

# **El “buen estado ambiental” como elemento integrador de las estrategias marinas con los planes de ordenación del espacio marítimo<sup>1</sup>**

## **The “good environmental status” as an integrating element of marine strategies with maritime spatial plans**

*Blanca Rodríguez-Chaves Mimbrero*

Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo  
(Acreditada titular)

Universidad Autónoma de Madrid

SUMARIO: I. LA DIRECTIVA MARCO SOBRE LA ESTRATEGIA MARINA Y LA DIRECTIVA PARA LA ORDENACIÓN DEL ESPACIO MARÍTIMO. DOS HITOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA POLÍTICA MARÍTIMA INTEGRADA. II. LAS ESTRATEGIAS MARINAS EN ESPAÑA. III. LOS PLANES DE ORDENACIÓN DEL ESPACIO MARÍTIMO EN ESPAÑA. IV. LA FUNCIÓN PRINCIPAL DEL MAR EN LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO. 1 La Agenda 2030. 2. La “COP Azul”, el Nuevo Pacto Verde y los mares y océanos. A. La COP 25 (“COP Azul”). B. La UE, motor de una mayor ambición. El Pacto Verde Europeo (EU Green Deal). 3. Perspectivas para 2020 y la irrupción de la pandemia de la COVID-19. V. UNA PROPUESTA PARA LA NECESARIA INTEGRACIÓN DE LAS ESTRATEGIAS MARIINAS CON LOS PLANES DE ORDENACIÓN DEL ESPACIO MARÍTIMO SIN QUE SE COMPROMETA EL “BUEN ESTADO AMBIENTAL” DE LAS AGUAS MARINAS. VI. BIBLIOGRAFIA.

---

<sup>1</sup> El presente estudio ha sido realizado en el marco del proyecto de investigación titulado “La incidencia de la Directiva Marco sobre la Ordenación del Espacio Marítimo en la legislación española ” (referencia: DER2014-58501-P), Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades (Proyectos de I+D+I en el marco del Plan estatal de investigación científica y técnica y de innovación 2013-2016), IP: Dr. Ángel Menéndez Rexach (Universidad de Autónoma de Madrid) y Dra. Blanca Rodríguez-Chaves Mimbrero (Universidad de Autónoma de Madrid).

Recibido: 16/09/2020

Aceptado: 24/09/2020

**RESUMEN:** Este trabajo tiene como objeto analizar los instrumentos de planificación del medio marítimo previstos en la Directiva Marco sobre la Estrategia Marina y en la Directiva para la Ordenación del Espacio Marítimo, en el contexto de la política marítima integrada de la Unión Europea, y su transposición en el ámbito interno español. De tal modo, se estudia la elaboración y la revisión en proceso de las Estrategias Marinas aprobadas para las cinco demarcaciones marítimas españolas, así como el proceso de elaboración en marcha de los Planes de Ordenación del Espacio Marítimo para esas mismas cinco demarcaciones marítimas españolas, con el fin de lograr un crecimiento sostenible de las economías marítimas sin que se vea menoscabado el desarrollo sostenible de los espacios marítimos. Del mismo modo, se analiza la interrelación entre las Estrategias Marinas y los Planes de Ordenación del Espacio Marítimo y, a este respecto, intentamos dar respuesta desde el reconocido principal papel que tienen los océanos y el mar en la lucha contra el cambio climático.

**PALABRAS CLAVE:** Política Marítima Integrada, cambio climático, enfoque integral, coordinación, COP 25.

**ABSTRACT:** The purpose of this work is to analyze the marine environment planning instruments established in the The Marine Strategy Framework Directive and in the Directive for maritime spatial planning, in the context of the integrated maritime policy of the European Union, and their transposition into the internal Spanish scope. This way, the development and revision in process of the Marine Strategies approved for the five Spanish maritime demarcations is studied, as well as the ongoing development process of the Maritime Space Management Plans for those same five Spanish maritime demarcations, in order to achieve a sustainable growth of maritime economies without undermining the sustainable development of marine areas. In the same way, the interrelationship between Marine Strategies and Maritime Spatial Planning Plans is analyzed and, in this regard, we try to respond from the well-known main role that the oceans and the sea have in the fight against climate change.

**KEY WORDS:** Integrated Maritime Policy, climate change, integral approach, coordination, COP 25.

## I. LA DIRECTIVA MARCO SOBRE LA ESTRATEGIA MARINA Y LA DIRECTIVA PARA LA ORDENACIÓN DEL ESPACIO MARÍTIMO. DOS HITOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA POLÍTICA MARÍTIMA INTEGRADA

La Unión Europea, rompiendo con una regulación sectorial sobre los mares y océanos<sup>2</sup>, emprende un nuevo camino con la aprobación, el 17 de junio de 2008, de la *Directiva Marco sobre la Estrategia Marina* (Directiva 2008/56/CE del Parlamento Europeo y del Consejo), en adelante DMEM, que tiene como finalidad la implantación de una política marítima integrada (PMI)<sup>3</sup>, partiendo del “reconocimiento claro de la interconexión de todo lo relativo a los océanos y mares europeos y de que las políticas relacionadas con el mar deben formularse conjuntamente para poder obtener los resultados perseguidos”<sup>4</sup>. Y esos resultados perseguidos, se alinean con

---

<sup>2</sup> Tradicionalmente en la UE las medidas existentes para controlar y reducir las presiones y los impactos en el medio marino, se habían venido elaborado con un enfoque sectorial (transporte e industria marítimos; regiones costeras; producción de energía en el mar; pesca; medio ambiente marítimo, entre otras), dando lugar a un mosaico de políticas, normativas, programas y planes de acción, a escala nacional y regional. Se trataba de regulaciones separadas sin que existiera una coordinación o sinergia entre ellas.

<sup>3</sup> El origen inmediato de la Directiva Marco sobre la Estrategia Marina lo encontramos en los siguientes documentos: VI Programa de acción comunitaria en materia de medio ambiente que promueve, entre otras, una Estrategia Temática para el Medio Marítimo: Comunicación de la Comisión, de 2 de octubre 2002, “Hacia una estrategia de protección y conservación del medio ambiente marítimo” COM (2002) 539 y Comunicación de la Comisión, de 24 de octubre 2005 “Estrategia temática sobre la protección y la conservación del medio ambiente marítimo” COM (2005) 504. En 2006, la Comisión presentó el “*Libro Verde. Hacia una política marítima de la Unión Europea*”. Tras el proceso de consultas llevado a cabo a partir de el “Libro Verde”, la Comisión publicó, el 10 de octubre de 2007 el “Libro Azul” sobre política marítima integrada.

Son muchos los trabajos sobre esta nueva ordenación marítima integrada, de los que destacamos: SANZ LARRUGA, F. J.: “La Unión Europea y la Estrategia comunitaria sobre gestión integrada de las zonas costeras”, en *estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: hacia un modelo integrado y sostenible*, Observatorio del Litoral de la Universidad de A Coruña y Fundación Pedro Barrié de la Maza, A Coruña, 2009, págs. 29 y ss. ; MENENDEZ REXACH, A., “La gestión integrada del litoral”, en NÚÑEZ LOZANO, M. C. (dir.), *Hacia una política marítima integrada de la Unión Europea*. Estudios de Política Marítima, Iustel, Madrid, 2010, pp. 135 a 147; SANZ LARRUGA, F. J., “De la protección de la costa a la ordenación integrada del litoral” en LÓPEZ RAMÓN, F.(coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2012, Ministerio de Medio Ambiente, Madrid, 2012*; SANZ LARRUGA, F. J., “Litoral, costas, medio ambiente: bases para su gestión integrada y sostenible”, en F. LÓPEZ RAMÓN y V. ESCARTIN ESCUDÉ (coords.), *Bienes públicos, urbanismo y medio ambiente*, Marcial Pons, Madrid, 2013; ZAMORANO WISNES, J., “*La ordenación del litoral. Una propuesta de gestión integrada*”, La Ley, Madrid, 2013. y, PONTE IGLESIAS, M.T. y PUEYO LOSA, J., “La Estrategia Marina Europea y la Protección del Medio Ambiente Marino en la Unión Europea”, *Revista de Estudios Europeos*, núm. 65 (julio-diciembre 2014), pp. 79 a 103.

<sup>4</sup> Vid. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Una política marítima integrada para la Unión Europea (COM (2007) 575 final), p. 2. Esta Comunicación señala tres componentes de esa política marítima inte-

el llamado “Crecimiento Azul” (Blue Growth)<sup>5</sup>, que se presenta como una estrategia a largo plazo de apoyo al crecimiento sostenible de los sectores marino y marítimo, que permitirá aprovechar el potencial inexplorado que ofrecen los océanos, mares y costas de Europa para el crecimiento económico y la creación de empleo. Se reconoce la importancia de los mares y océanos como motores de la economía europea por su gran potencial para la innovación y el crecimiento. Es la contribución de la PMI en la consecución de los objetivos de la Estrategia 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador<sup>6</sup>, que salvaguarde la biodiversidad y proteja el medio marino preservando, de esta manera, los servicios que prestan los ecosistemas marinos y costeros.

En este contexto, la Directiva Marco sobre la Estrategia Marina, constituye el «Pilar Ambiental», de la política marítima integrada, pues su principal objetivo es la definición de los enfoques y principios comunes en materia de protección del medio marítimo en toda Europa para la consecución del Buen Estado Ambiental (BEA) de nuestros mares y océanos a más tardar en 2020.

No obstante, ha de incidirse en que la Directiva Marco no obedece exclusivamente a una visión ecologista, aunque es claro que las consideraciones de protección medioambiental tienen una principal presencia. A pesar de que se redactó antes de la crisis de 2008, están presentes también las consideraciones de tipo económico para fundamentar la necesidad de mejorar la salud del medio marítimo: “El deterioro actual del medio marítimo y la consiguiente erosión de su capital ecológico comprometen la creación de riqueza y las oportunidades de empleo que ofrecen los mares y océanos de Europa”<sup>7</sup>.

---

grada: Red europea de vigilancia marítima; Ordenación espacial marítima y gestión integrada de zonas costeras; y Datos e información.

<sup>5</sup> Vid. la Comunicación de la Comisión: “Crecimiento azul. Oportunidades para un crecimiento marino y marítimo sostenible”, documento COM (2012) 494 final. En esta Comunicación se elabora un análisis del estado actual y de las diferentes iniciativas llevadas a cabo por la UE y por los estados miembros y se identifican cinco sectores clave donde las políticas de la UE podrían potenciar el crecimiento: energía azul; acuicultura; turismo marítimo, costero y de cruceros; recursos minerales marítimos, y biotecnología azul. Nótese que entre estos sectores no está la pesca. Se busca recuperar un nicho de empleo (desde este punto de vista se consideraba que la pesca estaba amortizada, que no se podía crear con la pesca más empleo o buscar más potencialidad en la pesca). Ha de tenerse en cuenta también que desde el tratado de Lisboa la UE intenta ser competitiva en el ámbito marítimo con respecto a terceros países.

<sup>6</sup> Vid. Comunicación de la Comisión. Europa 2020. “Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”, documento COM (2010) 2020 final.

<sup>7</sup> Vid. COM (2007) 575 final. “Una política marítima integrada para la Unión Europea”, p. 1. En un primer momento las Estrategias Marinas se conciben, ante todo, como instrumentos de ordenación para lograr el buen estado ambiental de nuestros mares y océanos (objetivo ambiental). Pero desde el reconocimiento de la importancia de los mares y océanos como motores de la economía europea, se pasa del objetivo casi único de la consecución del buen estado ambiental a un objetivo también económico. Desde

La meta política es crear una nueva política marítima integrada de la UE con tres ejes: Sustentar una actividad económica dinámica y potente, basada en el mar; Conseguir que dicha actividad económica sea sostenible y no degrade el medio marítimo (especialmente vulnerable); Y que todo lo anterior se haga con base en la información y evaluación conseguidas mediante la investigación científica. Se considera que el paso previo a disponer de una eficaz planificación y una buena gestión de las actividades en el mar es contar con un conocimiento científico sólido del medio marítimo y de un diagnóstico de su estado.

Y todo ello se pone en marcha a partir de la zonificación del mar, por primera vez, en regiones y subregiones marinas<sup>8</sup>. Las aguas españolas están incluidas en la Región Atlántico nororiental (Subregión de Golfo de Vizcaya y las costas ibéricas y Subregión macaronésica) y en la Región Mediterránea (Subregión Mediterráneo Occidental). Además, las grandes Regiones, cada estado miembro, las subdivide en subregiones.

---

ese momento, el “buen estado ambiental” puede decirse que es el “paraguas” que cubija al “crecimiento azul” (con una perspectiva ya, de lo que hoy es la lucha contra el cambio climático y la transición energética), aunque, a nadie se le oculta que el equilibrio es difícil. El origen de este cambio se puede encontrar en la posición de la FAO potenciando la acuicultura en aras de la seguridad alimentaria. Después, en Europa, a raíz de la gran crisis de 2008, se acuña un nuevo término: “economía azul” (*blue economy*), que es más amplio y con una connotación más marcada económica (explotación económica sostenible). Este término “economía azul”, se podría decir que se encuentra más vinculado con la Ordenación del Espacio Marítimo, que se tratará más adelante en este trabajo. Así, por ejemplo, en el mes de mayo 2019, la Comisión Europea, coincidiendo con la celebración del Día Marítimo Europeo, que tuvo lugar en Lisboa, publicó la segunda edición del informe “Blue Economy”, que pretende mostrar el tamaño e impacto de la economía azul en la unión europea. Según este informe, en términos absolutos, España se sitúa entre los cinco países que más contribuyen a la economía azul de la UE (junto con Reino Unido, Alemania, Francia e Italia). Se persigue, con esta estrategia, el crecimiento sostenible del sector marítimo, considerándose que estamos ante un motor de crecimiento y de innovación al que debe atenderse sin demora.

<sup>8</sup> De acuerdo con la Directiva Marco sobre la Estrategia Marina, las regiones y subregiones marinas en que se dividen las aguas marinas europeas son las siguientes:

- a) Mar Báltico
- b) Océano Atlántico Nororiental. Subregiones:
  - el Mar del Norte en sentido amplio, incluidos el Kattegat y el Canal de la Mancha
  - el Mar Céltico
  - el Golfo de Vizcaya y las costas ibéricas
  - en el Océano Atlántico, la región biogeográfica macaronésica, definida por las aguas que circundan las Azores, Madeira y las Islas Canarias
- c) Mar Mediterráneo. Subregiones:
  - el Mediterráneo Occidental
  - el Mar Adriático
  - el Mar Jónico y el Mediterráneo Central
  - el Mar Egeo Oriental
- d) Mar Negro

En el caso de España se establecieron cinco subregiones (Demarcaciones Marinas<sup>9</sup>), con base en un informe del Instituto Español de Oceanografía, fundamentado en diferencias oceanográficas: Noratlántica, Sudatlántica, Estrecho y Alborán, Levantino-Balear y Canaria.

Se trataba de tener subregiones más o menos homogéneas en sus características naturales, lo cual facilitara establecer objetivos que tuvieran significado en esa área. Por ejemplo, todo el Atlántico peninsular cae en una sola subregión de la Directiva marco, que es el Golfo de Vizcaya y Costas Ibéricas. Sin embargo, el golfo de Cádiz es radicalmente diferente de la costa gallega o cántabra. La subdivisión en la cual costó un poco más tomar una decisión fue la demarcación entre Estrecho y Alborán, por un lado, y Levantino-balear por otro. Ahí hay como frontera una línea recta que no es un límite natural. Pero está claro que el mar de Alborán y el Estrecho tienen unas características muy particulares, por lo que se consideró necesario diferenciarlos del resto del Mediterráneo.

Y, para cada región y subregión se debe desarrollar y aplicar una Estrategia Marina específica para ella.

El ámbito de aplicación de la DMEM lo constituye la línea de costa hasta el límite marítimo en que los estados miembros ejercen soberanía o jurisdicción, de conformidad con la Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar [aguas interiores, mar territorial, la zona económica exclusiva (ZEE) y la plataforma continental]. La parte seca de la costa (litoral –zona de contacto entre el mar y la tierra-) no está incluida. Por tanto, la Directiva marco de estrategia marina se aplica a las aguas, el lecho marítimo 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 marítimo y su subsuelo en la medida en la que la Directiva 2000/60/CE (Directiva Marco del Agua) no haya abordado los aspectos del estado medioambiental del medio marítimo.

La Directiva Marco sobre la Estrategia Marina consagra buena parte de sus disposiciones a regular la preparación, elaboración y aplicación de las Estrategias Marinas. Estas Estrategias Marinas deben conseguir la aplicación de un «programas de medidas» dirigido a alcanzar o mantener un buen estado medioambiental de sus aguas marinas. Estas medidas deben elaborarse desde un enfoque ecosistémico sobre la base del principio de cautela y del principio de acción preventiva. El daño debe corregirse desde la fuente.

---

<sup>9</sup> Las demarcaciones marinas se definen en el art. 6.2 de la Ley 41/2010.

Como ya se ha señalado, para cada una de las Regiones o Subregiones marinas los Estados miembros deberá elaborar una estrategia aplicable a sus aguas marinas.

Las Estrategias Marinas son un conjunto de pasos consecutivos de carácter cíclico de gestión adaptativa, con calendario, que comienzan con la evaluación del medio marítimo y culminan en un programa de medidas, y a eso se le denomina “plan de acción” de cada ciclo. El plan de acción se compone de cinco acciones o fases consecutivas, que deben llevarse a cabo para cada Región o subregión marina. Dicho plan de acción se actualiza cada 6 años; a los 6 años se comienza otra vez con la tramitación de las diferentes fases del plan de acción (nos encontramos ya en el segundo ciclo).

