepción media de todos los actores respecto a la coordinación mantenida con cada uno de estos cinco niveles administrativos.

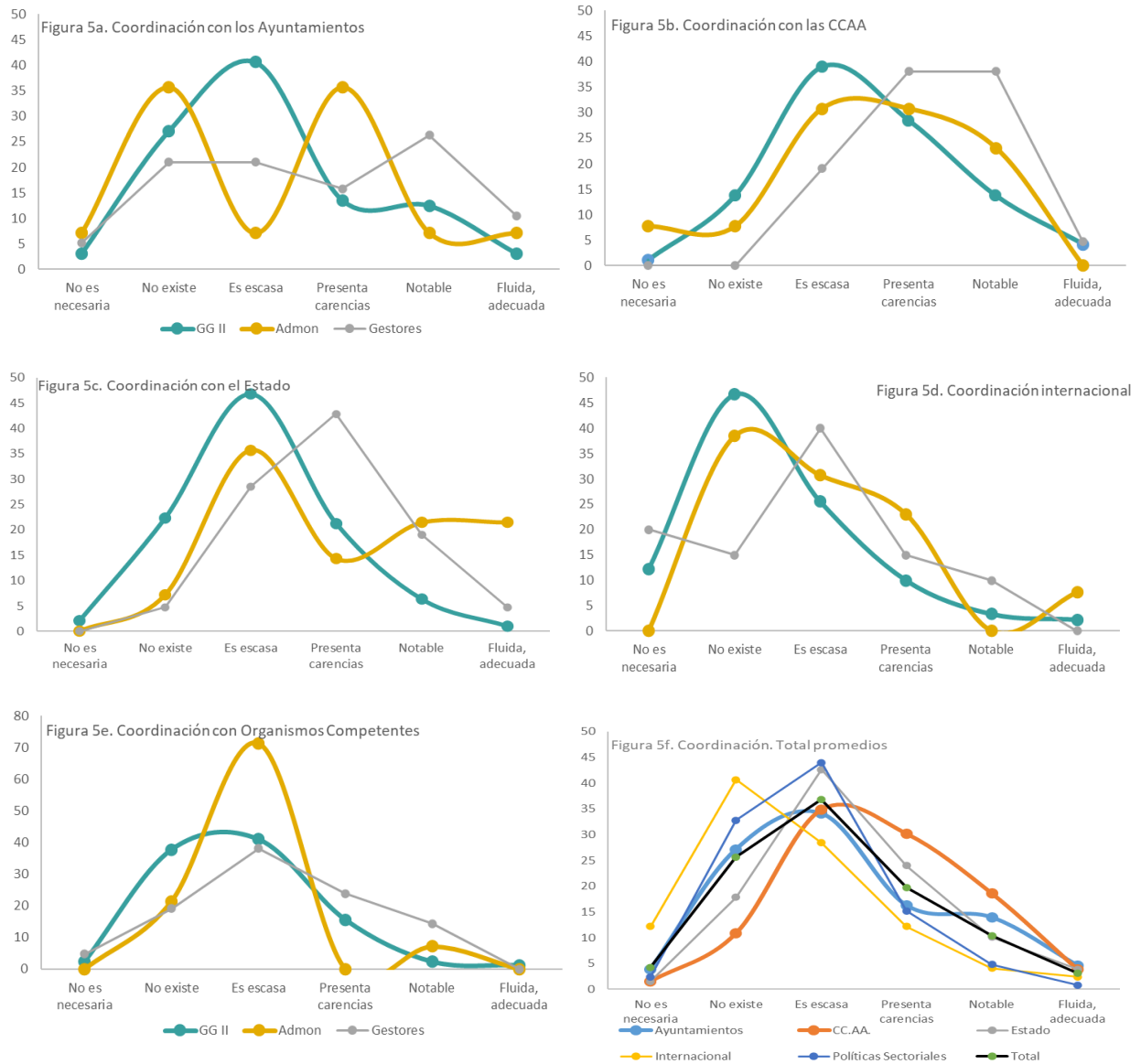


Figura 5. La coordinación con instituciones de la administración (%)

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la encuesta. Nota: la descripción completa de las seis opciones de respuestas es: No es necesaria; No existe (aunque es necesaria); Es escasa, difícil, insuficiente; Presenta carencias, pero es aceptable; Es más que aceptable. Notable; Fluida, adecuada, sin problemas, perfecta.

