

“COMENTARIOS AL REAL DECRETO 1365/2018, DE 2 DE NOVIEMBRE, POR EL QUE SE APRUEBAN LAS ESTRATEGIAS MARINAS”

Autor: Esteban Morelle Hungría. Doctorando en Derecho ambiental y sostenibilidad en la Universidad de Alicante e investigador colaborador en Derecho público en la Universitat de les Illes Balears, esteban.morelle@uib.es
ORCID: 0000-0001-5149-1792

Fuente: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2018-15734

Resumen:

El Real Decreto 1365/2018, de 2 de noviembre, por el que aprueban las estrategias marinas pretende incrementar el grado de protección establecido sobre nuestros mares, océanos y el litoral. Las estrategias marinas surgen como el instrumento esencial para la planificación sostenible del medio marino y, pretende aumentar la eficacia y eficiencia de las medidas que se han venido articulando desde hace una década, todas ellas orientadas a proteger la biodiversidad marina, su hábitat y ecosistemas acuáticos, desde una perspectiva holística y partiendo de postulados ecosistémicos. Con el presente trabajo, brevemente, se analizan las estrategias marinas comentando aquellos aspectos más característicos y significativos de la norma, exponiendo, además, la estructura formal y contenido de las medidas que se incorporan, con la aprobación de este decreto, al ordenamiento jurídico.

Palabras Clave: Estrategia marina; buen estado ambiental, ordenación marítima; medio marino; planificación marítima

Sumario:

- 1. Introducción**
- 2. Estructura y contenido**
- 3. Reflexiones**
- 4. Referencias**

1. INTRODUCCIÓN

Las presiones antrópicas sobre el medio marino son cada vez de mayor intensidad. Hace diez años¹, una gran parte del trabajo científico ya se centraba en la pérdida de la biodiversidad marina y las consecuencias que podrían tener este tipo de problemáticas. En esa misma época, se estrecharon lazos a nivel interinstitucional con la finalidad de establecer un amplio sistema normativo que aumentara la protección de mares, océanos y medio marino. De esta forma, la Unión Europea articuló varias medidas como la Directiva 2008/56/CE, de 17 de junio de 2008, por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino, denominada Directiva Marco de Estrategia Marina. Esta norma es considerada como una de las mejores herramientas existentes para alcanzar un objetivo claro y único: lograr el buen estado de los mares y océanos con una fecha límite -el año 2020-.

La transposición de esta norma comunitaria al ordenamiento jurídico español opera a través de la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de Protección del Medio Marino (en adelante, LPMM), que incorpora un marco regulador garante de un aumento de la protección sobre el medio marino, atendiendo a criterios holísticos. Con este paquete legislativo se intenta que la protección y conservación del medio ambiente marino aumenten de forma sostenible, así como la posibilidad de restaurar y prevenir posibles daños sobre los ecosistemas marinos con la finalidad de reducir la contaminación existente en el medio marino². Conviene recordar que esta instrumentación normativa complementa la que ya se encontraba en vigor, pues aun no disponiendo -hasta esta fecha- de medidas holísticas, sí que existían otras de carácter sectorial³ y, mirando hacia otros países comunitarios se observa como, por

¹ En 2008, tuvo lugar el I Congreso Mundial de Biodiversidad, en este evento casi la mitad de las más de 450 ponencias que se presentaron se centraban en la pérdida de la biodiversidad marinas y sus consecuencias ecológicas sobre los ecosistemas. A la vez, se mostraba la gran riqueza biológica que mares y océanos contenían, afirmando el descubrimiento de 2000 especies nuevas cada año. Consultado el 9 de diciembre de 2018 en: <https://www.levante-emv.com/comunitat-valenciana/2008/11/12/oceanos-mares-borde-colapso/518372.html>

² BELLAS, J. (2014). The implementation of the Marine Strategy Framework Directive: Shortcomings and limitations from the Spanish point of view. *Marine Policy*. 50, pp. 10-17. Doi: 10.1016/j.marpol.2014.05.004