El “plan de acción” conlleva las siguientes acciones o fases, que deben abordar los Estados Miembros con la finalidad de avanzar hacia la consecución del objetivo: *lograr o mantener un buen estado ambiental del medio marítimo*<sup>10</sup>:

- Una *evaluación inicial* de las aguas marinas, que comprendiera un análisis del estado ambiental actual, de los principales impactos y presiones, así como del análisis económico, social y del coste que supone el deterioro del medio marítimo, que tendrá los siguientes elementos: Un análisis de las características esenciales y del estado ambiental actual de la demarcación marina; Un análisis de los principales impactos y presiones que afectan al estado ambiental de la Región, subregión (o en el caso de España, demarcación marina), incluida la distribución espacial de las actividades humanas<sup>11</sup>; y Un análisis económico y social de la utilización del medio marítimo y del coste que supone el deterioro del mismo.

- La *definición del buen estado ambiental*, de acuerdo con los 11 descriptores del buen estado ambiental, establecidos para cada región o subregión marina. Los 11 descriptores del Buen Estado Ambiental constituyen la base en la que

---

<sup>10</sup> Las Estrategias Marinas son planes que sirven para tener claro qué se quiere lograr en el mar y cómo se quiere lograr. En ellas, como en cualquier proyecto de planificación, se evalúa lo que hay, se decide lo que se quiere conseguir, se ve la diferencia entre lo que hay y lo que se quiere lograr, para lo cual se establecen unos objetivos y, con base en todo esto, se ponen en marcha unas medidas; por último, se establece una manera de saber si se está logrando, o no, esos objetivos que se han marcado, que son los programas de seguimiento. De esta manera se tiene un ciclo retroalimentado que permite revisar constantemente (y esto es muy importante; se está en continuo cambio, máxime ante una situación de Cambio Climático, como en la que nos encontramos) si se están logrando los objetivos que se habían marcado y volver a aplicar medidas adecuadas. Siendo el objetivo central el logro del buen estado ambiental del medio marítimo.

<sup>11</sup> Las actividades humanas que se analizan en las Estrategias Marinas están comprendidas en el Anexo I de la Ley 41/2010, de 29 de diciembre.

se sustenta la descripción y la determinación del buen estado ambiental del medio marítimo. Son establecidos por la Directiva en su Anexo I<sup>12</sup>.

- La propuesta de *objetivos ambientales* e indicadores asociados para las aguas marinas, con objeto de orientar el proceso hacia la consecución del buen estado ambiental del medio marítimo.
- El establecimiento de *Programas de seguimiento* coordinados, para evaluar permanentemente el estado ambiental de las aguas marinas.
- La elaboración y puesta en marcha de *Programas de medidas*, necesarios para lograr o mantener el buen estado ambiental del medio marítimo<sup>13</sup>.

Como muestra de la complejidad y dificultad que ha supuesto la tramitación de estas 5 fases, por un momento, vamos a profundizar un poco más en la fase “definición del buen estado ambiental” de acuerdo con los 11 descriptores del buen estado ambiental contenidos en el Anexo I de la DMEM y que se tienen que aplicar en cada región o subregión marina (en España, demarcación marina).

En el primer ciclo de las Estrategias Marinas, la Comisión aprobó 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 in-

<sup>12</sup> El “buen estado ambiental” de los mares y océanos europeos se ha determinado con base en once descriptores que se han analizado desde distintos puntos de vista. Son los siguientes:

- D1- Biodiversidad: las especies y hábitats se mantienen.
- D2- Especies alóctonas: sus niveles se minimizan.
- D3- Especies explotadas comercialmente: sus poblaciones se encuentran dentro de los límites biológicos de seguridad.
- D4- Redes tróficas: todos los elementos que las componen se encuentran en abundancia y diversidad normales.
- D5- Eutrofización: el aporte excesivo de nutrientes fruto de las actividades humanas se minimiza.
- D6- Integridad de los fondos marítimos: sus especies, hábitats, estructuras y funciones no se ven adversamente afectadas.
- D7- Condiciones hidrográficas: los cambios en las condiciones físicas del agua no afectan a los ecosistemas marítimos.
- D8- Contaminantes: sus niveles no dan lugar a efectos de contaminación.
- D9- Contaminantes en el pescado: sus niveles no superan los estándares.
- D10- Basuras marinas: las cantidades en las que se encuentran no causan daños al medio ambiente.
- D11- Ruido: sus niveles no afectan al medio ambiente.

<sup>13</sup> Las Estrategias Marinas tratan de evaluar la calidad actual del medio marítimo europeo y, una vez conocido su estado ambiental, se arbitran para aquellos lugares donde hay problemas una serie de medidas destinadas a mitigar la afección que pueda existir. Se trata de conseguir el mejor estado ambiental posible. Se puede afirmar que el núcleo de la estrategia es la formulación, también con un enfoque integrador, de un “programa de medidas” necesarias para lograr o mantener un buen estado medioambiental. Estos programas son cofinanciados por la Unión Europea.

dicadores asociados que permiten evaluar el buen estado ambiental, en relación con los 11 descriptores recogidos en el Anexo I de la Directiva. Esta Decisión fue derogada por la Decisión (UE) 2017/848 de la Comisión, de 17 de mayo de 2017, por la que se establecen los criterios y las normas metodológicas aplicables al buen estado medioambiental de las aguas marinas, así como especificaciones y métodos normalizados de seguimiento y evaluación. Y es esta la Decisión que se está aplicando en el segundo ciclo.

Pues bien, a pesar de la Decisión de la Comisión 2010/477/UE, la dificultad a la que se han enfrentado los científicos y miembros de grupos de trabajo que debían ocuparse de tratar con los descriptores ha sido ardua.

Los 11 descriptores cualitativos, que se pueden clasificar en descriptores de estado y descriptores de presión, son elementos clave, en los que se describe de manera cualitativa el buen estado ambiental que se debían observar en los mares para determinar su estado. Cada uno de estos descriptores define la situación deseable del mar para los aspectos del medio marítimo objeto de estudio, como, por ejemplo, la biodiversidad y los contaminantes. Se especifican 29 criterios y 56 indicadores aplicables a los once descriptores, que han de ser adecuadamente desarrollados para definir y evaluar el grado de consecución del buen estado ambiental.

En el Anexo de la DMEM a los descriptores oficialmente no se les designan con un nombre en concreto, sino que hacen referencia a un estado deseable a través de una definición. Esto entrañaba en sí mismo una dificultad. Y, por ello, los científicos y miembros de grupos de trabajo que debían ocuparse de tratar con los descriptores durante meses, necesitaban referirse a ellos, además de por su número, mediante un nombre corto, no con largas definiciones. De esta manera, se acabó por dar a cada descriptor su propia nomenclatura no oficial, la cual se extendió tanto que ha terminado apareciendo en los documentos oficiales, pese a que estos nombres cortos no siempre son iguales a los aplicados en otras regiones o subregiones<sup>14</sup>.

Además, no todos los descriptores han contado con la misma cantidad de información previa con la que poder trabajar. Por el contrario, muchos de ellos, en especial para ciertas demarcaciones marinas, no habían sido abordados jamás<sup>15</sup>. Y esto

---

<sup>14</sup> Esta es una de las disfuncionalidades que se ha intentado corregir en el segundo ciclo de las EM. Es necesario que los países trabajen de manera más coordinada. Todos los países han elaborado sus propios informes sobre cada descriptor y demarcación marina, pero no siempre han coincidido a la hora de poner en común los datos obtenidos, ni tampoco en el nombre corto con el que han denominado a cada descriptor. En este aspecto reparó la propia Comisión Europea en el examen de la primera fase de cumplimiento de la DMEM.

<sup>15</sup> A pesar de que el Ministerio ha realizado un trabajo de aglutinación de toda la información que se tenía disponible a partir de los estudios realizados por la propia administración o por otros agentes u organizaciones a partir de proyectos en marcha o ya concluidos, faltan series temporales referidas a algu-

es muy decisivo, pues las siguientes fases del plan de acción de la Estrategia Marina se basarán en la información obtenida al analizar los descriptores, de manera que su idoneidad depende de esos resultados. Por este motivo, una de las conclusiones a las que ha llegado el Instituto Español de Oceanografía (IEO), que ha estado a cargo de estas labores, es que es necesario hacer más estudios, más mediciones, disponer de más tiempo y tener más información.

Otra de las deficiencias con las que se ha tenido que trabajar se refiere a los niveles de referencia; en muchos casos, no se ha contado con niveles de referencia ni criterios claros de cómo establecerlos. No está claro si el nivel de referencia ambiental es el estado prístino –que ya no sabemos ni cómo era– o es un estado subóptimo con alguna tolerancia en cuanto a actividades humanas, pero ¿cómo se establece ese estado subóptimo? Este tipo de deficiencias, con las actualizaciones del segundo ciclo, se espera que se vayan supliendo.

Por todo lo señalado, la propia Comisión ha concluido que “no existe una interpretación común del buen estado medioambiental en la UE, ni siquiera a escala regional o subregional. Hay más de veinte definiciones diferentes de buen estado medioambiental en toda la UE y, por tanto, no existen metas comunes o comparables”. Además, la Comisión ha señalado que la coherencia es escasa y que hay diferencias muy importantes en la calidad de los trabajos presentados por los estados miembros. En este aspecto ha de destacarse que España es de los estados miembros que mejor han sido valorados en su labor por la Comisión Europea.

---

nos descriptores, además, la información está muy fragmentada en cuanto a tiempo y espacio. Respecto a algunos aspectos la información es prácticamente inexistente, como en el caso de ruido submarítimo. Por ello, puede resultar una gran aportación el excelente trabajo: MORELLE HUNGRÍA, E., “Nuevos retos en la protección del medio marino. La reconexión verde: entre el derecho ambiental y la criminología para la conservación de la biodiversidad”, que fue objeto de su tesis doctoral, defendida, bajo la dirección de la Profesora ORTIZ GARCÍA, en la Universitat de les Illes Balears en 2020, en el que se analiza el tratamiento del ruido marino, entre otros muchos factores ambientales.

Y esta circunstancia ha conllevado a que, en algunos casos, no se haya podido hacer una descripción cuantitativa de lo que supone el buen estado ambiental. Se ha advertido que la DMEM muestra ciertas carencias e imprecisiones que han afectado a la evolución de los trabajos. Por ejemplo, la Directiva, al igual que la Decisión 2010/477/UE, no es suficientemente precisa a nivel técnico, empezando por la propia definición de lo que se considera “buen estado ambiental”. Han tenido que ser los expertos los responsables de desarrollar las herramientas necesarias para realizar la implementación práctica de las Estrategias Marinas, adaptadas a las peculiaridades de cada región o subregión.

Si se hubiera regulado por un Reglamento se hubiera producido menos disfuncionalidades a la hora de determinar “buen estado ambiental”. Habría más coherencia- todos los estados gestionaran el espacio marítimo a partir de los mismos estándares. Con todo, señalan los expertos que el principal éxito ha sido la coordinación: reunir a un número de expertos ingente y la evaluación de la situación actual del medio marítimo desde puntos de vista tan diferentes como contaminación, hábitats, basuras, evaluación del impacto de la navegación, o economía ambiental para evaluar el valor de las actividades humanas en el mar.

La otra gran norma europea en la que se sostiene la Política Marítima Integrada, que podría decirse, constituye su «Pilar Económico»<sup>16</sup>, es la *Directiva para la Ordenación del Espacio Marítimo (Directiva 2014/89/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, por la que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo*<sup>17</sup>, en adelante DOEM, cuya finalidad es la de fomentar el crecimiento sostenible de las economías marítimas, el desarrollo sostenible de los espacios marítimos y el aprovechamiento sostenible de los recursos marítimos<sup>18</sup>, 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 pertinente (art. 3.1)<sup>19</sup>.

La obligación principal de la Directiva es la de establecer planes de ordenación marítima (art. 8) en los que se determine la distribución espacial y temporal de las correspondientes actividades y usos, existentes y futuros, como los siguientes:

- Las zonas de acuicultura,
- Las zonas de pesca,
- Las instalaciones e infraestructuras para la prospección, explotación y extracción de petróleo, gas y otros recursos energéticos, minerales y áridos minerales, y la producción de energía procedente de fuentes renovables,
- Las rutas de transporte marítimo y los flujos de tráfico,
- Las zonas de entrenamiento militar,
- Los lugares de conservación de la naturaleza y de las especies y las zonas protegidas,
- Las zonas de extracción de materias primas,
- La investigación científica,
- Los tendidos de cables y de tuberías submarítimos,
- El turismo,
- El patrimonio cultural submarítimo.

---

<sup>16</sup> Vid. ORTIZ GARCÍA, M. “Las áreas marinas protegidas: mayor importancia por el cambio climático”, en *Observatorio de Políticas Ambientales 2020* (coor. GARCÍA ALVAREZ, G., JORDANO FRAGA, J., LOZANO CUTANDA, B. Y NOGUEIRA LÓPEZ, A), CIEDA-CIEMAT, 2020, p. 641.

<sup>17</sup> Sobre esta DOEM vid. SOLER ESTEVE, R., “La novedosa ordenación del espacio marítimo de la Unión Europea. La Directiva 2014/89 y sus antecedentes”, en *La encrucijada de Europa: luces y sombras para un futuro común* (Coord. M. CERVERA VALLTERRA), Universidad de Valencia, Valencia, 2015, págs. 185-193.

<sup>18</sup> Vid. art. 1.1 de la Directiva para la Ordenación del Espacio Marítimo.

<sup>19</sup> Vid. art. 3.1 de la Directiva para la Ordenación del Espacio Marítimo.

El objetivo de la Directiva es que los estados inicien un proceso de ordenación del espacio marítimo consistente en analizar y organizar “las actividades humanas en las zonas marinas con el fin de alcanzar objetivos ecológicos, económicos y sociales”. Los Estados miembros son responsables y competentes para determinar, dentro de sus aguas (el ámbito de aplicación es el mismo que el de la DMEM<sup>20</sup>), el formato y el contenido de la ordenación, incluyendo cualquier distribución del espacio marítimo entre las distintas actividades y usos, así como para establecer los mecanismos institucionales oportunos<sup>21</sup>.

Conforme a la citada Directiva, el Estado español está obligado a determinar y aplicar una ordenación del espacio marítimo a través de la elaboración de Planes de Ordenación del Espacio Marítimo, a más tardar, el 31 de marzo de 2021; y enviar a la Comisión y a cualquier otro Estado miembro interesado copias de los Planes de Ordenación del Espacio Marítimo, incluido el material explicativo pertinente existente sobre la aplicación de la citada Directiva, y de todas sus actualizaciones subsiguientes en un plazo de tres meses a partir de su publicación.

## II. LAS ESTRATEGIAS MARINAS EN ESPAÑA

La Directiva Marco sobre Estrategia Marina se modificó mediante la Directiva (UE) 2017/845 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 transposición de dicha Directiva al sistema normativo español se recoge en la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de Protección del Medio Marítimo (en adelante LPMM)<sup>22</sup> y en el Real Decreto 957/2018, de 27 de julio, por el que se modifica el

<sup>20</sup> La línea de costa hasta el límite marítimo en que los estados miembros ejercen soberanía o jurisdicción, de conformidad con la Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar (aguas interiores, mar territorial, la zona económica exclusiva (ZEE) y la plataforma continental). La parte seca de la costa (litoral –zona de contacto entre el mar y la tierra-) no está incluida. En un primer momento en el proyecto de Directiva de Ordenación del Medio Marítimo se incluía la zona costera, pero desapareció por la gran resistencia de los estados miembros para no perder las competencias sobre ordenación del territorio y la Comisión cedió. No obstante, la zona costera puede quedar incluida en los POEM en el caso de que el estado miembro así lo decida.

<sup>21</sup> En lo concerniente a este proceso de ordenación del espacio marítimo, el referente es la “Guía sobre planificación espacial marina” de la UNESCO-COI (EHLER, C. y DOUVERE, F., “Planificación espacial marina: una guía paso a paso hacia la gestión ecosistémica”, Comisión Oceanográfica Intergubernamental y el programa del hombre y la Biosfera. COI Manuales y Guías, núm. 53, París, UNESCO, 2009. La edición en español es de 2013.

<sup>22</sup> Sobre esta Ley 4/2010 téngase muy en cuenta el libro colectivo dirigido por ARANA GARCÍA, E., NAVARRO ORTEGA, A., Y SANZ LARRUGA: *La ordenación jurídica del medio marítimo en España: Estudios*

Anexo I de la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marítimo. Esta Ley 41/2010 supone un hito, pues constituye la primera norma del ámbito interno español en la que aparece regulada por primera vez la planificación espacial marina. La Ley 41/2010 fija un marco para la planificación del espacio marítimo como el que ya existía para el ámbito terrestre<sup>23</sup>.

En España el órgano competente para elaborar las Estrategias Marinas, que deben ser aprobadas por Real Decreto del Consejo de Ministros, ha sido el M-GRAMA (actual Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, MITECO), y en concreto, la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y el Mar (DGSCM).

La Ley 41/2010, de protección del medio marítimo, incluye, además, otros aspectos de protección del medio marítimo previamente no desarrollados en la legislación española, como la Red de Áreas Marinas Protegidas de España y la regulación de los vertidos en el mar<sup>24</sup>.

---

sobre la Ley 41/2010, de protección del medio marítimo, Civitas-Thomson-Reuters, Cizur Menor, 2012. Del mismo modo vid. FUENTES GASÓ, J.R., “Avances en la protección y conservación del medio marino español. El nuevo marco para la ordenación del espacio marítimo”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. VIII núm. 1 (2017), pp. 14–25; ORTIZ GARCÍA, M., “La Ley de Protección del Medio Marino: hacia la gobernanza marítima”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. II, núm. 2, 2011; BORRÁS PENTINAT, S., “La estrategia marina europea y su transposición en España”, *Revista Aranzadi de derecho ambiental*, núm. 19, 2011, págs. 99-117; y DE MARCOS FERNÁNDEZ, A., “La ley 41/2010 de Protección del Medio Marino el final de una larga travesía”, *Ambienta: La revista del Ministerio de Medio Ambiente*, núm. 94, 2011, pp. 98-110. Disponible en internet: <https://drive.google.com/file/d/1XJV7R1AZssIMckOeIkuOsgMDXgwVVLy1/view>.