En la Figura 5f, de resumen, se puede observar que las valoraciones más bajas las tienen la coordinación con instituciones internacionales y con organismos competentes de Políticas Sectoriales, puesto que sus respectivas líneas son las que se encuentran más desplazadas hacia la izquierda. Aproximadamente las cuatro quintas partes de todos los encuestados 'suspenden' la coordinación mantenida con ambos ámbitos administrativos puesto que seleccionan alguno de los tres niveles inferiores de la coordinación ('no es necesaria', 'no existe' y es 'escasa, difícil e insuficiente'). En el otro extremo se encuentra la coordinación con las CCAA cuyas valoraciones son sensiblemente superiores a las recibidas por la coordinación con el Estado y los Ayuntamientos. La suma de los tres niveles superiores ('aceptable', 'notable' y 'fluida') es, en el caso de la coordinación con las CCAA del 52%, mientras que con el Estado es del 37% y con los Ayuntamientos del 33%. Esta jerarquía en las valoraciones de la calidad de la coordinación está en línea con la manifestada en los talleres, tal y como se ha adelantado previamente.

A partir de la observación de la información que proporcionan las Figuras 5a-5e se puede indicar la coincidencia general de las apreciaciones de la Administración y de los grupos de interés, siendo sensiblemente menores estas similitudes con respecto a las valoraciones realizadas por el grupo de Gestores. En general, las percepciones de los Gestores respecto a la coordinación son más positivas que las expresadas por los restantes actores. Tal y como se ha adelantado a partir de la Figura resumen 5f, las coordinaciones peor valoradas son las mantenidas con instituciones internacionales (5d) y con los departamentos responsables de Políticas Sectoriales (5e). Casi la mitad de las respuestas de grupos de interés y el 38% de la Administración han dicho que la coordinación internacional, aunque es necesaria, no existe. Por otro lado, el 71% del grupo Administración ha contestado que la coordinación con los organismos competentes de Políticas Sectoriales es escasa, difícil e insuficiente. De especial relevancia nos parecen las negativas percepciones sobre la coordinación con los Ayuntamientos, cuestión que también fue objeto de análisis en los talleres. A diferencia de otras instituciones (internacionales, Ministerios y Direcciones Generales) cuya distancia física puede servir para explicar la ausencia de coordinación, en este caso, la proximidad de las instituciones locales aumenta el desconcierto sobre esta situación. Los datos son (Figura 5a) que el 36% de la Administración, el 27% de los grupos de interés y el 21% de los Gestores consideran que la coordinación con los Ayuntamientos, aunque es necesaria, no existe, y más del 40% de los grupos de interés indica que esa coordinación es escasa y difícil. Un comentario adicional merece las respuestas dirigidas a señalar que la coordinación 'no es necesaria' con los Ayuntamientos o las CCAA. Es verdad que estos porcentajes son reducidos, alcanzando como máximo el 8%, pero constituyen, desde nuestro punto de vista, la expresión máxima de incompreensión, y de negación, de la necesaria y urgente tarea de mejorar la coordinación.

Los problemas de coordinación con el Estado han motivado el estudio de los órganos de la AGE con competencias en los EMP en España. El resultado ha sido muy esclarecedor. La maraña institucional a este nivel complica la coordinación y reclama la existencia de esfuerzos específicos para lograrla dentro de la AGE. Sin una coordinación permanente, ejercida por un organismo de la AGE, la dispersión de competencias dificulta de manera importante aspirar a una gobernanza de calidad en los espacios protegidos del medio marino en España. Hay que añadir a todo esto que [LIFE IP INTEMARES](#) ha llevado a cabo reuniones, "con el objetivo de seguir integrando a todos los actores relacionados con la gestión del medio marino" con el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, la Subdirección General para el Magreb, el Servicio Marítimo de la Guardia Civil, el Ministerio del Interior, la Armada Española y el Ministerio de Defensa.