³ La profesora ORTIZ GARCÍA (2011) establece que, con la Ley 41/2010, de Protección del Medio Marino, se instaura en nuestro ordenamiento una verdadera herramienta legislativa para la gestión del medio marino, pero, únicamente con ella no se alcanzarán los criterios de eficiencia y eficacia sostenible que la norma comunitaria establece como núcleo esencial, sino que se deberán incorporar nuevas normas y una verdadera gobernanza de nuestros mares y océanos. Véase ORTIZ GARCIA, M. (2011). La Ley de Protección del Medio Marino: hacia la gobernanza marítima. *Revista Catalana de Dret Ambiental*. Vol. II. Núm. 2, pp. 1-31.

ejemplo, medidas ampliamente aceptadas⁴ y que, en la actualidad, se siguen utilizando como herramientas de planificación y ordenación del medio marino, son aquellas que garantizan y priorizan la ordenación de las actividades antrópicas a través de la planificación espacial.

Las estrategias marinas surgen y se posicionan como un elemento más de protección de mares y océanos frente a actividades antropogénicas, sirven como instrumento de planificación y ordenación del medio marino reforzándose en actuaciones administrativas y en políticas sectoriales para lograr el ya denominado buen estado ambiental (BEM) de nuestros mares. Para ello, se establecen un total de cinco fases que se llevarán a cabo en cada una de las cinco demarcaciones que implanta la ya mencionada LPMM. El procedimiento se inicia con la evaluación, en la que se analiza el estado ecológico y social del medio marino y establece y analiza los impactos derivados de las actividades antrópicas; la determinación del buen estado ambiental es el segundo eslabón, ésta incorpora – a través del anexo II de la LPMM - once descriptores con los que se pretende analizar el estado de las aguas españolas; en tercer lugar, se incorporan una serie de indicadores que son denominados objetivos ambientales. Las tres primeras fases fueron realizadas en el año 2012, siendo publicada - en ese mismo año - la resolución que establece los objetivos ambientales⁵.

La LPMM distribuye y organiza de forma espacial el territorio marítimo español en cinco demarcaciones: Noratlántica, Sudatlántica, Estrecho y Alborán, Levantino-balear y Canarias⁶ y, en cada una de esas demarcaciones se deben articular las estrategias marinas. Desde el inicio de las primeras actuaciones se han desarrollado otras con la finalidad de impulsar este instrumento esencial para la protección de nuestros mares. Para comprender y sintetizar mejor la cronología de su implantación y desarrollo se puede observar el gráfico 1, donde se detallan las fases de su desarrollo.

Con la aprobación del Real Decreto 1365/2018, de 2 de noviembre, se aprueban las estrategias marinas conforme a lo establecido por la legislación de referencia, la ya mencionada LPMM. Se ultima el instrumento de

⁴ DOUVERE (2008) establece la importancia que la planificación espacial marítima tiene para una gestión con una perspectiva ecosistémica, de esta forma indica que es un elemento esencial en la implantación de sistemas eficientes y sostenibles que han sido utilizados ampliamente por países como Australia, Canadá, Estados Unidos o China, logrando un refuerzo e incremento en las medidas que se estaban llevando a cabo en la gestión ambiental del medio marino. Véase DOUVERE, F. (2008). The importance of marine spatial planning in advancing ecosystem-based sea use management. *Marine Policy*. 32, pp. 762-771.

⁵ Los objetivos ambientales fueron publicados en el Boletín Oficial del Estado (BOE) de 27 de noviembre de 2012.

⁶ Artículo 6.2 de la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino.

planificación y se determinan los mecanismos que las estrategias aplicarán, además se establece el cronograma a seguir para lograr los requisitos de gestión adaptativa incluidos en la LPPM. Una de las medidas incorporadas en esta normativa es aquella que pretende coordinar las actuaciones que se lleven a cabo a través de las diferentes administraciones competentes en esta temática, para ello se crean diferentes órganos de cooperación y coordinación con la finalidad de alcanzar los objetivos ambientales planteados.