<sup>23</sup> De tal manera que, en relación con las aguas costeras, la Ley 41/2010 solo se aplicará, en relación con los aspectos de la protección o de planificación del medio marítimo, en aquellas cuestiones que no hayan sido incluidas en los planes hidrológicos de cuenca dictados en desarrollo de la Directiva Marco del Agua de 2000.

<sup>24</sup> La Ley 41/2010 regula algunas materias no incluidas en la Directiva, como la creación de la Red de Áreas Marinas Protegidas, las normas sobre vertidos desde buques o aeronaves al mar, la incineración en el mar y la colocación de materiales en el fondo marítimo. En lo que concierne a la regulación de la Red de Áreas Marinas Protegidas, téngase muy en cuenta el excelente trabajo de ORTIZ GARCÍA, M., “La Red de Áreas Marinas Protegidas en España en la protección del medio marino”, en ARANA GARCÍA, E., NAVARRO ORTEGA, A., y SANZ LARRUGA: *La ordenación jurídica del medio marítimo en España: Estudios sobre la Ley 41/2010, de protección del medio marítimo*, Civitas-Thomson-Reuters, Cizur Menor, 2012. También, sobre las Áreas Marinas Protegidas vid. ORTIZ GARCÍA, M., “Las áreas marinas protegidas y la ordenación sostenible e integrada del litoral”, en SANZ LARRUGA, F. J. (dir.) y GARCÍA PÉREZ, M. (coord.), *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: Hacia un modelo integrado y sostenible*, Fundación Pedro Barrié de la Maza-Instituto de Estudios Económicos de Galicia, A Coruña, 2009.

Con el fin de coordinar en el ámbito nacional el cumplimiento de todos los objetivos de la Ley 41/2010, mediante Real Decreto 715/2012, de 20 de abril, se creó la Comisión Interministerial de Estrategias Marinas (CIEM), sus principales funciones están destinadas a la elaboración, aplicación y seguimiento de la planificación del medio marítimo. La comisión cumplirá con los objetivos de la ley al analizar y evaluar toda la información relacionada con el medio marítimo de todos los departamentos ministeriales y coordi-

El ámbito de aplicación de la Ley de Protección del Medio Marítimo son las aguas de soberanía y jurisdicción española, es decir, aguas interiores, mar territorial, zona económica exclusiva y plataforma continental. La parte seca de la costa no está incluida en esta Ley.

La LPMM dota al medio marítimo español de un marco regulador coherente, que garantiza un buen estado ambiental. Además, lo lleva a cabo aportando un tratamiento integral del medio marítimo ya que persigue la gestión de todos los sectores relacionados con el mar de manera integrada con un enfoque ecosistémico.

Tras un trabajo de investigación reconocido por la Comisión Europea<sup>25</sup>, España ha completado su primer ciclo de Estrategias Marinas, que ha abarcado el pe-

---

nar el intercambio de información sobre instalaciones, proyectos y planes sectoriales que afecten al medio marítimo para asegurar la coherencia de cada estrategia marina que se apruebe para cada demarcación. De esta comisión penden los siguientes grupos de trabajo:

- GT. Biodiversidad marina, cuyo principal objetivo de garantizar la correcta coordinación y cooperación administrativa entre departamentos ministeriales a la hora de abordar aspectos relacionados con la protección y la conservación de la biodiversidad marina, y de competencia exclusiva de la AGE.
- GT. Cartografía marina, con el principal objetivo de garantizar la correcta coordinación y cooperación administrativa entre departamentos ministeriales a la hora de abordar aspectos relacionados con la cartografía marina.
- GTT. 15 & 16- Grupo técnico de trabajo de trabajo temas 15 y 16. Centrado en analizar la implementación española de los reglamentos por parte de las administraciones públicas españolas en relación a los puntos 15 «rasgos geográficos oceanográficos» y 16 «regiones marinas» del Anexo II de ley 14/2010, de 5 de julio, sobre las infraestructuras y los Servicios de Información Geográfica en España (LISIGE) y ayudar a los órganos y organismos de éstas a conseguir su cumplimiento.
- GTTLC- Grupo técnico de trabajo línea de costa: el objetivo del GTT-LC es la discusión de todos los aspectos relacionados con la descripción y el establecimiento de una línea de costa (LC) que sirva de base para los intereses de las distintas administraciones públicas en el ámbito de sus responsabilidades.
- GT D9 - Grupo de trabajo del descriptor 9 con el principal objetivo de garantizar la correcta coordinación y cooperación administrativa entre departamentos ministeriales a la hora de abordar aspectos relacionados con los contaminantes en los productos de la pesca.
- GT Datos marítimos que permita materializar la creación de un banco de datos marítimos-proyectos I+D+I.
- GT OEM- Grupo técnico de trabajo de ordenación el espacio marítimo para la coordinación de los trabajos técnicos de puesta en marcha y aplicación de las obligaciones establecidas en el RD 363/2017, por lo cual se estableció el grupo de trabajo de ordenación el espacio marítimo (GT-OEM).

<sup>25</sup> Los trabajos del primer ciclo de las Estrategias Marinas se han evaluado positivamente por la Comisión Europea, siendo España el segundo país mejor valorado en los trabajos de evaluación del medio marítimo, definición de buen estado ambiental y establecimiento de objetivos ambientales, y el primer país en lo referente al diseño de los programas de seguimiento.

riodo 2012-2018, en el que se han sustanciado las distintas fases del plan de acción<sup>26</sup> para cada una de sus cinco demarcaciones marinas: Noratlántica, Sudatlántica, Estrecho y Alborán, Levantino-Balear y Canaria. Por el Real Decreto 1365/2018, de 2 de noviembre, se aprobaron las cinco Estrategias Marinas correspondientes a las 5 demarcaciones marinas españolas. Estas estrategias tienen naturaleza normativa<sup>27</sup> y a ellas deben ajustarse las diferentes políticas sectoriales y actuaciones que inciden en el medio marítimo.

El segundo ciclo de las Estrategias Marinas en España comenzó en 2018<sup>28</sup> (se extenderá hasta el 2024<sup>29</sup>), con la evaluación del medio marítimo, la definición de Buen Estado Ambiental (BEA) y el establecimiento de los objetivos ambientales en las 5 Demarcaciones Marinas. Estos documentos han sido elaborados por un equipo multidisciplinar de científicos y técnicos, expertos en los distintos elementos del medio marítimo a evaluar, que han trabajado bajo la coordinación de la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar. Los trabajos de las tres primeras fases del segundo ciclo, han culminado con el Acuerdo de Consejo de Ministros, de 7 de junio de 2019<sup>30</sup> por el que se aprueban los objetivos ambientales del segundo ciclo de las Estrategias Marinas españolas, objetivos que deberán guiar el desarrollo de los programas de medidas, que tienen que estar actualizados en 2021. Esta actualización de los objetivos ambientales se ha realizado sobre la base de la revisión y mejora de los objetivos del primer ciclo, adaptándolos a los resultados de la evaluación del estado del medio marítimo, y añadiendo indicadores nuevos para su evaluación o

---

<sup>26</sup> Recordemos: cada ciclo de planificación de las Estrategias Marinas se compone de cinco fases consecutivas. La fase 1 consiste en una evaluación inicial del estado del medio marítimo; la fase 2 en la definición de buen estado ambiental de acuerdo con los 11 descriptores para cada demarcación marina; en la fase 3 se establecen los objetivos ambientales para conseguir ese buen estado ambiental; en la fase 4 se diseñan los programas de seguimiento y en la fase 5 se elaboran y se ponen en marcha de los programas de medidas, necesarios para lograr o mantener el buen estado ambiental del medio marítimo.

<sup>27</sup> Vid. art.7. Ley 41/2010.

<sup>28</sup> El 7 de septiembre 2018, el Consejo de Ministros autorizó al MITECO para que destine 25,4 millones de euros al Instituto Español de Oceanografía para la evaluación y seguimiento de las Estrategias Marinas y de los espacios marítimos protegidos hasta 2021. El encargo contempla los trabajos necesarios para la aplicación de las Estrategias Marinas y del seguimiento de los espacios marítimos protegidos de competencia estatal entre los años 2018-2021.

En este nuevo periodo tendrán también un papel principal los Comités de Seguimiento de las Estrategias Marinas, creados por Orden AAA/705/2014, de 28 de abril, en cumplimiento por lo dispuesto en art. 22 de la Ley 41/2010. Estos comités tienen como principal función la coordinación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Estrategias Marinas.

<sup>29</sup> El calendario es el que sigue: objetivos ambientales 2018; en 2020 se están diseñando los programas de seguimiento; y en 2021 los programas de medidas.

<sup>30</sup> Publicado Resolución de 11 de junio de 2019, de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente (BOE de viernes 14 de junio de 2019).

adaptándose los que ya existían. Los objetivos aprobados son más ambiciosos<sup>31</sup>, concretos y mensurables que los del primer ciclo. En el procedimiento seguido para la aprobación de los objetivos ambientales han sido consultadas las comunidades autónomas con litoral, el Consejo Asesor de Medio Ambiente y los Organismos Públicos de Investigación pertinentes.

En concreto, los nuevos objetivos ambientales están agrupados en tres grandes categorías. En la primera figuran los que procuran la conservación de la biodiversidad marina, evitando su deterioro y recuperando los ecosistemas marítimos dañados, como los objetivos para lograr una Red completa, ecológicamente representativa, coherente y bien gestionada de áreas marinas protegidas, y para mejorar la coordinación del seguimiento y respuesta ante eventos de capturas accidentales y varamientos, incluido el seguimiento de la captura accidental de tortugas, mamíferos y aves marinas en barcos pesqueros.

La segunda categoría se refiere a aquellos objetivos que buscan prevenir y reducir los vertidos al mar, para eliminar progresivamente la contaminación del medio marítimo. En este grupo se han incluido objetivos nuevos, como los que buscan la reducción de la cantidad de microplásticos y de plásticos de un solo uso más frecuentes, o el destinado a la reducción del impacto del ruido submarítimo.

Finalmente, para garantizar que los usos y actividades humanas en el mar sean compatibles con la preservación de su biodiversidad, se han añadido objetivos nuevos, como el que aborda las presiones causadas por las actividades turístico-recreativas, que en algunos puntos del medio marítimo español son especialmente intensas.

Estos objetivos ambientales deberán guiar la acción futura y, por tanto, deben prevalecer en el desarrollo de los programas de medidas, que tienen que estar actualizados en 2021 y que deberán buscar la compatibilidad de las actividades humanas con la conservación de los ecosistemas marítimos, de forma que nos permitan avanzar hacia el buen estado ambiental de los mares y océanos y el desarrollo sostenible de las actividades ligadas al mar. No hay que olvidar que el proceso de actualización de las Estrategias Marinas se ha situado dentro del Objetivo 14 de Desarrollo Sostenible de la ONU (ODS), dirigido a "conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marítimos para el desarrollo sostenible".

Al respecto, en 2019 se ha regulado los criterios de compatibilidad de las actividades con los objetivos de conservación marcados<sup>32</sup> en cada una de las cinco Estrate-

<sup>31</sup> Pueden consultarse en: [https://www.miteco.gob.es/es/costas/temas/proteccion-medio-marino/anexoacuercodocmmobjetivosambientalesemm\\_web\\_tcm30-497743.pdf](https://www.miteco.gob.es/es/costas/temas/proteccion-medio-marino/anexoacuercodocmmobjetivosambientalesemm_web_tcm30-497743.pdf).

<sup>32</sup> Los objetivos ambientales de la Estrategia Marina correspondiente, se recogen en el Anexo II del Real Decreto 79/2019, mientras que los criterios de compatibilidad se encuentran su Anexo III. En las actuaciones que puedan afectar directa o indirectamente a espacios marinos protegidos de competencia

gias Marinas de España, para las demarcaciones marinas (Noratlántica, Sudatlántica, del Estrecho y Alborán, Levantino-Balear y Canaria), y a la par, se han regulado los trámites de autorización de actividades humanas en el mar para que sean compatibles con los objetivos de conservación de las Estrategias Marinas a través del Real Decreto 79/2019, de 22 de febrero<sup>33</sup>. En el Real Decreto 79/2019 se regulan los informes de compatibilidad, preceptivos y vinculantes<sup>34</sup>, que emitirá el MITECO (para determinadas actividades<sup>35</sup>). Por lo tanto, este informe de compatibilidad

---

estatal, el informe de compatibilidad tendrá en cuenta, además de los criterios previstos en el Anexo III, los valores protegidos presentes en esos espacios, los planes de gestión de los mismos, y la normativa específica que los regule. Cuando la actuación se localice sobre espacios naturales protegidos de gestión autonómica, el informe de compatibilidad con la Estrategia Marina “ponderará lo indicado en el previo informe de la administración autonómica competente para la gestión de dichos espacios, en su caso “(art. 8).

<sup>33</sup> Este Real Decreto 79/2019, desarrolla el art. art. 3.3 de la Ley 41/2010, el cual dispone que, una vez aprobadas las Estrategias Marinas, “La autorización de cualquier actividad que requiera, bien la ejecución de obras o instalaciones en las aguas marinas, su lecho o su subsuelo, bien la colocación o depósito de materias sobre el fondo marino, así como los vertidos regulados en el título IV de la presente ley, deberá contar con el informe favorable del Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio ambiente respecto de la compatibilidad de la actividad o vertido con la estrategia marina correspondiente de conformidad con los criterios que se establezcan reglamentariamente”.

<sup>34</sup> El carácter preceptivo y vinculante que reviste el informe de compatibilidad supone que “carecerán de validez los actos de aprobación o autorización de actuaciones sujetas a informe de compatibilidad que no hayan sido objeto de informe o el mismo hubiera sido desfavorable, sin perjuicio de las sanciones que, en su caso, puedan corresponder” (art. 4.3). El informe de compatibilidad se emitirá en el plazo de treinta días hábiles, la falta de emisión del informe de compatibilidad en el plazo establecido se entenderá desestimada por silencio administrativo (es el mismo régimen que se aplica a la declaración de impacto ambiental). Este informe de compatibilidad tendrá un periodo de vigencia de cuatro años desde su notificación y, si en ese plazo, la actuación no ha sido ejecutada, se deberá solicitar para la misma un nuevo informe. Este informe será de aplicación “en aquellos procedimientos iniciados y aún no finalizados a su entrada en vigor”. No obstante, en el caso de que el informe de sostenibilidad se hubiera emitido en el seno de un procedimiento de evaluación de impacto ambiental, el periodo de vigencia del informe coincidirá con el de vigencia de la declaración de impacto ambiental o el informe ambiental correspondiente. Para el caso de actuaciones con plazo de duración inferior a un año, que sean susceptibles de repetirse periódicamente en idénticas condiciones, el informe de compatibilidad podrá establecer que su vigencia se mantenga para las sucesivas actuaciones por un número de años no superior a cuatro.

<sup>35</sup> Las actuaciones sujetas al ámbito de aplicación de este Real Decreto tienen que ver con aquellas que requieran la ejecución de obras o instalaciones en las aguas marinas, su lecho o su subsuelo, la colocación o depósito de materias sobre el fondo marino, así como los vertidos al mar. Pese a que tal norma afecta, entre otros, a los dragados, parece todavía estar pendiente otra pieza jurídica: la norma que ha de aprobar las directrices para la caracterización del material dragado y su reubicación en aguas del dominio público marítimo-terrestre, cuya tramitación comenzó hace un par de años y se sometió a consulta pública hasta enero del año 2018. En concreto, las actuaciones que requieren informe de compatibilidad con las Estrategias Marinas, son las que enuncia el Anexo I del Real Decreto 79/2019 (como las energías renovables en el mar, la instalación de gasoductos y oleoductos o las infraestructuras marinas portuarias), y los vertidos que regula el título IV de la LPMM.

Se trata de actuaciones que requieren, bien la ejecución de obras o instalaciones en las aguas marinas, su lecho o su subsuelo, bien la colocación o depósito de materias sobre el fondo marino o bien vertidos

puede afirmarse que se trata de un informe ambiental, de carácter preceptivo y vinculante, cuya finalidad es evaluar la compatibilidad de determinadas actuaciones en el mar con los objetivos ambientales de las Estrategias Marinas<sup>36</sup>. En el caso de que

al mar (tales como, entre otras, instalación de gasoductos y oleoductos, infraestructuras marinas portuarias, extracciones de áridos submarinos y dragados y vertido del material dragado).

La letra “S” del Anexo contiene una cláusula en virtud de la cual se incluye en el ámbito de aplicación del informe de compatibilidad a cualquier otra actuación cuando se trata de uno de los supuestos sometidos a alguno de los procedimientos que enuncia el artículo 6 del Real Decreto (entre los que destaca el de evaluación de impacto ambiental), y que “esté directamente relacionada con la consecución de los objetivos ambientales y suponga un riesgo para el buen estado ambiental conforme a lo señalado en el apartado 3.3 de la ley 41/2010”. Este precepto de la Ley 41/2010 hace referencia a “cualquier actividad que suponga el manejo de especies marinas de competencia estatal incluidas en el Catálogo Español de Especies Amenazadas o en los anexos de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad, y la observación de cetáceos regulada en el Real Decreto 1727/2007, de 21 de diciembre, por el que se establecen medidas de protección de los cetáceos”.

Se excluyen de la aplicación del Real Decreto las actividades cuyo único propósito sea la defensa o la seguridad nacional, que hayan sido así declaradas por el Consejo de Ministros, mediante Acuerdo y previo Dictamen del Consejo de Estado.

En cuanto a su ámbito material de aplicación, conforme al art. 3 del Real Decreto 79/2019, el informe de compatibilidad no se aplicará a las actuaciones desarrolladas en las aguas de transición (definidas por el art. 16 bis del Texto Refundido de la Ley de Aguas). En relación a las aguas costeras (también definidas en dicho precepto), precisa que, cuando se trate de aspectos del estado ambiental del medio marino que ya estén regulados en la Ley de Aguas o en sus desarrollos reglamentarios, el informe de compatibilidad se aplicará exclusivamente en cuanto al cumplimiento de los objetivos ambientales establecidos en las Estrategias Marinas.