E. La calidad de los instrumentos para la gestión

En este apartado se examinan cuestiones directamente relacionadas con la gestión de los EMP como los recursos económicos y humanos, la adecuación de las normas y del cumplimiento y la vigilancia. Todas estas cuestiones deberían estar supeditadas a un Plan de Gestión, que es la herramienta fundamental por la que se rigen las actividades humanas en relación con el espacio protegido para alcanzar sus objetivos de conservación. El momento de la elaboración y/o revisión de los Planes de Gestión es el más adecuado para construir y/o renovar capacidades, redes de colaboración, confianza y participación social, siendo estos procesos de la máxima importancia en la propuesta de la Estrategia, tal y como se explica más adelante.

La RN2000M está integrada por 273 EMP, siendo dos tercios, aproximadamente, de competencia autonómica (Tabla 6). Sólo la mitad de estos EMP tienen aprobado un Plan de Gestión lo que representa un incumplimiento de los compromisos asumidos respecto a los plazos establecidos para ello, que son de un máximo de seis años desde la aprobación de los LIC. La última información disponible revela también que la magnitud del retraso es, aparentemente, mayor en el caso de la AGE, pues sólo el 36% de sus espacios tienen Plan de Gestión, mientras que en el conjunto de CCAA esta proporción alcanza el 57%. Las diferencias son aún mayores cuando se compara la situación de los EMP de las diferentes DM.

Tabla 6. Distribución del número de EMP de la RN2000M de España por Demarcaciones y competencias, con Plan de Gestión (PG).

Demarcaciones Marinas		Número de espacios marinos protegidos		
		total	con PG	con PG (%)
Canarias	CCAA	3	3	100
	AGE	39	23	59
Estrecho Alborán	CCAA	17	10	59
	AGE	10	5	50
Levantino Balear	CCAA	79	12	15
	AGE	29	2	7
Noratlántica	CCAA	70	69	99
	AGE	9	1	11
Sudatlántica	CCAA	11	8	73
	AGE	6	2	33
España	CCAA	180	102	57
	AGE	93	33	35
	Total	273	135	49

Fuente: Elaboración propia a partir de la información proporcionada en enero de 2019 por la Fundación Biodiversidad (MITECO).

Cabe preguntarse por qué, según los datos disponibles, parece que en unas DM tanto la AGE como, en particular, las CCAA, han hecho sus 'deberes' mucho mejor que en otras ¿Por qué la práctica totalidad de los EMP de las CCAA de las DM Canaria y Noratlántica tienen aprobados sus correspondientes Planes de Gestión, mientras que esto solo ocurre en el 15% de los EMP de la DM Levantino Balear? ¿Por qué sólo 2 de los 29 EMP de la AGE de la DM Levantino Balear tienen Plan de Gestión, mientras que en la DM Canaria se han aprobado 23 (el 59%)? Convendría conocer qué factores explican tales diferencias para diseñar medidas

adecuadas para que todos los EMP tengan, al menos, algo tan básico y fundamental, como es tener elaborado su correspondiente instrumento de gestión: saber si tienen su origen en las características de los EMP, si son idiosincráticos o de otra naturaleza.

Tener un Plan de Gestión es una condición elemental, necesaria, para poder hacer una gestión de calidad, aunque no es suficiente. Del examen de los Planes de Gestión se deduce fácilmente que muchos de ellos no han sido concebidos ni formulados de forma participativa, ni considerando las especificidades de cada territorio. Muchos Planes de Gestión, aunque cumplen con la Ley, en realidad no son tales, pues se limitan a indicar los objetivos generales, los límites geográficos y la zonificación. Según un reciente trabajo donde se analizaron 19 EMP del Mediterráneo español, todos ellos según los autores pertenecientes a la RN2000M, solo dos de ellos (Freus de Eivissa y Formentera, e Islas Medas) tenían lo que podría ser considerado propiamente un Plan de Gestión pues, según los autores para ello debe contener los objetivos de largo y corto plazo, la ubicación de las instalaciones en un mapa, información sobre el tipo de embarcaciones que existen, los límites espaciales, la zonificación de actividades permitidas, la contratación y formación de personal, la agenda de actividades y sus presupuestos, la accesibilidad y usos para el visitante y consideraciones básicas de seguridad, la resolución de conflictos, la existencia de acuerdos de cooperación con agentes locales, los aspectos ecológicos del espacio protegido e información sobre los impactos externos que soporta el espacio.