2. ESTRUCTURA Y CONTENIDO

El decreto analizado consta de seis artículos, cuatro disposiciones adicionales y dos finales. Su objeto se centra en la aprobación de las cinco estrategias marinas que estructura y regula la LPMM, en su artículo 15. Su ámbito de aplicación se circunscribe a las cinco demarcaciones establecidas en el artículo 6.2 de la LPMM, aunque en el apartado segundo del artículo segundo del decreto, se establece una circunstancia que excluye la aplicación de la norma: cuando se trate de aguas costeras definidas en la Ley de aguas⁷. Sin embargo, queda claro que sí deben cumplirse los objetivos ambientales que las estrategias marinas incorporan. En este sentido, el artículo 3 aprueba las estrategias marinas en las cinco demarcaciones marinas y determina la estructura formal que tendrán las estrategias marinas:

- Marco general: características de la demarcación marina.
- Análisis de presiones e impactos.
- Análisis económico y social.
- Descriptores del buen estado ambiental, BEA (11 documentos, uno por cada uno de los 11 descriptores del BEA establecidos en el anexo II de la LPMM).
- Objetivos ambientales.

Cada una de estas fases debe contar con una memoria y los anexos que correspondan para cada una de las cinco demarcaciones establecidas. Por último, se incluyen los programas de seguimiento y los programas de medidas que corresponden a las partes sexta y séptima, respectivamente. Estos programas deberán contar en un solo documento de memoria y anexos para cada una de las cinco demarcaciones. A toda la estructura de las estrategias marinas se han de añadir tres documentos que serán comunes a las cinco demarcaciones: un documento marco (incluye la evaluación inicial, BEA y objetivos ambientales); un documento sobre el grupo de aves y un tercero

⁷ Artículo 16 bis del Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, en relación con los aspectos del estado ambiental del medio marino regulados en la Ley de Aguas.

relativo a mamíferos marinos, los cuales incluirán la evaluación inicial y el BEA.

La evaluación del medio marino, en cumplimiento de lo dictado por la LPMM en su artículo 8, se llevará a cabo a través de las cuatro primeras partes de las estrategias marinas y de los tres documentos comunes.

El artículo 4 alude a la aplicación de las estrategias marinas. Se destaca el papel que juega la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar, siendo éste el órgano administrativo encargado de aplicar los programas de seguimiento y establecer los mecanismos de intercambio de información entre las diferentes administraciones, con la finalidad de lograr el *feedback* necesario para evaluar y realizar la actualización periódica establecida⁸. Este órgano administrativo dependiente de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente será el encargado de coordinar y supervisar la consecución de los objetivos ambientales descritos en las estrategias marinas.

El artículo 5 establece los órganos de coordinación y cooperación para la aplicación de las estrategias marinas. A su vez, se mencionan órganos que fueron creados en los inicios de las estrategias marinas, en el año 2012. Al efecto, a través del Decreto 715/2012, de 20 de abril, se creó la Comisión Interministerial de Estrategias Marinas, órgano encargado de coordinar la aplicación de las estrategias en todas sus fases previstas. En el año 2014 se crean cinco comités de seguimiento y se regula su composición, funcionamiento y régimen de actuación, siendo órganos de cooperación entre las diferentes administraciones territoriales existentes en el desarrollo de las estrategias marinas. No obstante, aun estableciendo un sistema de cooperación y colaboración entre las diferentes administraciones, se posibilitan diferentes mecanismos para mejorar la eficiencia y eficacia de las estrategias marinas a través de comités ya existentes⁹.

⁸ El artículo 20 de la Ley 41/2010, de 29 de noviembre, de Protección del Medio Marino establece el mecanismo de actualización periódica de los elementos de las estrategias marinas para cada una de las demarcaciones marinas afectadas. Se fija un plazo de seis años donde se llevará a cabo de forma coordinada con los Estados miembro que compartan regiones a través de los mecanismos comunitarios establecidos o convenios que puedan existir. Si como resultado de esta actualización fuera necesario modificar los objetivos, el Ministerio de Transición Ecológica tendrá que elaborar una nueva propuesta para aprobarse siguiendo los mismos trámites que el decreto motivo del presente análisis, si se modifica – únicamente – el programa de medidas, la nueva propuesta se aprobará mediante real decreto.

⁹ Comité de Espacios Naturales Protegidos, Comité de Flora y Fauna Silvestres, Comités de Autoridades Competentes de las Demarcaciones Hidrográficas, son algunos de estos órganos que ya existían.