<sup>36</sup> Corresponde a la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar del MITECO la emisión de los informes de compatibilidad, salvo en el caso de los proyectos de dragados no sujetos a procedimiento de evaluación de impacto ambiental, en los que el informe de compatibilidad se emitirá por los Servicios Periféricos de Costas. Pero, muy acertadamente, señala LOZANO CUTANDA, B., “Legislación básica de medio ambiente: un año de parón legislativo”, en *Observatorio de Políticas Ambientales 2020* (coor. GARCÍA ALVAREZ, G., JORDANO FRAGA, J., LOZANO CUTANDA, B. Y NOGUEIRA LÓPEZ, A), CIEDA-CIEMAT, 2020, pp. 268 a 270, que este informe de compatibilidad no puede exigirse hasta que no se proceda a la debida publicación de los objetivos ambientales de las Estrategias Marinas en el Boletín Oficial del Estado. LOZANO se refiere a los objetivos ambientales aprobados para el primer ciclo de las EM por Resolución, de 13 de noviembre de 2012, de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros que aprueba dichos objetivos para cada demarcación marina e incluye una dirección web en la que debería poder consultarse dichos objetivos, pero no era así, pues no estaba accesible el contenido de la Resolución, de 13 de noviembre de 2012. Este problema en la actualidad ha sido subsanado. El Acuerdo de Consejo de Ministros, de 7 de junio de 2019, publicado Resolución de 11 de junio de 2019, de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente, por el que se aprueban los objetivos ambientales del segundo ciclo de las Estrategias Marinas española, se encuentra publicado en el BOE de viernes 14 de junio de 2019. En dicho BOE remite a la siguiente dirección: [https://www.miteco.gob.es/es/costas/temas/proteccion-medio-marino/anexoacuerdocmmobjetivosambientalseemm\\_web\\_tcm30-497743.pdf](https://www.miteco.gob.es/es/costas/temas/proteccion-medio-marino/anexoacuerdocmmobjetivosambientalseemm_web_tcm30-497743.pdf). Y desde esta dirección ha de accederse a esta: [https://www.miteco.gob.es/es/costas/temas/proteccion-medio-marino/anexoacuerdocmmobjetivosambientalseemm\\_web\\_tcm30-497743.pdf](https://www.miteco.gob.es/es/costas/temas/proteccion-medio-marino/anexoacuerdocmmobjetivosambientalseemm_web_tcm30-497743.pdf), y en esta dirección ya si se encuentran publicados. En cambio, no ocurre lo mismo con el Anexo III, que contiene los criterios específicos para evaluar la compatibilidad de determinadas actuaciones con las

las actuaciones afecten directa o indirectamente a espacios marítimos protegidos de competencia estatal, el informe de compatibilidad tendrá en cuenta los valores protegidos presentes en esos espacios, los planes de gestión de los mismos y la normativa específica que los regule. Cuando la actuación se desee emprender sobre espacios naturales protegidos de gestión autonómica, se afirma que el informe ponderará lo indicado en el informe previo de la administración autonómica competente.

### III. LOS PLANES DE ORDENACIÓN DEL ESPACIO MARÍTIMO EN ESPAÑA

La Directiva para la Ordenación del Espacio Marítimo<sup>37</sup> se ha incorporado al Derecho interno español mediante el Real Decreto 363/2017, de 8 de abril<sup>38</sup>, por el que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo<sup>39</sup>. Dicha norma

---

Estrategias Marinas. En este caso este Anexo III se remite a las directrices comunes para todas las Estrategias Marinas que debe aprobar el Gobierno en cumplimiento de los apartados 2 y 3 del artículo 4 de la Ley 41/2010, y parece que no están aún publicadas.

<sup>37</sup> Directiva 2014/89/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, por la que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo.

<sup>38</sup> Sobre el Real Decreto 363/2017 téngase muy en cuenta SANZ LARRUGA, F.J., “La nueva ordenación del espacio marítimo: análisis del Real Decreto 363/2017, de 8 de abril”, *Práctica Urbanística* núm. 150, enero-febrero 2018, Núm. 150, 1 de ene. de 2018, pp.1-32; MENENDEZ REXACH, A., “La ordenación del espacio marítimo”, en NÚÑEZ LOZANO, M. C., *Estudios jurídicos sobre el litoral*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016; FUENTES GASÓ, J.R., “Avances en la protección y conservación del medio marino español. El nuevo marco para la ordenación del espacio marítimo”, *Revista Catalana de Dret Ambiental* vol. VIII núm. 1 (2017), pp. 26 – 35; y LOZANO CUTANDA, B., “Real Decreto 363/2017, de 8 de abril, la ordenación de los distintos usos y de las actividades económicas en el espacio marítimo”, *Diario La Ley*, núm. 8999 de 2017.

<sup>39</sup> El Real Decreto 363/2017 se dicta en aplicación de lo dispuesto en el artículo 4.2 de la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marítimo, que establece que el Gobierno podrá aprobar directrices comunes a todas las Estrategias Marinas con el fin de garantizar la coherencia de sus objetivos, en aspectos tales como (en su punto f) la ordenación de las actividades que se llevan a cabo o pueden afectar al medio marítimo. Es criticable el rango reglamentario de la norma dado su gran alcance ordenador y por tratarse de una norma que transpone, nada menos, la Directiva 2014/89/UE. MENÉNDEZ REXACH en su estudio sobre la Directiva 2014/89/UE, publicado antes de la aprobación del Real Decreto 363/2017, ya sostenía que “la transposición se debe hacer mediante una norma con rango de ley, ya que la directiva no tiene un contenido meramente técnico, que justifique su incorporación por vía reglamentaria” (vid. MENENDEZ REXACH, A. (2010: 48). En el mismo sentido se pronuncia SANZ LARRUGA, F.J. (2018:3).

Y, en el mismo sentido, el Dictamen del Consejo de Estado 167/2017, de 23 de marzo, sustanciado con ocasión de la tramitación del proyecto de Real Decreto afirma que pudiera haber sido objeto de regulación por ley, por la materia regulada, dado que establece un marco de referencia que va a ser de necesaria observancia para las múltiples actividades que hoy en día se llevan a cabo en el ámbito geográfico del medio marítimo, y cuya adecuada coordinación con las Estrategias Marinas ha de garantizarse al máximo”. Muy probablemente la causa de la regulación mediante un reglamento haya venido porque la norma se dictaba

tiene por objeto fomentar el crecimiento sostenible de las economías marítimas, el desarrollo sostenible de los espacios marítimos y el aprovechamiento sostenible de los recursos marítimos.

En lo que concierne al ámbito de aplicación del Real Decreto 363/2017, ha de decirse que se aplica a todas las aguas marinas<sup>40</sup>, incluidos el lecho, el subsuelo y los recursos naturales, en las que el Estado español ejerce soberanía, derechos soberanos o jurisdicción (art. 2)<sup>41</sup>.

La ordenación del espacio marítimo (OEM), cuyo objetivo principal es el desarrollo sostenible —ambiental, social y económico— de la actividades humanas (usos y sectores económicos) sobre el espacio marítimo<sup>42</sup> se lleva a cabo, como afirma el artículo 4 del Real Decreto 363/2017, mediante un Plan de Ordenación del Espacio Marítimo (POEM) para cada una de las cinco demarcaciones marinas españolas<sup>43</sup>, que quedaron fijadas en el artículo 6.2 de la Ley 41/2010 (Noratlántica, Sudatlántica, del Estrecho y Alborán, Levantino- Balear y Canaria). Estos planes tienen naturaleza normativa<sup>44</sup> y tendrán una duración máxima de diez años, siendo revisables teniendo en cuenta las actualizaciones pertinentes de las Estrategias Marinas.

---

fuera del plazo de transposición, y es mucho más rápida la tramitación de un reglamento que la tramitación de una ley, y, también, porque no decirlo, por las circunstancias parlamentarias nada propiciatorias para la aprobación de normas con rango de ley.

<sup>40</sup> Estas aguas marinas incluyen, según la definición contenida en el artículo 3 d) del Real Decreto 363/2017: “[...] las aguas, el lecho marítimo 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 el reino de España ejerce soberanía, derechos soberanos o jurisdicción, y el resto de las aguas costeras con arreglo a la definición del artículo 16 bis.1 del Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, su lecho marítimo y su subsuelo”.

<sup>41</sup> No obstante, queda excluido de este ámbito de aplicación, y, por tanto, de los planes de ordenación marítima: a) las actividades cuyo único propósito sea la defensa o la seguridad nacional; b) la ordenación del territorio y urbanismo; y c) las aguas costeras que sean objeto de medidas de ordenación del territorio y urbanismo, y las aguas de zona de servicio de los puertos, a condición de que así se establezca en los Planes de Ordenación del Espacio Marítimo.

<sup>42</sup> Vid. art. 5 del RD 363/2017. En relación directa, el art. 3, b) del RD 363/2017, contiene la definición de «ordenación del espacio marítimo» (OEM) como “el 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”.

Un referente para el proceso de OEM en EHLER, C., y DOUVERE, F., “Planificación espacial marina: una guía paso a paso hacia la Gestión Ecosistémica”, Comisión Oceanográfica Intergubernamental y el Programa del Hombre y la Biosfera”, *COI Manuales y Guías* núm. 53, París, UNESCO. 2009 (inglés), 2013 (español), pp. 18 a 23.

<sup>43</sup> Las demarcaciones marinas son definidas en el art. 3 e) del Real Decreto 363/2017 como las subdivisiones de las regiones marinas en España, tal y como se describen en el artículo 6.2 de la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino.

<sup>44</sup> Serán aprobados por Real Decreto del Consejo de Ministros (art.1.d) RD 363/2017.

En efecto, los objetivos de la ordenación del espacio marítimo, se materializarán a través de los Planes de Ordenación del Espacio Marítimo<sup>45</sup>, que:

- Establecerán los objetivos específicos de ordenación en cada demarcación marina, teniendo en cuenta los objetivos ambientales de las Estrategias Marinas y los objetivos de la planificación sectorial.
- Tendrán en cuenta aspectos económicos, sociales y medioambientales para apoyar el desarrollo y el crecimiento sostenibles en los sectores marítimos, aplicando un enfoque ecosistémico, que promoverá la coexistencia de las actividades y usos pertinentes y el reparto socialmente equitativo del acceso a los usos.
- Contribuirán al desarrollo sostenible de los sectores marítimos, entre otros, la pesca, la acuicultura, el turismo, el patrimonio histórico, el transporte marítimo, y los aprovechamientos energéticos y de materias primas en el mar, sin menoscabo de la conservación, protección y mejora del medio ambiente marítimo, incluida la resiliencia a los efectos del cambio climático.
- Establecerán “la distribución espacial y temporal de las correspondientes actividades y usos, existentes y futuros”. Entre las actividades y usos e intereses posibles se incluyen: la acuicultura; la pesca<sup>46</sup>; las instalaciones e infraestructuras para la prospección, explotación y extracción de petróleo, gas y otros recursos energéticos, minerales y áridos minerales, y la producción de energía procedente de fuentes renovables; las rutas de transporte marítimo y el tráfico marítimo; las zonas de vertido en el mar; las zonas e instalaciones de interés para la Defensa Nacional; las zonas de extracción de materias primas; los tendidos de cables y de tuberías submarinos; las actividades turísticas, recreativas, culturales y deportivas; la investigación científica; y el patrimonio cultural submarino. Y, además de estos usos y actividades, los planes también incluirán los espacios protegidos, los lugares y hábitats que merezcan especial atención por su alto valor ambiental y las especies protegidas, y también quedan expresamente incluidos los “elementos de entre

---

<sup>45</sup> Vid. art.10 del RD 363/2017.

<sup>46</sup> Sobre la acuicultura y la pesca vid. CONDE ANTEQUERA, J., “Sector pesquero y acuicultura: su relación con el medio ambiente y la ley de protección del medio marino”, ARANA GARCÍA, E. Y SANZ LARRUGA, F. J. (dirs.), *La ordenación jurídica del medio marino en España. Estudios sobre la Ley 41/2010, de protección del medio marino*, Thomson Reuters, Cizur Menor, 2012, pp. 529-569 y RAMOS ESPLÁ, A., VALLE-PÉREZ, C., BAYLE-SEMPERE, J. T. y SÁNCHEZ-LIZASO, J. L., *Áreas Marinas Protegidas como herramientas de Gestión Pesquera en el Mediterráneo*, Serie Informes y Estudios COPEMED, núm. 11, 2004.

los listados u otros adicionales que deban formar parte de la infraestructura verde<sup>47</sup>.

Y, además, se incluirán: La ampliación de zonas de servicio portuario; zonas de extracción de agua y evacuación de salmueras en desaladoras; zonas destinadas a almacenamiento de CO<sub>2</sub>; zonas destinadas a la creación de arrecifes artificiales; y zonas de fondeo de buques, así como las zonas de abrigo.

Y es que un hecho diferenciador a señalar en los POEM, con respecto de las Estrategias Marinas, es que en la OEM se propone la protección del medio marítimo y costero<sup>48</sup>, lo que conlleva tomar en consideración las interacciones tierra-mar, esto supone que debe propiciarse la coordinación con la planificación del litoral (de la tierra): planes de ordenación del litoral y demás instrumentos para la gestión integrada de las zonas costeras, entre ellos, los planes hidrológicos de demarcación<sup>49</sup>. En todo caso, los POEM «deben tener un carácter estratégico, flexible, abierto, sin pretensión de sustituir a los numerosos planes sectoriales (...) cuyo contenido deben encuadrar e integrar a grandes rasgos, pues esa es su función, pero sin desplazarlos en su función ordenadora de un determinado sector de la actividad»<sup>50</sup>.

De todo lo expuesto hasta ahora, se podría decir que la virtualidad de los POEM se concreta en los siguientes puntos:

Establece un marco para la ordenación del espacio marítimo, con vistas a:

- Fomentar el crecimiento sostenible de las economías marítimas,
- El desarrollo sostenible de los espacios marítimos y
- El aprovechamiento sostenible de los recursos marítimos.

Y, al mismo tiempo,

- Reduce conflictos en el acceso al espacio marítimo.
- Reduce impactos ambientales de las actividades humanas.

---

<sup>47</sup> De este modo, el Real Decreto 363/2017 ha tenido en cuenta la Ley 33/2015, de 21 de septiembre, por la que se modifica la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, cuyo artículo 15 crea la llamada “Infraestructura Verde”.

<sup>48</sup> Ya se ha señalado en este trabajo, que así lo admite la DMOM, en el caso de que los estados miembros así lo consideren. Sobre la regulación de este espacio vid. LOBO RODRIGO, A., “La construcción del ámbito espacial marítimo como parte integrante como parte integrante del territorio canario”, en *Observatorio de Políticas Ambientales 2020* (Coor. GARCÍA ALVAREZ, G., JORDANO FRAGA, J., LOZANO CUTANDA, B, y NOGUEIRA LÓPEZ, A), CIEDA-CIEMAT, 2020, pp. 620 a 631.

<sup>49</sup> Vid. MENENDEZ REXACH, A., (2016: 52).

<sup>50</sup> *Ibidem*, pág. 52.

No obstante, no debemos de dejar de señalar que una de las la finalidades primigenias por las que nacen los POEM es allanar el camino para poner en marcha los planes de energía eólica en el ámbito marino<sup>51</sup>. En un primer periodo, parece que no es realista pensar que pueda ordenarse todos los usos y actividades que se realizan en el espacio marítimo. Ni tampoco parece que es realista entender que los POEM se extenderán para todo el dominio marítimo. Los técnicos señalan que lo razonable es zonificar y establecer las actividades en el mar territorial- que es donde se van a desarrollar las actividades-, y cuando se produzca mucha presión de las actividades en la zona del mar territorial, se podría extender a la zona económica exclusiva.

El Real Decreto 363/2017 establece el procedimiento de elaboración de los POEM, adjudicando a la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa la tarea

---

<sup>51</sup> En este sentido, resulta de interés hacer mención a que, el MITECO, con fecha de 29 de abril de 2020, ha abierto los procesos de consulta pública previa de las Hojas de Ruta de Biogás y para el desarrollo de la Eólica Marina y las Energías del Mar en España. La elaboración de ambos documentos contribuye al cumplimiento del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) 2021-2030 y está en consonancia con la ruta marcada en el anteproyecto de la Ley de Cambio Climático y Transición Energética. En lo que aquí nos interesa, la Hoja de Ruta para el desarrollo de la Eólica Marina y las Energías del Mar en España responde al avance tecnológico que ha experimentado en los últimos años la energía eólica marina flotante, que supone un importante vector de desarrollo para España, con una base sólida de empresas nacionales en la cadena de valor de eólica marina y, por extensión, de las restantes energías marinas. Estos progresos facilitan el acceso a emplazamientos más alejados de la costa que antes eran inviables -técnica y económicamente-, con niveles de capacidad muy elevados, superando las 4.000 horas equivalentes y favoreciendo, además, la utilización de nuevas tecnologías que permiten su despliegue con mayores garantías de protección ambiental. El documento, al igual que en el caso del biogás, está también en línea con el Pacto Verde Europeo, que señala que “la economía azul sostenible tendrá que desempeñar un papel crucial” y prevé el desarrollo de una “Estrategia en materia de energía eólica marina” a nivel europeo. Adicionalmente, la Agenda Sectorial de la Industria Eólica, suscrita en septiembre de 2019 por el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, identifica a la eólica marina como una de las principales palancas para reforzar la industria eólica española, identificando la mejora y simplificación de los procesos administrativos existentes y la creación de zonas demostrativas como una de las medidas de impulso necesarias. En un estudio encargado por la Comisión Europea en 2011, sobre la estimación del valor añadido generado, no sólo por subsectores marítimos tradicionales (pesca), sino también por otros más tecnológicos e innovadores (energía eólica marina). Con cifras de 2010, España se situaba a la cabeza del ranking en actividades como el turismo y, por supuesto, la pesca, pero pasaba a posiciones más retrasadas en otras (navegación, acuicultura). A veces, incluso, no llega a aparecer en el ranking debido a la práctica inexistencia de actividad (energía eólica). El mismo estudio realiza una previsión de importantes crecimientos en 2020 y 2030 en los subsectores de mayor carácter tecnológico (también en España). Vid. SUÁREZ DE VIVERO, J.L. y RODRÍGUEZ MATEOS, J.C., “España en el contexto europeo. La Ley de Protección del Medio Marino y la planificación espacial marina”, *Ambienta: La revista del Ministerio de Medio Ambiente*, núm.. 94, 2011 (disponible en internet: <http://www.revistaambienta.es/WebAmbienta/marm/Dinamicas/secciones/articulos/suarezvivero.htm>). En este proceso parece que nos encontramos. Portugal en este ámbito se encuentra mucho más avanzado. Vid. “*Estrategia Nacional para o Mar 2013-2020*”, disponible en internet: <https://www.dgpm.mm.gov.pt/enm>.

de coordinar dicho proceso, y de notificar los planes de ordenación a la Comisión Europea.