La mayoría de las cuestiones anteriores están incluidas en las Directrices de Conservación aprobadas por Acuerdo de la Conferencia sectorial de Medio Ambiente en julio de 2011. Se trata de un conjunto de directrices y recomendaciones de mínimos, que no tienen carácter obligatorio, para la elaboración de los instrumentos de gestión de la RN2000. “El instrumento de gestión contendrá, al menos, la delimitación geográfica de su ámbito territorial, el diagnóstico de los elementos de la biodiversidad de interés comunitario presentes en el lugar (o ausentes del mismo desde fechas recientes, por causas identificables), incluyendo su estado de conservación, las presiones y amenazas, sus objetivos explícitos de conservación y/o restauración, las actividades de gestión para la consecución de esos objetivos, incluyendo las referidas a la integración de las actividades compatibles, su seguimiento y evaluación y, por último, la valoración económica y las prioridades de la gestión. Adicionalmente, los instrumentos de gestión podrán incorporar, en su caso, aspectos relacionados con la zonificación espacial o referidos a la coherencia de la Red, así como en su caso a los mecanismos contractuales que pudieran establecerse”. Es obvio que los Planes de Gestión experimentarían una gran mejora si respetaran, en su elaboración o revisión, todas estas recomendaciones acordadas por AGE y CCAA no solo en sus aspectos formales sino alcanzando el propósito que persiguen. En este sentido se puede señalar que, aunque los Planes de Gestión cumplan con los términos establecidos por la ley respecto a la participación pública, esto no es suficiente. Las Directrices de Conservación consideran la importancia de “diseñar la participación como un proceso abierto y continuo desde el inicio de la redacción de los documentos”, y se refieren, entre otras cuestiones, a que el instrumento de gestión debe someterse a un proceso de participación pública y a la necesaria implicación y participación de las partes interesadas. Es decir que estas Directrices son muy oportunas y necesarias pero, atendiendo al nivel logrado por la participación, insuficientes para incorporar la dimensión social de los EMP al proceso de elaboración y revisión de los instrumentos de gestión.

Una correcta implementación de los Planes de Gestión supone contar con los recursos adecuados. La Tabla 7 recoge las percepciones de los distintos grupos de actores encuestados sobre la adecuación de los recursos económicos y del personal asignado a la

gestión del EMP. Según indica una amplia mayoría de los gestores (más del 90%) tanto los recursos económicos con los que cuenta el presupuesto del EMP como el personal asignado para su gestión son insuficientes o muy insuficientes. No es fácil encontrar tanto consenso respecto a alguna otra cuestión. Las respuestas del conjunto de grupos de interés son similares aunque, en este caso, una fracción del 27% y 29% indica su desconocimiento. Una vez que se recalculan los porcentajes, sin considerar a los que no saben o no han contestado, resulta que el 90% o más de estos encuestados también señala que los recursos son insuficientes o muy insuficientes, así como el personal. Esta cuestión de la insuficiencia de los recursos no ha sido, sin embargo, central en las discusiones mantenidas en los talleres. Otros problemas parecen preocupar más a los actores de los EMP. Algunos actores clave han señalado que, aunque sea básico la existencia de un presupuesto, la cuestión económica no es la que determina la eficiencia en la gestión. Sí que hay más consenso sobre los déficit respecto a la adecuación del personal de gestión, es decir, respecto a su formación, capacidades e implicación.

Tabla 7. Adecuación de los recursos disponibles para la gestión del EMP (%)

	Adecuación del personal asignado a la gestión							
	GGII	Es muy insuficiente	Es insuficiente	Es suficiente	Es más que suficiente	No sabe/NC	Total	
El presupuesto del EMP ¿es adecuado?	Es muy	25.93	2.78	0.93	0.00	0.00	29.63	
	Es insuficiente	9.26	25.00	0.93	0.93	1.85	37.96	
	Es suficiente	0.00	0.00	2.78	0.93	0.00	3.70	
	Es más que suficiente	0.00	0.00	0.00	0.93	0.00	0.93	
	No sabe/NC	1.85	0.93	0.00	0.00	25.00	27.78	
	Total	37.04	28.70	4.63	2.78	26.85	100.00	
	Gestores	Es muy	31.82	9.09	0.00	0.00	0.00	40.91
		Es insuficiente	13.64	31.82	0.00	4.55	0.00	50.00
		Es suficiente	0.00	9.09	0.00	0.00	0.00	9.09
		Es más que suficiente	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
		No sabe/NC	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
		Total	45.45	50.00	0.00	4.55	0.00	100.00

Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta. Nota: GGII incluye todos los actores excepto el grupo de gestores.