Se trata de un procedimiento de elaboración muy complejo que precisará de la colaboración de los diversos Departamentos Ministeriales<sup>52</sup>, la cooperación de las comunidades autónomas<sup>53</sup> y la coordinación con la Comisión Europea<sup>54</sup>. Además, también se hace necesaria la participación pública en la tramitación de los planes desde las fases iniciales de la elaboración, informando a todas las partes interesadas y consultando a los grupos de interés y autoridades pertinentes, así como a las personas afectadas<sup>55</sup>.

Además, ha de resaltarse que en este procedimiento para la elaboración de los POEM tiene un papel protagonista, del mismo modo que ocurre con respeto de la actualización constante de las Estrategias Marinas, la Comisión Interministerial de Estrategias Marinas (CIEM). Como ya se ha señalado en este trabajo, es uno de los órganos de coordinación interadministrativa para la gestión y protección del medio marítimo establecidas en España a través de la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marítimo. Y dentro de esta Comisión se encuadra el Grupo de Trabajo de ordenación del espacio marítimo (GT-OEM). Este GT-OEM cuenta con representantes de las unidades directivas directamente implicadas y presta apoyo a la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar en la elaboración técnica de los planes de ordenación, que ha incluido la propuesta de objetivos de ordenación, así como el inventario de usos y actividades humanas, tanto existentes, como futuros.

---

<sup>52</sup> Conforme al apartado a) del artículo 7 del Real Decreto 363/2017: “Cada Departamento ministerial afectado [...] realizará un inventario de la distribución de las actividades y usos existentes y, en la medida de lo posible, futuros, recogidos en el artículo 10, y se remitirá a la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar con anterioridad al 31 de marzo de 2019”.

<sup>53</sup> Art. 7.1 d): “La Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar remitirá a la Comisión Interministerial de Estrategias Marinas la propuesta de planes de ordenación de las demarcaciones marinas para su valoración e informe, previa consulta a los Comités de Seguimiento de las Estrategias Marinas, a las comunidades autónomas, al Consejo Asesor de Medio Ambiente y a los departamentos ministeriales afectados, de acuerdo con lo previsto en el artículo 4.3 de la Ley 41/2010, de 29 de diciembre [...]”.

<sup>54</sup> Art. 7.1 e): “Se enviarán a la Comisión Europea y a cualquier otro Estado miembro interesado copias de los Planes de Ordenación del Espacio Marítimo, incluido el material explicativo pertinente existente sobre la aplicación del presente Real Decreto, y de todas sus actualizaciones subsiguientes en un plazo de tres meses a partir de su publicación”.

<sup>55</sup> Vid. art. 8 Real Decreto 363/2017. Para la definición de los objetivos de ordenación se mantuvo, el 21 de febrero de 2019, una reunión con las Comunidades Autónomas litorales, en concreto las Consejerías competentes en materia de acuicultura y pesca, turismo, puertos autonómicos, patrimonio cultural subacuático, y medio ambiente. También se mantuvo otra reunión el 6 de marzo 2019, con representantes de los agentes interesados, asociaciones ambientalistas y sociedad civil. Sobre la articulación de esta nueva Gobernanza vid. SORO MATEO B., “Hacia una gobernanza de las áreas marinas protegidas”, *Revista Andaluza de Administración Pública (RAAP)*, núm.104 (mayo-agosto 2019), pp. 141 y ss.

Un primer borrador de los POEM, junto con el Documento Inicial Estratégico, serán objeto de inicio del trámite de evaluación ambiental estratégica en el presente año 2020. El Estado tiene que aprobar, con fecha límite de 31 de marzo de 2021, los POEM para cada una de las demarcaciones marinas españolas.

#### IV. LA FUNCIÓN PRINCIPAL DEL MAR EN LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO

##### 1. La Agenda 2030

La Agenda 2030 de Naciones Unidas<sup>56</sup>, afirma que “los océanos del mundo, su temperatura, composición química, corrientes y vida son el motor de los sistemas globales que hacen que la Tierra sea un lugar habitable para los seres humanos”, al mismo tiempo reconoce y describe la preocupante situación por la que atraviesan los océanos. Por ello, dedica el “ODS 14” a “Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marítimos para el desarrollo sostenible”. En este sentido, ha de señalarse que la hoja de ruta de protección marina se enmarca en la Agenda 2030.

La Agenda 2030 recoge como objetivo para el año 2020 que se “conservase al menos el 10% de las zonas costeras y marinas, de conformidad con las leyes nacionales y el derecho internacional y sobre la base de la mejor información científica disponible” (ODS 14.5).

Con mucha probabilidad esta cifra va a ser revisada al alza con el horizonte del año 2030, pues se pretende que al menos el 30% del océano tenga una protección elevada o total para 2030, como prescribe un estudio liderado por la Universidad de York (Reino Unido) para Greenpeace, conocido como Guía 30X30 para la protección de los océanos<sup>57</sup>.

<sup>56</sup> Vid. Resolución de Naciones Unidas aprobada por la Asamblea General, de 25 de septiembre de 2015, “Transformando nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”.

<sup>57</sup> Vid. GREENPEACE; Universidad de York; Universidad de Oxford. Guía 30X30 para la protección de los océanos. 2019. Disponible en: [https://es.greenpeace.org/es/wp-content/uploads/sites/3/2019/04/30x30\\_Blueprint\\_report\\_Exec\\_ABSTRACT\\_spain2.pdf](https://es.greenpeace.org/es/wp-content/uploads/sites/3/2019/04/30x30_Blueprint_report_Exec_ABSTRACT_spain2.pdf). En España alcanzaría el 13% el espacio marítimo declarado como Áreas Marinas Protegidas (AMP). La Ley 41/2010, de 29 de diciembre de protección del medio marítimo crea la figura de las áreas marinas protegidas como una de las categorías de espacios naturales protegidos, y determina que estas áreas se integrarán en la Red de Áreas Marinas Protegidas (art. 32). La red de AMP estará constituida por espacios protegidos situados en aguas marinas españolas, representativos del patrimonio natural marítimo nacional, con independencia de que su declaración y gestión estén amparadas por normas internacionales, comunitarias, estatales, y en su caso, autonómicas (art. 26, Ley medio marítimo). Asimismo, las reservas marinas reguladas en la normativa pesquera, a saber, la Ley 3/2001, de 26 de marzo, de pesca marítima del Estado (art. 14), modificada por la Ley 33/2014, de 26 de diciembre, deberán ser integradas en dicha red (art. 26.1.e). Se pretende que la “red de AMP” sea

Como señala la Resolución 70/303, de 9 de septiembre de 2016, de Naciones Unidas “Nuestros océanos, nuestro futuro: llamamiento a la acción”, “los mares actúan como reguladores del clima, fuente de la biodiversidad marina y proveedores clave de alimentos y nutrición, energía, turismo y servicios de los ecosistemas, así como una vía fundamental de transporte y comunicación, y como motor del desarrollo económico sostenible”.

Los océanos absorben alrededor del 30% del dióxido de carbono generado por las actividades humanas, convirtiéndose en uno de los grandes sumideros del planeta<sup>58</sup>. Por lo tanto el mar puede formar parte de la solución en la lucha contra el cambio climático siempre que actuemos, y evitemos que sea otra víctima del propio

muy representativa de la biodiversidad, y para ello se aprueba el Real Decreto 1599/2011, de 4 de noviembre, por el que se establecen los criterios de integración de los espacios marítimos protegidos en la red de AMP. Pese a este aumento total de la cobertura marina, queda aún mucho por hacer para mejorar tanto la cantidad como la calidad de las AMP, pues muchas no tienen regulación efectiva, o instrumentos de gestión, de planificación. En esta materia ha de darse cuenta de la reunión COP21 del Convenio para la protección del medio marítimo y la región costera del Mediterráneo celebrado en Nápoles, el 4 de diciembre de 2019. Se trata de un foro internacional, en el marco de Naciones Unidas, cuyo objetivo es la protección del medio ambiente mediterráneo y su zona costera y promover el desarrollo sostenible. Son partes contratantes todos los países costeros del Mediterráneo y la Unión Europea. La representación española ha reafirmado en la reunión el compromiso de España con el Convenio de Barcelona para la Protección del Mediterráneo y su zona costera remarcando que constituye uno de los países mediterráneos cuyas aguas gozan de mayor superficie protegida. Ha resaltado también la conexión con la Agenda 2030 y el ODS 14 y su relación con el cambio climático, la lucha contra la contaminación y las basuras marinas, y la necesidad regional de establecer una red completa y coherente de Áreas Marinas Protegidas y de identificar y conservar especies vulnerables. Para finalizar, en agosto de 2019 se celebró la tercera ronda de negociación, entre 193 estados miembro Naciones Unidas, para alcanzar un nuevo convenio para la protección y uso sostenible de los océanos a finales de 2020 (Convenio sobre Biodiversidad más allá de las fronteras nacionales, conocido como Biodiversity Beyond National Jurisdiction, BBNJ). El texto, que incidiría sobre dos terceras partes de los océanos, se elabora en el contexto de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (UNCLOS). Durante 2019 se ha avanzado en cuestiones como el establecimiento de áreas de protección marina, el acceso a los recursos genéticos marítimos, la creación de capacidad y la transferencia de tecnología marina, o la evaluación de impacto ambiental en aguas internacionales. Sobre Cambio Climático y Áreas Marinas Protegidas es imprescindible: ORTIZ GARCÍA, M., “Las áreas marinas protegidas: mayor importancia por el cambio climático”, en *Observatorio de Políticas Ambientales* 2020 (Coor. GARCÍA ALVARO, G., JORDANO FRAGA, J., LOZANO CUTANDA, B, y NOGUEIRA LÓPEZ, A), CIEDA-CIEMAT, 2020, p. 645 a 646.

<sup>58</sup> Los bosques acuáticos (bosques azules), formados por grandes algas ocupan menos del 10% de la superficie de los bosques terrestres, pero pueden absorber la misma cantidad de CO<sub>2</sub> motivo por el cual la entidad científica de defensa marina OCEANA reclamó en la COP25 del Clima un plan de acción internacional para proteger estos "bosques azules".

No obstante, hasta la fecha no se encuentran suficientemente reconocidos, el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) no focaliza su atención sobre ellos, centrándose casi únicamente en los bosques terrestres a la hora de diseñar las estrategias oficiales para combatir el cambio climático”. El otro gran sumidero de carbono son los bosques terrestres que, a diferencia del mar, es gestionable por el hombre.

cambio climático, porque como también recoge la Resolución 70/303, de 9 de septiembre de 2016, de Naciones Unidas, se ha producido un aumento exponencial de la temperatura oceánica, la acidificación de los océanos y las zonas costeras<sup>59</sup>.

En el último informe especial del IPCC, sobre *el océano y la criosfera en un clima cambiante*, de 24 de septiembre de 2019<sup>60</sup>, se analiza el creciente impacto del cambio climático en el océano, y destaca la necesidad de actuar con carácter urgente a fin de priorizar iniciativas oportunas, ambiciosas y coordinadas que permitan abordar cambios perdurables en los océanos y la criosfera que no tienen precedentes. Se afirma que los efectos del cambio climático sobre océanos y criosfera “desafían” y, en ocasiones, “llevan al límite” los actuales esfuerzos de los gobiernos, desde la escala local a la global<sup>61</sup>. Ha subrayarse que este mismo informe IPCC de 2019, ha considerado al Mar Mediterráneo como una de las regiones más vulnerables al calentamiento global, y su biodiversidad es también una de las más amenazadas a nivel mundial<sup>62</sup>.

<sup>59</sup> Se ha registrado un 26% de aumento en la acidificación desde el inicio de la revolución industrial, la desoxigenación, la disminución de la cobertura del hielo polar -se ha perdido el 75% del volumen de hielo marítimo del Ártico desde que se comenzara a medirlo con satélites, que se ha convertido en el epicentro del cambio climático-, el aumento del nivel del mar y las masivas inundaciones, eventos masivos de blanqueamiento de corales, la erosión de las costas y los fenómenos meteorológicos extremos, y todo ello con gran repercusión en las zonas costeras, donde vive la gran mayoría de la población. Vid. GREENPEACE, Dossier para el Tratado de los océanos y el mar de los Sargazos, 2019. Disponible en: <https://es.greenpeace.org/es/wp-content/uploads/sites/3/2019/05/Dossier-para-medios.pdf>.

<sup>60</sup> En la decisión 1/CP.21 de la COP 21 de París, se determinó que el IPCC elaboraría tres informes especiales, publicados entre los años 2018 y 2019, informes que siguen en el centro del debate sobre la acción climática en 2020. En 2018, el informe del IPCC del 1,5°C, nos indicaba que el aumento medio global de la temperatura desde la Revolución Industrial había alcanzado 1°C y que dicho aumento llegaría a 1,5°C a mediados de siglo. En 2019 se publicaban dos informes especiales del IPCC que ahondaban en la urgencia de actuar para limitar los impactos del cambio climático: el informe sobre los océanos y la criosfera y el informe sobre cambio climático y tierra.

<sup>61</sup> “Como líderes, sabemos muy bien que es imposible proteger el océano sin resolver el problema del cambio climático. Y, sin duda, no podemos resolver el cambio climático sin proteger el océano. No puede haber ningún plan de resiliencia y lucha contra el cambio climático que no incluya como elemento central la sostenibilidad de los océanos”. Estas fueron las palabras de Peter Martin Christian, Presidente de los Estados Federados de Micronesia, tras la publicación del informe especial sobre el océano y la criosfera en un clima cambiante del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC SROCC). Tanto él como otros ‘líderes azules’ se habían reunido en Nueva York, el 25 de septiembre 2019, por invitación de Bélgica, con el fin de idear una vía de acción a la luz de las alarmantes noticias que contenía el informe. Del mismo modo, el Informe Global de Evaluación sobre la Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos publicado por la plataforma Intergubernamental de Ciencia y Política sobre Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos de Naciones Unidas, de 2019, muestra que la pérdida global de biodiversidad está aumentando a un ritmo alarmante, y resalta el declive peligroso de la naturaleza y los ritmos acelerados de la extinción de especies.

<sup>62</sup> Creo que, en este sentido, lo que está ocurriendo con el Mar Menor, puede ser un buen “semáforo en rojo”. Sobre lo que está pasando con el Mar Menor es imprescindible: SORO MATEO, B., “Los errores jurídico-políticos en torno al Mar Menor”, en *Observatorio de políticas ambientales 2017* (coord. por

## 2. La “COP Azul”, el Nuevo Pacto Verde y los mares y océanos

### A. La COP 25 (“COP Azul”)

El CO<sub>2</sub> es el principal agente responsable del calentamiento global del planeta, y, como se ha señalado, los mares y océanos juegan un papel clave en esta evolución. Con el trasfondo del último informe especial del IPCC, sobre *el océano y la criosfera en un clima cambiante* de 2019 ha quedado patente el importante papel de los mares, en la COP 25, celebrada en Madrid, bajo presidencia de Chile del 2 al 15 de diciembre de 2019, por ello se ha apodado por la presidencia chilena como la “COP Azul”.

En la Cumbre del Clima de Madrid no se logrado un acuerdo para cerrar el “Libro de Reglas” del Acuerdo de París con la regulación de los mercados de carbono (previstos en el artículo 6 del Acuerdo de París)<sup>63</sup> y ordenar el comercio de los derechos de emisión en un sistema único para todo el mundo<sup>64</sup>, y se ha pospuesto para

---

LÓPEZ RAMÓN, F), CIEDA-CIEMAT, 2017, pp. 1023-1068 y SORO MATEO, B., ÁLVAREZ CARRERO, S. M., PÉREZ DE LOS COBOS, E., “Murcia: avances normativos para la protección del Mar Menor”, en *Observatorio de políticas ambientales 2018* (coord. LÓPEZ RAMÓN, F), CIEDA-CIEMAT, 2018, pp. 1199-1227.

<sup>63</sup> Dicho artículo 6 se arrastraba desde la anterior conferencia mundial del clima (COP 24) celebrada en 2018 en Katowice (Polonia), en donde se estableció el libro de reglas del Acuerdo de París. El desarrollo de los mercados de carbono como mecanismos de intercambio de derechos de emisiones, que permiten a países y empresas compensar los gases de efecto invernadero que emiten, ya se atascó hace un año en la COP 24 y se ha vuelto a atascar en la COP 25.