¿Cuáles son las percepciones de los principales actores de los EMP acerca de la adecuación de las normas de gestión y del cumplimiento de las reglas establecidas? Estas cuestiones fueron trabajadas en los talleres y se recogieron respuestas y aportaciones diversas que valoraban de forma deficiente las normas, la coordinación y el compromiso de la Administración. A continuación, se han seleccionado algunos textos que sirven para expresar las ideas que más se han repetido. “En muchas ocasiones no hay una aplicación efectiva de la normativa”; “existe un escaso interés de las Administraciones por cumplir las normas y realizar una vigilancia efectiva”; “cuando la Administración presta una insuficiente atención al medioambiente, las normas no se cumplen”; “las normas, leyes y reglas demasiadas veces

no funcionan porque algunas reglas no son lógicas, no existen o están mal diseñadas”; “una de las causas de que no funcionen las normas es que a veces hay distintas Administraciones involucradas sin coordinación”; “existen grandes carencias en cuanto a la vigilancia de la pesca furtiva. Con frecuencia no existe o no es eficaz, y/o no está bien organizada. No hay una buena coordinación entre las distintas instituciones involucradas en la vigilancia (Administración regional, Administración nacional, Guardia Civil).” La Tabla 8 contiene las respuestas de los actores encuestados a las mismas preguntas sobre la adecuación de las normas y su cumplimiento.

En la parte inferior de la citada tabla se encuentran las respuestas del grupo de Gestores mientras que en la parte superior se han agrupado las respuestas de todos los demás grupos. El grado de coincidencia en las respuestas es muy elevado. Más del 56% de los gestores dice que la regulación no existe o presenta grandes debilidades, sumando estas cuestiones el 60% de las respuestas del resto de grupos. En cuanto al cumplimiento de las reglas, el 26% de los gestores dice que no hay capacidad para hacerlas cumplir y el 65% reconoce que hay deficiencias en la capacidad y en los recursos para hacer cumplir las reglas. Estos porcentajes alcanzan, para el resto de los actores, el 31% y el 51% respectivamente. Es decir, que la información recogida en los talleres y en las encuestas coincide a la hora de apreciar, en términos generales, las importantes limitaciones de las normativas, así como las carencias en cuanto al cumplimiento de las reglas establecidas.

Tabla 8. Percepciones sobre la adecuación de las normas y cumplimiento de las reglas establecidas (%)

		En relación con el cumplimiento de las reglas (legislaciones y regulaciones) en el EMP					Total
		No hay capacidad para hacer cumplir las reglas	Hay deficiencias en la capacidad y en los recursos para hacer cumplir	Hay capacidad y recursos aceptables para hacer cumplir las reglas	Hay capacidad y recursos excelentes para hacer cumplir las reglas	No sabe/no contesta	
¿Existe, a su juicio, un sistema de normas básicas, ajustadas al entorno, para gestionar y gobernar las interacciones humanas y ecológicas?	GGII						
	No hay regulación	6.48	0.00	0.93	0.00	0.00	7.41
	Existe una regulación con grandes debilidades	18.52	31.48	1.85	0.00	0.93	52.78
	Existe una regulación con algunos fallos	3.70	16.67	6.48	0.93	0.00	27.78
	La base regulatoria es	0.93	1.85	0.00	0.00	0.93	3.70
	No sabe/no contesta	0.93	0.93	0.00	0.00	6.48	8.33
	Total	30.56	50.93	9.26	0.93	8.33	100.00
	Gestores	No hay capacidad...	Hay deficiencias...	Hay capacidad...	Hay capac. y rec. excel	No sabe/NC	Total
No hay regulación	4.35	0.00	0.00	0.00	0.00	4.35	

Existe una regulación con grandes debilidades	17.39	30.43	4.35	0.00	0.00	52.17
Existe una regulación con algunos fallos	4.35	26.09	0.00	0.00	0.00	30.43
La base regulatoria es	0.00	8.70	4.35	0.00	0.00	13.04
No sabe/no contesta	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Total	26.09	65.22	8.70	0.00	0.00	100.00

Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta. Nota: GGII incluye todos los actores excepto el grupo de gestores.