<sup>64</sup> La futura regulación de los mercados de carbono se ha pospuesto para la próxima Conferencia, ya que no se han logrado salvar los dos escollos principales: uno, el referido a la doble contabilidad, y, otro, el relativo a la transición de los remanentes de derechos de emisiones que algunos Estados conservan del Protocolo de Kioto y que pretenden transferir al nuevo contexto del Acuerdo de París. La Unión Europea había aceptado abrir un plazo para reconocer los bonos antiguos hasta 2023, pero Brasil ha insistido en que se alargue ese periodo transitorio al menos hasta 2025. En este ámbito han de situarse los mercados internacionales que existen en torno al carbono forestal, y como se articulan a través del mecanismo REDD+ en los países en desarrollo. El Banco Mundial apoya el desarrollo de los mercados de carbono forestal y la implementación de las Contribuciones Nacionalmente Determinadas por medio del pilotaje de Programas de Reducción de Emisiones jurisdiccionales. El hecho de que se permita poder utilizar créditos de emisiones que se hayan generado desde la entrada en vigor del Protocolo de Kioto puede ser muy disfuncional porque el mercado de derechos de emisiones se pueda ver inundado de ese tipo de créditos que no están sometidos a controles estrictos y que pueden dar lugar a una doble o triple contabilidad contraria a la deseable contabilidad robusta y respetuosa de la integridad ambiental que es la que tiene que propiciar unos mercados de carbono globales para la consecución de los objetivos de la COP 21. De otra forma se correría el riesgo de establecer unos mercados de carbono que en realidad no conduzcan a la reducción de emisiones, especialmente si se permite la incorporación de una avalancha de bonos de emisiones y el conteo doble de reducciones; por un lado, se contabiliza el país que vende y por otro el país que compra. mercados internacionales que existen en torno al carbono forestal, y como se articulan a través del mecanismo REDD+ en los países en desarrollo”. El Banco Mundial se apoya el desarrollo de los mercados de carbono forestal y la implementación de las Contribuciones Nacionalmente Determinadas por medio del pilotaje de Programas de Reducción de Emisiones REDD+ y el sector UTCUTS.

la próxima conferencia (COP 26), que se iba a celebrar en Glasgow en noviembre de 2020 (ahora postpuesta). En dicha conferencia también se tendrá que abordar la organización “oficial” del proceso de revisión al alza de las contribuciones determinadas a nivel nacional de los países o NDC en línea con el Acuerdo de París para reducir las emisiones contaminantes. En la COP 25 se logró un consenso para aprobar un documento final denominado “Chile-Madrid. Tiempo de Actuar”, establece que los países deberán presentar en 2020 unos compromisos más ambiciosos de reducción de emisiones (en las Contribuciones Nacionales o NDC) para hacer frente a la emergencia climática<sup>65</sup>, constituyendo el conocimiento científico el eje principal que debe orientar las decisiones climáticas de los países para aumentar su ambición. En este documento final “Chile-Madrid. Tiempo de Actuar” se ha reforzado el papel de “la biodiversidad, los océanos, el suelo”<sup>66</sup>. El texto reconoce la importancia de los océanos en la regulación del clima y como respuesta a los informes especiales del IPCC publicados durante 2019, la Convención de Clima celebrará un diálogo de océanos y otro sobre usos del suelo una sesión de junio de 2020 (reunión entre COP, conocida como intersesional, de Bonn para aumentar las acciones de mitigación y adaptación). Los resultados de esta reunión se llevarán a la próxima COP26, que se iba a desarrollar en Reino Unido, Glasgow, en noviembre del presente año, 2020. Por ahora ha quedado aplazada debido a la COVID-19<sup>67</sup>.

---

<sup>65</sup> En la COP 25 se ha conseguido que 84 países se comprometan a presentar planes más duros en 2020, como ha pedido la ONU. Dentro de ese compromiso están Alemania, Francia, España y el Reino Unido. El problema es los que no están: EE UU, China, la India y Rusia (que juntos suman alrededor del 55% de las emisiones mundiales de efecto invernadero), países que no han dado señales durante esta cita de querer ser más ambiciosos. Todos los firmantes del Acuerdo de París deben presentar planes de recorte de emisiones que, juntos, deben conseguir que el calentamiento global se quede dentro de unos límites manejables. Pero la suma de los planes no es suficiente. La ONU ha advertido de que se deben multiplicar por cinco los esfuerzos globales previstos si se quiere que el incremento de la temperatura se quede por debajo de 1,5 grados respecto a los niveles preindustriales. Y por tres si se aspira a que ese incremento esté por debajo de los 2 grados (la otra meta que se establece en el Acuerdo de París). Los planes (que se conocen por las siglas en inglés NDC) que tienen ahora los países llevarán al menos a 3,2 grados de incremento, calcula la ONU. El año próximo en Glasgow (Reino Unido) se tendrá que organizar todo proceso de revisión del alza de las contribuciones nacionales o NDC de los países firmantes de la COP 21 aunque esto no impide que los países puedan comunicar por adelantado sus nuevos compromisos más ambiciosos. La posibilidad de que los países puedan comunicar por adelantado cómo están incrementando su ambición en sus respectivas NDC al esfuerzo global frente a la crisis climática “genera presión no solo a quien está dispuesto a aumentar esfuerzos, sino también a quien está “disimulando” y no quiere hacerlo.

<sup>66</sup> Dentro de los sectores de acción en este documento se ha identificado, en lo que aquí interesa: “OCÉANOS Y USOS DEL SUELO”, como respuesta a los informes especiales del IPCC publicados durante 2019, la Convención de Clima celebrará un diálogo de océanos y otro sobre usos del suelo una sesión de junio de 2020. El texto subraya también el papel de las soluciones basadas en la naturaleza para ayudar a cumplir el objetivo del 1,5°C y la necesidad de abordar la pérdida de biodiversidad y la lucha contra el cambio climático con un enfoque integral”.

<sup>67</sup> Vid. <https://unfccc.int/es/news/la-cop26-queda-aplazada>.

## B. La UE, motor de una mayor ambición. El Pacto Verde Europeo (EU Green Deal)

Según el informe de la Agencia Europea de Medio Ambiente titulado “El medio ambiente europeo: estado y perspectivas 2020: conocimiento para la transición hacia una Europa sostenible”, alerta de que el estado del medio ambiente en Europa a nivel global ha empeorado desde el último informe en 2015. Si bien Europa ha realizado importantes avances en la eficiencia de los recursos y en la economía circular, las tendencias ponen de manifiesto una ralentización de los progresos en ámbitos como la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, las emisiones industriales, la generación de residuos, la mejora de la eficiencia energética y la cuota de las energías renovables. De cara al futuro, el ritmo actual de progreso no será suficiente para alcanzar los objetivos de 2030 y 2050 en materia de clima y energía. La protección y conservación de la biodiversidad y la naturaleza europeas sigue siendo la mayor área de actividad de la UE con resultados más desalentadores en relación a los progresos que deberían haberse alcanzado.

Con estos datos el Parlamento Europeo declaró la emergencia climática en noviembre de 2019, determinando que la UE debe garantizar que todas sus propuestas se alinean con el objetivo de limitar el calentamiento a 1,5°C. Por ello se señala que la UE debe reducir sus emisiones al 55% en 2030<sup>68</sup> para lograr la neutralidad en 2050.

---

<sup>68</sup> Según consta en el Resumen de las políticas y medidas nacionales notificadas sobre la mitigación del cambio climático en Europa en 2019 de la Red Europea de Información y de Observación sobre el Medio Ambiente (EIONet), que presenta una visión general de la información sobre las políticas y medidas nacionales para la mitigación del cambio climático, comunicada en 2019 por los Estados miembros a la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA) en virtud del Reglamento 525/2013, de 21 de mayo de 2013, relativo a un mecanismo para el seguimiento y la notificación de las emisiones de gases de efecto invernadero y para la notificación, a nivel nacional o de la Unión, de otra información relevante para el cambio climático, los Estados miembros de la UE habían reducido sus emisiones en más de un 22 % con respecto a los niveles de 1990. Según sus propias previsiones, los Estados miembros esperan que las políticas y medidas actuales puedan dar lugar a una reducción del 30 % de aquí a 2030, en comparación con 1990, mientras que las políticas y medidas adicionales previstas podrían dar lugar a una reducción del 36 % de aquí a 2030. No se alcanzaría aún el objetivo de la UE previsto mediante el European Green Deal (Pacto Verde Europeo) que quiere alcanzar una reducción de emisiones del 40% de aquí al 2.030, ni mucho menos al nuevo objetivo de llegar a una reducción del 55% anunciado por la nueva presidenta de la Comisión Ursula Von der Leyen durante la COP25.

En cuanto a España, y según el informe del MITECO “Perfil Ambiental de España 2018”, en 2017 se emitieron en España 340,2 millones de toneladas de CO<sub>2</sub> equivalentes, lo que supuso un incremento de las emisiones totales del 4,2 % en relación con las de 2016. Esta subida ha tenido su origen principalmente en las escasas precipitaciones del año, que ha sido especialmente seco (segundo más seco desde 1965), lo que ha dado lugar a una reducción de la electricidad de origen hidráulico (su producción disminuyó un 49%) y a una mayor demanda de combustibles fósiles en el mix energético (centrales de carbón y ciclos combinados) y, por tanto, un aumento de emisiones de CO<sub>2</sub>.

En esta línea, en plena celebración de la COP 25, el día 11 de diciembre de 2019, la Comisión Europea ha activado un paquete de medidas para afrontar la emergencia climática a través de su Nuevo Pacto Verde (*Green New Deal*). EL Pacto Verde aborda una decena de áreas, que abarcan desde la neutralidad climática –cero emisiones en 2050– a la sostenibilidad de la Política Agrícola Común (Estrategia “De la Granja a la Mesa”) o la dotación de fondos millonarios para sufragar la transición energética<sup>69</sup>. La neutralidad climática, según el borrador de los textos de la Comisión, se perseguirá mediante la aprobación de una norma climática en la primavera de 2020 que convertirá en legalmente vinculante el objetivo de cero emisiones en 2050.

---

En el balance global de emisiones, la participación de los principales sectores, por orden de magnitud de su contribución, ha sido la siguiente: transporte (26 % del total y un incremento del 3,1 % respecto al año anterior), generación de electricidad (20 % y un incremento del 16,9 % respecto a 2016), actividades industriales (19 % y un incremento del 7,1 % respecto al año 2016) y la agricultura (12 % y un incremento del 3,1 % respecto al año anterior). Como viene siendo habitual, más del 80 % de los GEI fueron CO<sub>2</sub>, seguido del metano (aportación del 12 %).

España generó en 2017 el 7,9 % de las emisiones totales de la Unión Europea, siendo el sexto país con más emisiones por detrás de Alemania, Reino Unido, Francia, Italia y Polonia. Estos seis países en conjunto emitieron casi el 70 % de todas las emisiones de la UE.

Para poder alcanzar los objetivos de descarbonización quedan pendientes de aprobación importantes iniciativas políticas y legislativas. Se trata de las “piedras angulares” para alcanzar los objetivos de reducción de gases de efecto invernadero: la Ley de Cambio Climático y Transición Energética, el futuro Plan Nacional Integrado de Energía y Clima y la Estrategia de Transición Justa.

El anteproyecto de Ley Cambio Climático y Transición Energética contempla en su artículo 3 alcanzar una reducción en 2030 de al menos un 20 % en las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) del conjunto de la economía española respecto a las de 1990, y de un 90 % en 2050. Además, en ese mismo año, el sistema eléctrico deberá estar basado, exclusivamente, en fuentes de generación de origen renovable. El retraso en estas decisiones aumenta exponencialmente los efectos derivados del cambio climático.

<sup>69</sup> El pilar financiero del Pacto Verde lo constituye el Plan de Inversión para una Europa Sostenible (European Green Deal Investment Plan, EGDIP, también llamado Sustainable Europe Investment Plan, SEIP), para ayudar a aquellas regiones que por su tradición industrial o energética tengan más dificultades para la transición ecológica. La financiación prevista es de 1 billón de euros en la próxima década. El mayor porcentaje de la historia de gasto público en acción por el clima y el medio ambiente con cargo al presupuesto de la UE. Dicho plan será financiado en algo más del 50% por el presupuesto europeo (503.000 millones de euros) y con fondos provenientes del Mercado Europeo de Emisiones (25.000 millones de euros). El resto de la financiación provendrá del Mecanismo de Transición Justa (100.000 millones de euros), de InvestEU (279.000 millones de euros), y de cofinanciación de los fondos estructurales (114.000 millones de euros). Institucionalmente, la nueva presidenta de la Comisión proponía que parte del Banco Europeo de Inversiones (BEI) asumiese la función de ser el Banco Climático Europeo. El BEI, de hecho, anunciaba en noviembre de 2019 que dejaría de financiar inversiones en combustibles fósiles, incluyendo el gas, a finales de 2021.

Del mismo modo, la Coalición de Ministros de Finanzas por la Acción Climática, formada por 51 países -entre ellos España- firmaba el Plan de Acción de Santiago, por el que se comprometen a introducir el cambio climático en sus políticas económicas y financieras hacia un crecimiento bajo o nulo en emisiones.

El plan quiere dejar atrás un patrón de crecimiento económico considerado insostenible y caduco. Para ello, junto a la drástica reducción de emisiones contaminantes, contempla medidas para favorecer las energías renovables, el coche eléctrico y el reciclaje, la mejora de la calidad del aire y del agua, la lucha contra la deforestación, la renovación de edificios poco eficientes o la disminución del uso de fertilizantes y pesticidas químicos.

En concreto, el Pacto Verde Europeo prevé, en el gran apartado de “Acción por el Clima: Descarbonización de la economía”, la adopción de medidas legislativas que incluyen:

- La revisión del régimen de comercio de derechos de emisión de la UE (RCDE).
- Determinar objetivos nacionales de emisiones en los sectores que no entran en el ámbito de aplicación del régimen de comercio de derechos de emisión de la UE. Estos sectores, en particular el transporte, la construcción, la agricultura, la industria no relacionada con el RCDE y la gestión de los residuos, representan casi un 60% del total de las emisiones de la UE<sup>70</sup>.
- Integración del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura en los esfuerzos de reducción de las emisiones (regulado en el Reglamento (UE) 2018/841 UTCUTS<sup>71</sup>).
- Legislación sobre energías renovables, eficiencia energética y gobernanza de la Unión de la Energía.

---

<sup>70</sup> Según consta en el Resumen de las políticas y medidas nacionales notificadas sobre la mitigación del cambio climático en Europa en 2019 de la Red Europea de Información y de Observación sobre el Medio Ambiente (EIONET), más del 10 % de las políticas puestas en marcha por los estados miembros son relativas a políticas agrícolas que tienen efectos sobre las emisiones de gases de efecto invernadero. Sin embargo, rara vez se cuantifican (el 18 % de las medidas de mitigación que afectan al sector agrícola tienen al menos una estimación cuantitativa de los ahorros de emisiones previstos). En 2019, los Estados miembros notificaron 212 políticas agrícolas con efectos sobre las emisiones de GEI. La mayoría (hasta un 72 %) se ejecutaron en respuesta a la Política Agrícola Común de la UE. Los objetivos más comunicados son la reducción del uso de fertilizantes y estiércol en las tierras de cultivo (38% de todas las políticas y medidas agrícolas) y la mejora de los sistemas de gestión de los residuos animales (30% de todas las políticas y medidas agrícolas). Téngase en cuenta, que, por desgracia, esta contaminación termina en el mar. Véase el caso del Mar Menor.

<sup>71</sup> Vid. el Reglamento (UE) 2018/841 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, sobre la inclusión de las emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero resultantes del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura en el marco de actuación en materia de clima y energía hasta 2030, y por el que se modifican el Reglamento (UE) núm. 525/2013 y la Decisión núm. 529/2013/UE.

El Pacto Verde Europeo, como estrategia de desarrollo, aspira a convertirse en un nuevo contrato social, y se sustenta, entre otros, en una preocupación significativa y creciente por el cambio climático por parte de la ciudadanía. Para que el objetivo de que la neutralidad climática sea legalmente vinculante, se espera la adopción en el primer trimestre de 2020 de una Ley marco de Cambio Climático para la UE. En 2020 (y 2021) se desarrollarán los elementos esenciales para la puesta en marcha del Pacto Verde Europeo. Además, se espera que en 2020 la UE presente un compromiso climático (NDC) más ambicioso de reducción de emisiones a 2030 y una Estrategia de Descarbonización a Largo Plazo (*Long-Term Strategy, LTS*) ante la secretaría de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

En enero de 2020, 102 organizaciones ambientales han establecido una hoja de ruta, con fechas determinadas, para abordar la situación cada vez más degradada del litoral y del océano, para asegurar su resiliencia ante la emergencia climática, comenzando por restaurar la biodiversidad marina, a modo de plan de rescate, denominado Manifiesto Azul. Este Manifiesto señala que deben realizarse cambios tanto en la tierra como en el mar. Este Manifiesto Azul pretende ser la respuesta Azul al Pacto Verde de la Unión Europea, para lograr la neutralidad climática en 2050.

### **3. Perspectivas para 2020 y la irrupción de la pandemia de la COVID-19**

Como ya se ha señalado en este trabajo, 2020 es el año en el que se espera la nueva ronda de compromisos climáticos (NDC). Estos segundos NDC constituyen una de las últimas oportunidades en el proceso de negociaciones climáticas internacionales para alinear los compromisos de las Partes con las recomendaciones de la ciencia del clima para limitar el aumento medio de la temperatura global a 1,5°C o bien por debajo de 2°C, dado el presupuesto de carbono restante y los horizontes de cumplimiento de los NDC. Estos retos pendientes en 2020 requieren un importante esfuerzo de la diplomacia climática. Especialmente importante en este sentido será la relación entre China y la UE, como primer y tercer mayores emisores respectivamente. Así, el apoyo diplomático de la UE a China en la COP 15 de Biodiversidad, en la que se revisará el plan estratégico 2011-2020 y se debatirá sobre el marco global de protección de la biodiversidad post 2020, es visto por China como uno de los elementos que pueden fomentar un aumento de la ambición en su próximo NDC de cara a la COP 26 de Glasgow sobre cambio climático.