F. Incentivos

La Ley y el cumplimiento de sus normas, constituyen una base fundamental para la conservación de la RN2000M. Pero el comportamiento de los actores no es, ni debe ser, gobernado solo por motivaciones de índole jurídica, por ejemplo, para evitar las sanciones, pues ese comportamiento se ve afectado por diversos factores económicos, sociales y psicológicos que se pueden denominar incentivos. El comportamiento proambiental resulta de combinar el propio interés y una motivación prosocial. Así pues, los incentivos son mecanismos, intervenciones, que influyen en el comportamiento de las personas alterando algún elemento de una actividad objetivo. Por ejemplo, alterando los costes y beneficios, en el caso de los incentivos económicos; imponiendo sanciones o multas, en el caso de los legales; o dándole valor, o reconocimiento, a algún comportamiento o acción, como por ejemplo la participación. Los incentivos se pueden definir como instituciones particulares diseñadas como instrumentos para motivar a los actores a elegir un comportamiento que permite lograr ciertos resultados políticos estratégicos, particularmente objetivos de conservación de la biodiversidad. La consideración de los incentivos no sólo permite mejorar, a través de su diseño, la gestión de los EMP, sino también entender y conocer mejor su gobernanza. Por esta razón, el diseño participativo de un sistema de incentivos diversos, con el fin de contribuir a la resiliencia del sistema de gobernanza, aplicado a diferentes escalas, forma parte de esta Estrategia de Gobernanza.

La Figura 6 presenta información sobre las percepciones de los actores de la RN2000M respecto a los incentivos que están trabajando y a los que deberían estar haciéndolo. Otra vez la idea de “Dónde estamos y dónde deberíamos estar” permite destacar muy claramente la percepción de insatisfacción y demanda de cambio respecto a la situación presente. En este caso se indica que en el sistema de incentivos actual no están presentes muchos tipos de incentivos que deberían estar. Los más presentes son los relativos a los derechos de uso o licencias (económicos) y a medidas de sensibilización (interpretativos) y de conocimiento. Todos los actores, incluidos los gestores, expresan claramente que debería haber una mayor

diversidad de incentivos, pues prácticamente todos los tipos propuestos han sido aceptados. Respecto a los incentivos legales, que operan a través de las normas y regulaciones, y cuya información no aparece en esta figura, se reconoce de forma general su existencia, pero también sus limitaciones y carencias, debido a las insuficiencias en cuanto a la capacidad y a los recursos disponibles para hacer cumplir las reglas, tal y como anteriormente se ha visto. Respecto al sistema de sanciones se percibe que efectivamente existe y, también, que es decidido e implementado por la Administración. Nadie ha reconocido, en este ámbito concreto, la participación de los actores locales. Sin embargo, existe evidencia sobre las ventajas de considerar, también aquí, la participación.

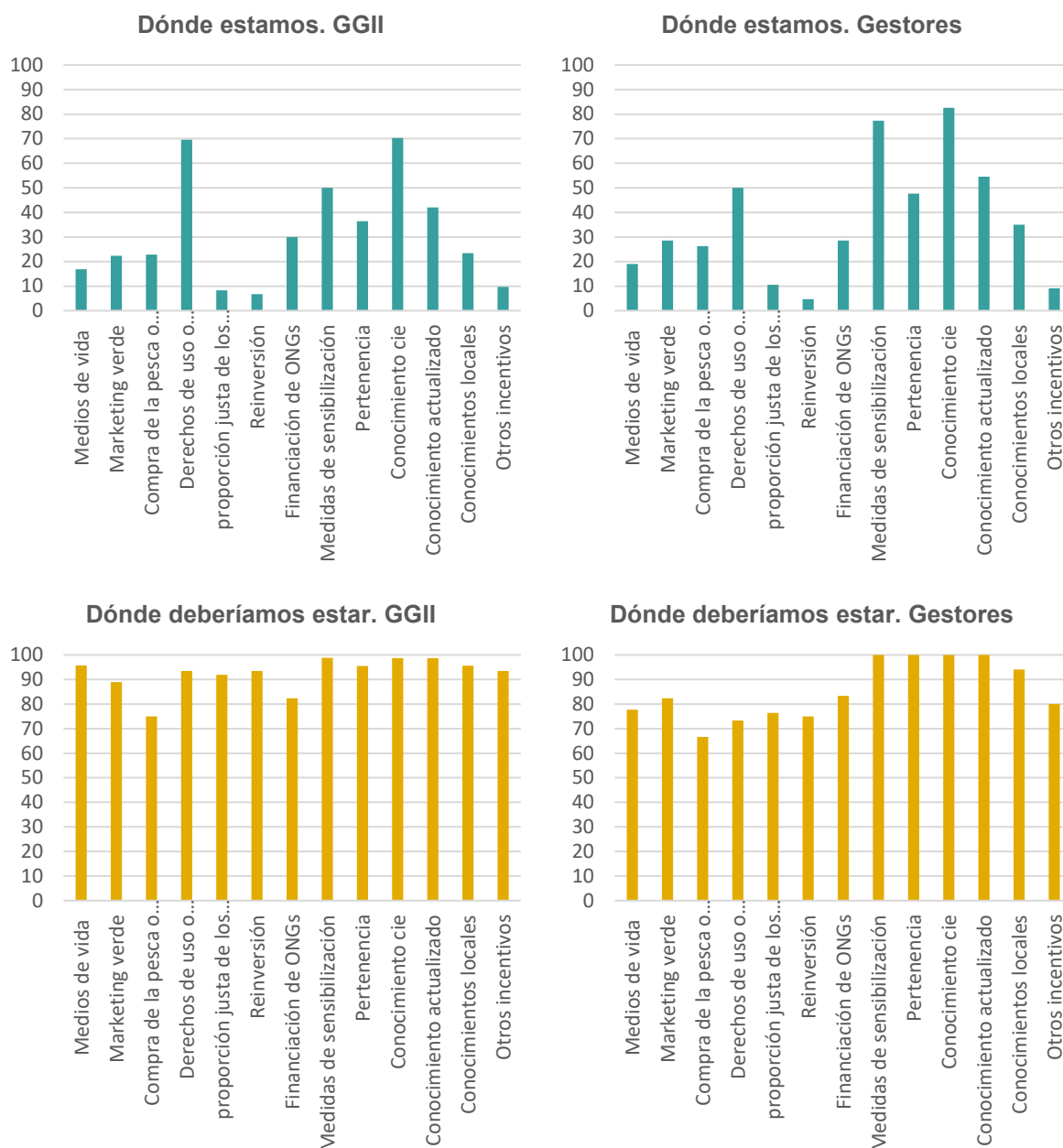


Figura 6. El sistema de incentivos de la RN2000M de España

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la encuesta. Nota: La denominación completa de los incentivos, en el mismo orden, es: Fomento de medios de vida alternativos y oportunidades de desarrollo económico para generar una renta sostenible para los usuarios; Fomento del marketing verde; Compra de la pesca o planes de

desmantelamiento/ajustes estructurales para compensar de manera justa a los usuarios que soportan los costes derivados de restricciones y limitaciones en el EMP; Derechos de uso o licencias concedidas a grupos específicos de usuarios por ejemplo pescadores locales artesanales y operadores de buceo; Flujo de una proporción justa de los beneficios económicos que provienen del uso del EMP a la comunidad; Reinversión de parte de los ingresos del EMP para desarrollar productos e infraestructuras locales; Financiación o apoyo de ONG o de compañías privadas para favorecer la gobernanza del EMP; Adopción de medidas de sensibilización para valorar el área y para que las personas la cuiden más; Existencia de un sentimiento de pertenencia al EMP entre las personas involucradas en este espacio; Utilización de conocimiento científico para el proceso de toma de decisiones; El conocimiento científico está actualizado; Empleo e integración de conocimientos locales y tradicionales con los conocimientos científicos y Otros incentivos.