Se espera que en 2020 la UE presente un compromiso climático (NDC) más ambicioso de reducción de emisiones a 2030 y una Estrategia de Descarbonización a Largo Plazo (*Long-Term Strategy, LTS*) ante la secretaría de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Para que el objetivo de que la

neutralidad climática sea legalmente vinculante, se espera la adopción en el primer trimestre de 2020 de una Ley marco de Cambio Climático para la UE.

La pandemia de la COVID-19 ha alterado radicalmente las expectativas energéticas, tanto económicas como geopolíticas. La gobernanza climática también se ha visto afectada en un año clave para elevar la ambición. La irrupción del coronavirus ha transformado por completo el escenario global, y la energía y el clima no son una excepción. El panorama a corto plazo ha mutado al ritmo del virus, no obstante, los retos de la transición energética y la lucha contra el cambio climático permanecen inalterables.

Con todo, es importante que se mantenga la transición energética en las agendas políticas. El Pacto Verde Europeo ofrece un destino ideal para los estímulos económicos y debería mantener la prioridad en su asignación. Algunos Estados miembros se han precipitado a exigir a la Comisión Europea que se olvide del Pacto Verde y se concentre en combatir al coronavirus, sin darse cuenta de que precisamente aquél puede ser uno de los mecanismos más efectivos, a corto y medio plazo, para contrarrestar los efectos económicos de éste. Lejos de constituir una rémora para la transición energética y un revés para el Pacto Verde Europeo, la crisis del coronavirus puede ofrecer una oportunidad para profundizar en ambos. Acelerar la transición energética con un impulso adicional al Pacto Verde es una de las medidas de estímulo más claras que se puedan adoptar. Sus efectos positivos no sólo se notarán a corto plazo, sino también en el futuro<sup>72</sup>.

En abril de 2020 se ha creado una gran alianza europea para defender una salida verde a la crisis económica del coronavirus, impulsada por representantes políticos, directivos empresariales, sindicatos y ONG que reclaman a la UE que supere esta recesión de la mano de la lucha contra el cambio climático. Con un mensaje muy claro: esta batalla debe ser el “núcleo de la estrategia económica” que ponga en marcha la Unión Europea para salir de la crisis ligada a la pandemia de la COVID-19.

Del mismo modo, el 23 abril 2020 el Alto Consejo para el Clima de Francia ha emitido un informe titulado «Clima, salud: mejor prevención, curarse mejor»<sup>73</sup> que

---

<sup>72</sup> Puede consultarse en este sentido, la Primera declaración del Programa de la ONU para el Medio Ambiente (PNUMA) sobre el COVID-19. Resulta muy ilustrativos sobre este tema estos dos trabajos: ESCRIBANO, G.: Conjeturas energéticas para 2020: geopolíticas del petróleo, el gas y el Pacto Verde Europeo, ARI, núm. 7/2020, Real Instituto Elcano, 27/I/2020.; LÁZARO TOUZA, L.: Cambio climático 2020: ciencia, tras el maratón COP 25, el Pacto Verde Europeo y legislación climática en España, ARI, núm.14/2020, Real Instituto Elcano, 24/II/2020.

<sup>73</sup> El Alto Consejo para el Clima es un organismo independiente francés, creado el 27 de noviembre de 2018, cuya creación fue prevista en la Ley relativa a la energía y al clima, de 8 de noviembre de 2019 (art. 10). Este organismo asesora al Gobierno sobre las políticas y medidas públicas para la transición baja en carbono y la disminución de las emisiones de gases de efecto invernadero, en coherencia con los compromisos internacionales y el acuerdo de París, mediante recomendaciones para mejorar la acción de

recoge una serie de recomendaciones para poder acelerar la transición hacia una sociedad baja en carbono y así afrontar la situación post COVID-19, aconsejando al Gobierno la realización de transformaciones estructurales que aceleren la transición ecológica justa, porque ésta reforzará la resiliencia ante los riesgos sanitarios y climáticos.

No se trata solo de adoptar planes para relanzar la economía, sino también para transformarla a nivel europeo, nacional, regional y local. Tal y como ha pedido la alianza ‘Green Recovery Alliance’.

La Unión Europea dispone de un marco que debe servir como base para un gran plan de recuperación económica para después de la COVID-19, sobre todo en la lucha contra el desempleo y para las infraestructuras de salud. Sin embargo, se corre un alto riesgo de que la urgencia nos lleve a relanzar la economía de cualquier manera, como ya ocurrió tras la crisis de 2008. Tomando como referencia la experiencia de 2008, es fundamental disponer de los medios necesarios para asegurar que los fondos públicos tras la COVID-19 contribuyan a los Objetivos de Desarrollo Sostenible. La enorme ventaja de tomar la Agenda 2030 adoptada en 2015 como base es no perderse en una negociación sobre los objetivos. No tenemos tiempo. Pero hay mucho que hacer para alcanzar estos 17 objetivos.

A principios de marzo 2020 la UE envió a la Secretaría de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) la comunicación sobre su estrategia de descarbonización a largo plazo. Según ésta, la UE se compromete a alcanzar la neutralidad climática en cumplimiento de los compromisos del Acuerdo de París. Además, la Comisión Europea presentó, también a principios de marzo, su propuesta para la llamada Ley climática europea como elemento esencial del Pacto Verde Europeo.

En España, con fecha de 21 de enero de 2020, por Acuerdo del Consejo de Ministros se ha declarado la emergencia climática y ambiental. Mediante este Acuerdo, el Gobierno se compromete a desarrollar 30 líneas de acción, cinco de ellas en los 100 primeros días, para hacer frente a la crisis climática y aprovechar los beneficios sociales y económicos que ofrece la transición ecológica. Entre estas cinco medidas se incluye: “Invertir en un país más seguro y menos vulnerable frente a los impactos y riesgos del cambio climático. En esta línea, se presentará el segundo Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático<sup>74</sup> incluyendo el sistema nacional de observación

---

Francia en la transición hacia la neutralidad de carbono. El informe repasa las lecciones aprendidas durante la crisis sanitaria del COVID-19 y emite 18 recomendaciones para para lograr los objetivos de neutralidad de carbono. Se pueden acceder al informe completo en el siguiente enlace: [https://www.hautconseilclimat.fr/wp-content/uploads/2020/04/rapport\\_haut-conseil-pour-le-climat.pdf](https://www.hautconseilclimat.fr/wp-content/uploads/2020/04/rapport_haut-conseil-pour-le-climat.pdf).

<sup>74</sup> Con fecha de 22 de septiembre 2020, el Consejo de Ministros ha aprobado el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC) 2021-2030. El PNACC incluye 81 líneas de acción a desarrollar

del clima y la elaboración de un menú de indicadores de impacto”. Ha de subrayarse que el Acuerdo pone énfasis en fortalecer sinergias con las políticas de desarrollo rural, de protección de la biodiversidad y el impulso de las oportunidades para la transición energética, para generar nuevo empleo verde. En este contexto, el Gobierno elaborará la Estrategia de Lucha Contra la Desertificación y la Estrategia Nacional Forestal, y presentará en la Conferencia de Presidentes de 2020 la Estrategia frente al Reto Demográfico para facilitar la mejor coordinación entre Administraciones.

Además, al igual que ocurre en el Pacto Verde Europeo, España se plantea como objetivo la integración de las consideraciones climáticas en el resto de políticas. Tal y como se ha propuesto recientemente por un grupo de *think-tanks* durante la COP 25, España se plantea como objetivo integrar los recursos naturales en la contabilidad nacional para una medición más precisa de nuestro crecimiento económico que descuenta el uso de los recursos (las pérdidas de capital natural).

Pero, desde marzo de 2020 la gestión de la pandemia ha centrado la atención política y la acción del Gobierno. Se paralizaron procesos como el de información pública del Estudio Ambiental Estratégico del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030. Es posible que se retrasen además la adopción de la Ley de Cambio Climático y Transición Energética, así como la presentación de la Estrategia a Largo Plazo para una Economía Española Moderna, Competitiva y Climáticamente Neutra en 2050. Se hace más necesario que nunca dotar a España de un comité científico independiente, como el que existe en Reino Unido, cuyos resultados son evidentes. Dicho comité podría tener competencias para proponer objetivos intermedios de reducción de emisiones entre 2030 y 2050, para evaluar la evolución de los objetivos de mitigación, adaptación, y financiación, y de asistencia a las Comunidades Autónomas en el desarrollo y evaluación de sus planes de acción frente al cambio climático.

## V. UNA PROPUESTA PARA LA NECESARIA INTEGRACIÓN DE LAS ESTRATEGIAS MARINAS CON LOS PLANES DE ORDENACIÓN DEL ESPACIO MARÍTIMO SIN QUE SE COMPROMETA EL “BUEN ESTADO AMBIENTAL” DE LAS AGUAS MARINAS

MENÉNDEZ REXACH<sup>75</sup>, antes de que se aprobara el RD 363/2017, señaló con gran acierto y visión que “el éxito de la planificación marítima integrada (como cualquier otra con vocación de integración) depende de la aplicación efectiva de los

---

por parte de los diferentes sectores socioeconómicos del país para construir una economía y una sociedad más seguras y menos vulnerables a los impactos y riesgos del cambio climático, anticipándose a lo proyectado por la Ciencia. Entre estas líneas de acción se incluyen las costas y medio marítimo.

<sup>75</sup> Vid. MENÉNDEZ REXACH, A., (2016: 53).

principios de cooperación, coordinación y participación”. Teniéndose en cuenta que estos principios deben aplicarse tanto en el ámbito estatal durante el procedimiento de elaboración de los planes, como en el interestatal para garantizar la coherencia de los planes que corresponde aprobar a los Estados cuyas aguas marinas sean contiguas<sup>76</sup>.

En lo que concierne al ámbito estatal, es cierto, como muy bien señala MENÉNDEZ REXACH, los principios de cooperación, coordinación y participación deben aplicarse para garantizar “la participación en el proceso de elaboración de los OPEM de las instituciones y los sectores económicos y sociales afectados”. Pero, además, también se deben aplicar, en el ámbito estatal, para garantizar una adecuada articulación o armonía entre las Estrategias Marinas y los Planes de Ordenación del Espacio Marítimo. Esta necesidad de articulación entre ambas planificaciones se ha puesto de manifiesto por la doctrina<sup>77</sup> y también en el ya mencionado Dictamen del Consejo de Estado núm. 167/2017, de 23 de marzo de 2017, sustanciado con ocasión

---

<sup>76</sup> *Ibidem*, p.53. Es de gran relevancia para el cumplimiento de los objetivos de la Política Marítima Integrada lo que la Comisión ha denominado la “Dimensión Internacional” de la Política Marítima Integrada. Por ello, 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 marítimos regionales, que en el caso de España se trataría del Convenio de Barcelona para la protección del medio marítimo y la región costera del Mediterráneo y el Convenio OSPAR para la Protección del Medio Ambiente Marítimo 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.

El Convenio de Barcelona para la protección del medio marítimo y la región costera del Mediterráneo es más político, porque la mayoría de las partes contratantes de este Convenio no son estados miembros de la UE, y por ello, las colaboraciones son las lentas. En cambio, el Convenio OSPAR para la Protección del Medio Ambiente Marítimo del Atlántico Nordeste es más técnico y hay más grupos de científicos. A la postre, las Directivas a quien obligan es a los estados miembros. Por ello es muy complicado que la coordinación sea muy efectiva. Y, la verdad es que en el primer ciclo de las Estrategias Marinas muchos estados se han limitado a cumplir con lo mínimo. Así ha sido resaltado en los informes de la Comisión Europea. Y cuando esto ocurre, unos países van más rápidos y otros van más lentos en el cumplimiento de las Directivas y esto dificulta mucho la cooperación.

Por ello, 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 Marítimos (MD): Reunión de alto nivel en la que se tomarán las decisiones estratégicas para la aplicación común de la DMEM en la UE.

Comité para la aplicación de la DMEM (Committee): Comité establecido en virtud del artículo 25 de la DME, en la que se decidirán por comitología las cuestiones que impliquen compromisos por parte de los Estados miembros.

<sup>77</sup> Así lo ha puesto de manifiesto la doctrina más autorizada: MENÉNDEZ REXACH, A (2016: 53); SANZ LARRUGA, J., (2018:16) y SORO MATEO B., (2019: 138 y 139).

de la tramitación del proyecto de Real Decreto 363/2017, que afirma que la “adecuada coordinación” entre los POEM y las EM “ha de garantizarse al máximo”.

Las planificaciones que se proyectan sobre un mismo espacio territorial (por ejemplo, en el ámbito de la ordenación del territorio o en el ámbito de la ordenación de los recursos naturales) requieren de la aplicación de los mencionados principios de cooperación, coordinación y participación<sup>78</sup>, para asegurar la armonización en la aplicación de dichos planes. En el caso que nos encontramos ahora, se produce una duplicidad de instrumentos planificadores: las Estrategias Marinas y los Planes de Ordenación del Espacio Marítimo con proyección territorial y con un mismo ámbito de aplicación: las aguas marinas<sup>79</sup> y con un objeto de planificación convergente en muchos aspectos. De la armonización eficaz de estos dos grandes instrumentos de planificación depende el éxito de la planificación integrada del medio marítimo.

De esta necesidad de armonización ha sido muy consciente el legislador y el Gobierno<sup>80</sup> en lo que se refiere al diseño de las estructuras organizativas que tienen las competencias de elaboración tanto de las DM como de los POEM, para que facilite la aplicación de los principios de coordinación y cooperación. De tal modo, será un órgano, la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y el Mar (DGSCM) del MITECO el competente para la aplicación de las políticas ambientales en el medio marítimo. Esta DGSCM tiene las competencias sobre:

- Las Estrategias Marinas.
- Las Directivas Aves y Hábitats
- Red Natura 2000 y Espacios Marítimos Protegidos
- Convenios OSPAR (protección del Atlántico NE) y Barcelona (Mar Mediterráneo).

Además, es el órgano con competencias que, para elaborar los Planes de Ordenación de Espacio Marítimo, recopila los planes sectoriales y recopila otra información sobre el medio marítimo (Estrategias Marinas). Por lo tanto, es un mismo órga-

<sup>78</sup> Vid. la sistematización de estos principios en MENENDEZ REXACH, A., “Coordinación de la ordenación del territorio con políticas sectoriales que inciden sobre el medio físico”, *Documentación Administrativa*, núm. 230-231 (1992), pp. 229 a 296.

<sup>79</sup> Nótese que el ámbito espacial de las Estrategias Marinas y los Planes de Ordenación del Espacio Marítimo es el mismo: cada una de las cinco demarcaciones marítimas españolas, que quedaron fijadas en el artículo 6.2 de la Ley 41/2010 (Noratlántica, Sudatlántica, del Estrecho y Alborán, Levantino- Balear y Canaria). Con una sola salvedad de que el POEM también tienen en cuenta las interacciones entre tierra y mar.

<sup>80</sup> Señala el preámbulo del Real Decreto 363/2017 que la ordenación del espacio marítimo también “aspira a identificar y promover los usos múltiples, de conformidad con las políticas y normativas nacionales pertinentes. Para ello, se debe garantizar al menos que el proceso o procesos de planificación culminen en una planificación global, donde se identifique la potencialidad de los espacios marítimos para los diferentes usos y se tengan en cuenta los cambios a largo plazo derivados del cambio climático”.

no el que coordina las labores de protección ambiental y la ordenación del espacio marítimo. Y, además, esta DGSCM es el órgano al que corresponde la emisión de los informes de compatibilidad de determinadas actuaciones en el mar con los objetivos ambientales de las EM, salvo en el caso de los proyectos de dragados no sujetos a procedimiento de evaluación de impacto ambiental, en los que el informe de compatibilidad se emitirá por los Servicios Periféricos de Costas.

Además, esta fórmula organizativa se completa con la creación de dos órganos colegiados que intervendrán en la elaboración y seguimiento tanto de las EM como de los POEM. En este sentido, con el fin de coordinar en el ámbito nacional el cumplimiento de todos los objetivos de la Ley 41/2010, mediante Real Decreto 715/2012, de 20 de abril, se creó la Comisión Interministerial de Estrategias Marinas (CIEM), cuyas funciones principales están destinadas a la elaboración, aplicación y seguimiento de la planificación del medio marítimo. La Comisión cumplirá con los objetivos de la ley al analizar y evaluar toda la información relacionada con el medio marítimo de todos los departamentos ministeriales y coordinar el intercambio de información sobre instalaciones, proyectos y planes sectoriales que afecten al medio marítimo para asegurar la coherencia de cada estrategia marina que se apruebe para cada demarcación. Además, de esta CIEM penden distintos grupos de trabajo, entre los que se encuentra el GT OEM - Grupo técnico de trabajo de ordenación del espacio marítimo para la coordinación de los trabajos técnicos para la elaboración de los POEM con las determinaciones de las Estrategias Marinas. Del mismo modo, se han creado, por Orden AAA/705/2014, de 28 de abril, los Comités de Seguimiento de las Estrategias Marinas. Estos comités tienen como principal función facilitar la cooperación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Estrategias Marinas<sup>81</sup>. Y, además, dichos Comités de Seguimiento de las Estrategias Marinas también intervienen en la elaboración de los POEM. De acuerdo con lo establecido en el art. 7.1 d) RD 363/2017: “La Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar remitirá a la Comisión Interministerial de Estrategias Marinas la propuesta de planes de ordenación de las demarcaciones marinas para su valoración e informe, previa consulta a los Comités de Seguimiento de las Estrategias Marinas, a las Comunidades Autónomas, al Consejo Asesor de Medio Ambiente y a los departamentos ministeriales afectados”.

La organización administrativa que se ha implantado en esta materia, en aplicación de la Ley 41/2010 y el Real Decreto 363/ 2017, a buen seguro, contribuirá a que no se produzcan contradicciones entre las determinaciones contenidas en las EM y los POEM de una misma Demarcación Marina. Pero, en el caso de que se produzca tal contradicción, ¿Qué plan prevalecería?