1.3.2. Entrevistas a actores clave

La información recabada por esta vía ha resultado crucial para la elaboración del diagnóstico de la gobernanza marina en España, y ha permitido perfilar las líneas generales de un primer borrador de la Estrategia que posteriormente ha sido trabajado de forma participativa en los talleres presenciales celebrados en las diferentes Demarcaciones Marinas. A continuación, se detalla la relación de personas que participaron en estas entrevistas:

ENTREVISTADO	ORGANIZACIÓN	FECHA
Antonio García Allut	Fundación Lonxanet	29/01/2019
Antonio Ruiz	Foro de Redes y Entidades de Custodia del Territorio	29/01/2019
Sagrario Arrieta	Coordinadora de Área, Subdirección General para la Protección del Mar	28/01/2019
Luca Santarrosa	Coordinador del proyecto Interreg MED FishMPABlue2	22/01/2019
Ramón Ballester	Jefe de Servicio de Planificación RN2000 - DGMNRM	22/02/2019
Juana Guirao	Planificación RN2000 - DGMNRM	22/02/2019
Milagros Pérez Villalva	Reserva Intercontinental del Mediterráneo	08/02/2019
Francisco Javier Zapata	OAPN, Director Programa Áreas Marinas	06/02/2019
Marta Mújica	Oficina Técnica EUROPARC-España. Fundación F.G.Bernáldez	14/01/2018

1.4. Talleres participativos de indagación y consulta.

[Elaborado por el equipo de WWF, Fundación Biodiversidad, en colaboración con el equipo de la Universidad de Murcia].

Como punto de partida, antes de realizar los talleres participativos, se hizo un análisis de base sobre la legislación y normativa de la gobernanza en el medio marino en España. Para completar el diagnóstico, se realizaron estudios de casos y se hicieron entrevistas y consultas online a actores clave.

Una vez realizado este trabajo previo, se celebraron cuatro talleres participativos de indagación y consulta en Valencia, Granada, A Coruña y Tenerife en 2018 con el objetivo de compartir el análisis de línea base y realizar propuestas según los conocimientos y experiencias de los asistentes.

Asimismo, se celebraron dos talleres con socios y colaboradores del proyecto LIFE INTEMARES en Madrid en 2018 para construir una visión común y contribuir a la definición de las propuestas de mejora de la gobernanza marina en espacios de la Red Natura 2000 marina.

TALLERES DE PARTICIPACIÓN PRESENCIALES	FECHA Y LUGAR DE CELEBRACIÓN	Nº PARTICIPANTES
1er Taller de la Estrategia de Gobernanza. Socios del proyecto	27 abril. 2018 Madrid	31
2º Taller de la Estrategia de Gobernanza. DM Levantino Balear.	21 septiembre 2018 Valencia	24
3er Taller de la Estrategia de Gobernanza. DM Sudatlántica.	6 de octubre de. 2018 Granada	20
4º Taller de la Estrategia de Gobernanza. DM Noratlántica.	20 de octubre de 2018. A Coruña	20
5º Taller de la Estrategia de Gobernanza. DM Canaria.	9 de noviembre de 2018. Tenerife	36
6º Taller de la Estrategia de Gobernanza. Socios del proyecto	18 de diciembre de 2018.Madrid	24

Para conocer en detalles los aspectos metodológicos de cada taller y sus resultados, se pueden consultar en la web del proyecto, los [informes divulgativos de resultados](#).

1.5. Comité de Participación Social.

[Elaborado por el equipo de WWF, Fundación Biodiversidad, en colaboración con el equipo de la Universidad de Murcia].

Una vez elaborado el análisis crítico de la información recopilada y definidos los retos y objetivos a conseguir, se ha puesto a discusión el primer borrador de la estrategia en el tercer Comité de Participación Social celebrado en **Bilbao el 27 de febrero de 2019 con una asistencia de 36 participantes.**

Este encuentro ha facilitado el trabajo colectivo entre administraciones y actores socioeconómicos relacionados con la gestión de la Red Natura 2000 en el medio marino. Tras debatir la propuesta de Estrategia de Gobernanza, se han identificado criterios para la aplicación de modelos de gobernanza en zonas piloto.

Para conocer en detalles los aspectos metodológicos del Comité y sus resultados, se puede consultar en la web del proyecto, el [informe divulgativo de resultados](#).



WWF España

Gran Vía de San Francisco,8-D. 28005 Madrid | wwf.es