<sup>81</sup> Es muy importante que las CCAA participen en la redacción de la EM y los POEM, no se debe ver a las CCAA como un problema.

Se acaba de exponer el puzle organizativo que ha arbitrado el legislador y el Gobierno para lograr en el plano de la elaboración y seguimiento de las EM y los POEM una adecuada articulación. A continuación, nos adentramos en la articulación de estos dos planeamientos atendiendo a su contenido, a su objeto de regulación. Ha de tenerse presente que el contenido de los planes es un tema crucial por la aspiración integradora de todos los usos y actividades en los espacios afectados.

Partimos de que tanto las Estrategias Marinas como los Planes de Ordenación de Espacio Marítimo tienen finalidades de protección ambiental y finalidades de uso o explotación.

El objetivo principal de las Estrategias Marinas es alcanzar el buen estado ambiental, para ello, establecen objetivos ambientales y medidas para alcanzar dichos objetivos, pero además de objetivos ambientales, incluye otros que tienen más que ver con la planificación de la actividad económica en el mar, y con el fomento del crecimiento sostenible de las economías marítimas. Pero, para garantizar el “buen estado ambiental” los objetivos ambientales se proyectan y deben cumplirse en todas las actuaciones o actividades que inciden en el medio marino. Esto se comprende muy bien con cuando se analiza la exigencia de los informes, preceptivos y vinculantes, de compatibilidad de las actuaciones en el mar con los objetivos ambientales de las EM.

Las Estrategias Marinas determinan el “Buen Estado Ambiental” y esto condiciona el uso del mar. Pues bien, este condicionamiento tiene que afectar igualmente a los Planes de Ordenación del Medio Marino. El objetivo esencial de los POEM es el desarrollo y crecimiento sostenibles de los sectores marítimos y para ello establecerán los objetivos específicos de la ordenación en cada demarcación marina, teniendo en cuenta los objetivos ambientales de las Estrategias Marinas.

Este sería el esquema de interrelación entre las EM y los POEM:

*Tiene que existir una interconexión y coherencia mutua entre las estrategias marinas y planes de Ordenación del Espacio Marítimo*

#### ESTRATEGIAS MARINAS

Objetivo: alcanzar el buen estado ambiental

- Revisión cada 6 años
- Establece objetivos ambientales, y medidas para alcanzar dichos objetivos
- Su conexión con los POEM supone la aplicación del enfoque ecosistémico.

## ESTRATEGIAS MARINAS

Proporcionan a los POEM información sobre:

- Hábitats y especies
- Espacios protegidos
- Actividades humanas
- Análisis económico y social
- Establecen objetivos ambientales

## PLANES DE ORDENACIÓN DEL ESPACIO MARÍTIMO

Objetivo: crecimiento sostenible de las economías marítimas, desarrollo sostenible de los espacios marinos y aprovechamiento sostenible de los recursos marinos.

- Contribuirán a la consecución del BEA
- Revisión cada 10 años

Estos objetivos y su interconexión y coherencia mutua entre EM y POEM será lo que garantice la coherencia entre las actividades económicas y los objetivos ambientales.

En definitiva, las Estrategias Marinas fijan los objetivos ambientales y el programa de medidas para la consecución del “Buen Estado Ambiental” de las aguas marinas de cada demarcación marina, analizando y evaluando, desde este prisma, las actuaciones o actividades que se realizan en ella. Mientras que los POEM trasladan al espacio las determinaciones de las EM. Los POEM son, ante todo, planes para ordenación del espacio no de las actividades. Las EM no localizan espacialmente los objetivos ambientales, eso lo hacen los POEM<sup>82</sup>. En este sentido, el art. 10 del Real Decreto 363/2017 determina que los Planes de Ordenación del Espacio Marítimo establecerán los objetivos específicos de ordenación en cada demarcación marina, teniendo en cuenta los objetivos ambientales de las Estrategias Marinas y los objetivos de la planificación sectorial.

---

<sup>82</sup> FUENTES GASÓ, J.R. (2017: 36), lo expresa de otra forma: “(...) los planes de ordenación del espacio marítimo son los instrumentos que determinan la capacidad del espacio marino para acoger los diferentes usos y actividades a desarrollar en el medio”. Sobre la plasmación de las actividades o usos en el medio marino vid. PAREJO NAVAJAS, T. “*La proyección de la ordenación física de usos sobre la costa y el mar próximo: la planificación del «aquitorio»*”, Iustel, Madrid, 2011 y PAREJO NAVAJAS, T., “Justificación del tratamiento integral de la costa y el mar próximo a través de la política marítima integrada”, en FARINÓS DASÍ, J., (ed. y coord.), *La gestión integrada de zonas costeras ¿Algo más que una ordenación del litoral revisada? La GLZC como evolución de las prácticas de planificación y gobernanza territorial*, PUV, Valencia, 2011.

Y todo lo expuesto debe situarse bajo de la siguiente premisa: Del éxito en el logro de los objetivos ambientales depende el éxito de la planificación marítima integrada y para ello, la consecución o la conservación del “buen estado ambiental” del medio marino debe establecerse como un pilar inamovible sobre el que se asiente el uso sostenible de medio marítimo.

Y con esto, contestamos a la pregunta que nos hacíamos al principio: En el caso de que se produzcan contradicciones o no exista una interrelación armónica entre los POEM y las EM ¿Qué plan debe prevalecer? Nos aventuramos a decir que, sin duda, las Estrategias Marinas de cada demarcación marina<sup>83</sup>, que, con base en un conocimiento científico sólido del medio marino, se va actualizando constantemente. El valor añadido de las Estrategias Marinas es este, máxime ante la grave situación a la que nos enfrentamos de Cambio Climático.

En definitiva, las Estrategias Marinas son la principal herramienta de planificación del medio marino a la que deberán ajustarse las diferentes políticas sectoriales y actuaciones administrativas.

Y esta integración de las Estrategias Marinas y los Planes de Ordenación del Espacio Marítimo que se propone pueden tener mucha virtualidad para potenciar estos planes como marco de planificación de las Áreas Marítimas Protegidas (AMP)<sup>84</sup>.

Entendemos que esta visión se compadece totalmente con los compromisos internacionales de la UE y España en la lucha contra el Cambio Climático desde la mitigación y la adaptación, en la que el mar y los océanos, son un elemento clave. Así ha quedado patente en la COP 25 (COP Azul). De otra forma quedarían desactivados los fines de la planificación integrada del medio marítimo. Tenemos que ser conscientes de que esta planificación marítima integrada tiene una especial relevancia en España, que es un país esencialmente costero y, por ello, en gran medida, depende de los servicios ecosistémicos del mar.

---

<sup>83</sup> Quizás, en este aspecto no coincido totalmente con dos autoridades en la materia, mi maestro, el profesor MENÉNDEZ REXACH y un gran referente para mí en esta materia, y en otras muchas ambientales, el profesor SANZ LARRUGA, que mantienen, como posible articulación de los Planes de Ordenación del Espacio Marítimo y las Estrategias Marinas que, dado que el POEM tiene un ámbito más amplio y más ambicioso que las Estrategias Marinas, la EM se podría configurar como una parte (especializada) del POEM. Vid. MENÉNDEZ REXACH, A., (2016: 46 y 47) y SANZ LARRUGA, F.J. (2018: 15 y 16).

<sup>84</sup> Sobre el importante tema de la integración de los planes de gestión de las APM con las Estrategias Marinas y los Planes de Ordenación del Espacio Marítimo vid. el revelador trabajo de SORO MATEO B. (2019: 138 y 139). SORO defiende la prevalencia de los PORN frente a las determinaciones de las EM y POEM.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

ARANA GARCÍA, E., NAVARRO ORTEGA, A., y SANZ LARRUGA: La ordenación jurídica del medio marítimo en España: Estudios sobre la Ley 41/2010, de protección del medio marítimo, Civitas-Thomson-Reuters, Cizur Menor, 2012.

BORRÀS PENTINAT, S., “La estrategia marina europea y su transposición en España”, *Revista Aranzadi de derecho ambiental*, núm.. 19, 2011, págs. 99-117.

CONDE ANTEQUERA, J., “Sector pesquero y acuicultura: su relación con el medio ambiente y la ley de protección del medio marino”, ARANA GARCÍA, E. Y SANZ LARRUGA, F. J. (dirs.), *La ordenación jurídica del medio marino en España. Estudios sobre la Ley 41/2010, de protección del medio marino*, Thomson Reuters, Cizur Menor, 2012, pp. 529-569.

CONDE ANTEQUERA, J., “Sector pesquero y acuicultura: su relación con el medio ambiente y la ley de protección del medio marino”, ARANA GARCÍA, E. Y SANZ LARRUGA, F. J. (dirs.), *La ordenación jurídica del medio marino en España. Estudios sobre la Ley 41/2010, de protección del medio marino*, Thomson Reuters, Cizur Menor, 2012, pp. 529-569.

DE MARCOS FERNÁNDEZ, A., “La ley 41/2010 de Protección del Medio Marino el final de una larga travesía”, *Ambienta: La revista del Ministerio de Medio Ambiente*, núm. 94, 2011, pp. 98-110. Disponible en internet: <https://drive.google.com/file/d/1XJV7R1AZssIMckOeIkuOsgMDXgwVVLy1/view>.

ESCRIBANO, G.: *Conjeturas energéticas para 2020: geopolíticas del petróleo, el gas y el Pacto Verde Europeo*, ARI, núm. 7/2020, Real Instituto Elcano, 27/I/2020.

FUENTES GASÓ, J.R., “Avances en la protección y conservación del medio marino español. El nuevo marco para la ordenación del espacio marítimo”, *Revista Catalana de Dret Ambiental* vol. VIII núm. 1 (2017), pp. 1 a 44.

GREENPEACE, *Dossier para el Tratado de los océanos y el mar de los Sargazos*, 2019. Disponible en internet: <https://es.greenpeace.org/es/wp-content/uploads/sites/3/2019/05/Dossier-para-medios.pdf>.

GREENPEACE; Universidad de York; Universidad de Oxford. *Guía 30X30 para la protección de los océanos*. 2019. Disponible en internet: [https://es.greenpeace.org/es/wp-content/uploads/sites/3/2019/04/30x30\\_Blueprint\\_report\\_Exec\\_ABSTRACT\\_spain2.pdf](https://es.greenpeace.org/es/wp-content/uploads/sites/3/2019/04/30x30_Blueprint_report_Exec_ABSTRACT_spain2.pdf).

LÁZARO TOUZA, L.: Cambio climático 2020: ciencia, tras el maratón COP 25, el Pacto Verde Europeo y legislación climática en España, ARI, núm.14/2020, Real Instituto Elcano, 24/II/2020.

LIZASO, J. L., Áreas Marinas Protegidas como herramientas de Gestión Pesquera en el Mediterráneo, Serie Informes y Estudios COPEMED, núm. 11, 2004.

LOBO RODRIGO, A., “La construcción del ámbito espacial marítimo como parte integrante como parte integrante del territorio canario”, en Observatorio de Políticas Ambientales 2020 (Coor. GARCÍA ALVAREZ, G., JORDANO FRAGA, J., LOZANO CUTANDA, B, y NOGUEIRA LÓPEZ , A), CIEDA-CIEMAT, 2020, pp. 620 a 631.

LOZANO CUTANDA, B., “Real Decreto 363/2017, de 8 de abril, la ordenación de los distintos usos y de las actividades económicas en el espacio marítimo”, Diario La Ley, núm. 8999 de 2017.

LOZANO CUTANDA, B.,” Legislación básica de medio ambiente: un año de parón legislativo”, en Observatorio de Políticas Ambientales 2020 (coor. GARCÍA ALVAREZ, G., JORDANO FRAGA, J., LOZANO CUTANDA, B, Y NOGUEIRA LÓPEZ, A), CIEDA-CIEMAT, 2020, pp. 268 a 270.

MENENDEZ REXACH, A., “Coordinación de la ordenación del territorio con políticas sectoriales que inciden sobre el medio físico”, Documentación Administrativa, núm. 230-231 (1992), pp. 229 a 296.

MENENDEZ REXACH, A., “La gestión integrada del litoral”, en NÚÑEZ LOZANO, M. C. (dir.), Hacia una política marítima integrada de la Unión Europea. Estudios de Política Marítima, Iustel, Madrid, 2010, pp. 135 a 147.

MENENDEZ REXACH, A., “La ordenación del espacio marítimo”, en NÚÑEZ LOZANO, M. C., Estudios jurídicos sobre el litoral, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.

MORELLE HUNGRÍA, E., “Nuevos retos en la protección del medio marino. La reconexión verde: entre el derecho ambiental y la criminología para la conservación de la biodiversidad”, que fue objeto de su tesis doctoral, defendida, bajo la dirección de la Profesora ORTIZ GARCÍA, en la Universidad de Universitat de les Illes Balears en 2020.

ORTIZ GARCÍA, M., “Las áreas marinas protegidas y la ordenación sostenible e integrada del litoral”, Sanz Larruga, F. J. (dir.) y García Pérez, M. (coord.), Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: Hacia un modelo integrado y sostenible, Fundación Pedro Barrié de la Maza-Instituto de Estudios Económicos de Galicia, A Coruña, 2009.

ORTIZ GARCÍA, M., “La Ley de Protección del Medio Marino: hacia la gobernanza marítima”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. II, núm. 2, 2011.

ORTIZ GARCÍA, M., “La Red de Áreas Marinas Protegidas en España en la protección del medio marino”, en ARANA GARCÍA, E., NAVARRO ORTEGA, A., Y SANZ LARRUGA: *La ordenación jurídica del medio marítimo en España: Estudios sobre la Ley 41/2010, de protección del medio marítimo*, Civitas-Thomson-Reuters, Cizur Menor, 2012.

ORTIZ GARCÍA, M., “Las áreas marinas protegidas: mayor importancia por el cambio climático”, en *Observatorio de Políticas Ambientales 2020* (Coor. GARCÍA ALVAREZ, G., JORDANO FRAGA, J., LOZANO CUTANDA, B, y NOGUEIRA LÓPEZ, A), CIEDA-CIEMAT, 2020, p. 645 a 646.

PAREJO NAVAJAS, T. “La proyección de la ordenación física de usos sobre la costa y el mar próximo: la planificación del «aquitorio»”, Iustel, Madrid, 2011.

PAREJO NAVAJAS, T., “Justificación del tratamiento integral de la costa y el mar próximo a través de la política marítima integrada”, en FARINÓS DASÍ, J., (ed. y coord.), *La gestión integrada de zonas costeras ¿Algo más que una ordenación del litoral revisada? La GIZC como evolución de las prácticas de planificación y gobernanza territorial*, PUV, Valencia, 2011.

PONTE IGLESIAS, M.T. y PUEYO LOSA, J., “La Estrategia Marina Europea y la Protección del Medio Ambiente Marino en la Unión Europea”, *Revista de Estudios Europeos*, núm. 65 (julio-diciembre 2014), pp. 79 a 103.

RAMOS ESPLÁ, A., VALLE-PÉREZ, C., BAYLE-SEMPERE, J. T. y SÁNCHEZ-SANZ LARRUGA, F. J., “De la protección de la costa a la ordenación integrada del litoral” en LÓPEZ RAMÓN, F.(coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2012*, Ministerio de Medio Ambiente, Madrid, 2012.

SANZ LARRUGA, F. J.: “La Unión Europea y la Estrategia comunitaria sobre gestión integrada de las zonas costeras”, en *estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: hacia un modelo integrado y sostenible*, Observatorio del Litoral de la Universidad de A Coruña y Fundación Pedro Barrié de la Maza, A Coruña, 2009, págs. 29 y ss.

SANZ LARRUGA, F. J., “Litoral, costas, medio ambiente: bases para su gestión integrada y sostenible”, en F. LÓPEZ RAMÓN y V. ESCARTIN ESCUDÉ (coords.), *Bienes públicos, urbanismo y medio ambiente*, Marcial Pons, Madrid, 2013.

SANZ LARRUGA, F.J., “La nueva ordenación del espacio marítimo: análisis del Real Decreto 363/2017, de 8 de abril”, *Práctica Urbanística* núm. 150, enero-febrero 2018, Núm. 150, 1 de ene. de 2018, pp.1-32.

SOLER ESTEVE, R., “La novedosa ordenación del espacio marítimo de la Unión Europea. La Directiva 2014/89 y sus antecedentes», en *La encrucijada de Europa: luces y sombras para un futuro común* (Coord. M. CERVERA VALLTERRA), Universidad de Valencia, Valencia, 2015, págs. 185-193.

SORO MATEO B., “Hacia una gobernanza de las áreas marinas protegidas”, *Revista Andaluza de Administración Pública (RAAP)*, núm.104 (mayo-agosto 2019), pp. 138 y 139.

SORO MATEO, B., “Los errores jurídico-políticos en torno al Mar Menor”, en *Observatorio de políticas ambientales 2017* (coord. por LÓPEZ RAMÓN, F), CIEDA-CIEMAT, 2017, pp. 1023-1068.

SORO MATEO, B., ÁLVAREZ CARREÑO, S. M., PÉREZ DE LOS COBOS, E., “Murcia: avances normativos para la protección del Mar Menor”, en *Observatorio de políticas ambientales 2018* (coord. LÓPEZ RAMÓN, F), CIEDA-CIEMAT, 2018, pp. 1199-1227.

SUÁREZ DE VIVERO, J.L. y RODRÍGUEZ MATEOS, J.C., “España en el contexto europeo. La Ley de Protección del Medio Marino y la planificación espacial marina”, *Ambienta: La revista del Ministerio de Medio Ambiente*, núm. 94, 2011 (disponible en internet: <http://www.revistaambienta.es/WebAmbienta/marm/Dinamicas/secciones/articulos/suarezvivero.htm>).

ZAMORANO WISNES, J., “La ordenación del litoral. Una propuesta de gestión integrada”, *La Ley*, Madrid, 2013.