El articulado del decreto finaliza con el artículo 6, relativo a los informes de seguimiento, donde se encarga a la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar que, teniendo en cuenta los diferentes órganos de cooperación y colaboración creados al efecto, elabore un informe sexenal sobre el grado de ejecución de las estrategias marinas, indicando la fecha del primer informe, 31 de diciembre de 2018.

La disposición adicional primera regula las actualizaciones de las estrategias marinas, con el objetivo de dar cumplimiento al cronograma en cada uno de los ciclos que configura la normativa comunitaria. La disposición adicional segunda menciona la publicidad de las actuaciones¹⁰ que se lleven a cabo, estableciendo los enlaces a las páginas webs donde se podrán consultar. La disposición adicional tercera establece que la aplicación de lo indicado en el decreto analizado debe tener en cuenta lo descrito en la normativa sobre navegación marítima¹¹. En el caso de que cualquier actuación que se derive de la ejecución, implantación de esta normativa o, inclusive, de su normativa de desarrollo, pueda suponer un quebranto de la operatividad militar o sea de interés para la Defensa Nacional, deberá contar con un informe preceptivo del Ministerio de Defensa, regulado por la disposición adicional cuarta.

Las dos disposiciones finales establecen, en primer lugar, el carácter de legislación básica sobre protección del medio ambiente¹² y, por último, la entrada en vigor de la norma al día siguiente de su publicación.

La principal novedad surge con las nuevas medidas que vienen incluidas en el decreto, a través de su anexo. Con este, se incorporan una serie de nuevas acciones tendentes a mejorar la protección de nuestro medio marino, siendo incluidas en los programas de medidas de las estrategias marinas creadas a tal efecto. Este nuevo paquete de medidas aborda cuestiones que van desde la biodiversidad, espacios marítimos protegidos, especies alóctonas, especies explotadas comercialmente, contaminantes en productos de la pesca, alteraciones de las condiciones hidrográficas y ruido submarino. El mayor peso recae sobre las basuras marinas, analizando aspectos fundamentales como pueden ser las fuentes de contaminación (terrestres y marinas) de residuos depositados en el mar, e inclusive, medidas de sensibilización.

¹⁰ La normativa sobre participación pública, información y transparencia, indica que se debe de poder acceder al contenido de las estrategias marinas, debido – principalmente – a su carácter público. Véase Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente y la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

¹¹ Ley 14/2014, de 24 de julio, de Navegación Marítima.

¹² Al amparo del artículo 149.1.23 de la Constitución Española, que atribuye la competencia exclusiva sobre legislación básica ambiental al Estado.

Con el fin de dotar a las estrategias marinas de una mayor efectividad y eficacia, este nuevo paquete de medidas se incorpora a la mayoría de las demarcaciones marinas establecidas, aunque es cierto que algunas están especificadas para algunas zonas territoriales y se establece la autoridad responsable de las medidas a adoptar, que irán desde el propio Estado a las entidades locales.

Las basuras marinas centran casi todo el nuevo programa de medidas que incorporan las estrategias marinas, este hecho pone de relieve la gran problemática existente en esta temática. No se trata de una mera cuestión baladí, sino que va mucho más allá, es un problema que afecta a mares y océanos de manera global, ligada prácticamente a las actividades antrópicas y provoca un importante impacto socioeconómico además de ecológico, e inclusive, puede amenazar la salud de las personas. La ingestión de microplásticos¹³ es uno de los problemas más recientes y uno de los motivos de preocupación actual, pues puede suponer una vía para la introducción de productos químicos peligrosos en la cadena trófica, además de los problemas que puede suponer para la biodiversidad, su hábitat y el ecosistema en sí mismo. Con todo ello, no resulta extraño que se incorporen toda una serie de medidas encaminadas a disminuir y reducir las basuras marinas, y para ello se articulan una serie de nuevas medidas en todas las demarcaciones que se abordan desde diferentes ámbitos y recaen sobre los aspectos más controvertidos de la temática como pueden ser la retirada de basuras marinas y las metodologías para la sensibilización o educación ambiental.

3. REFLEXIONES

Con la aprobación del Real Decreto 1365/2018, de 2 de noviembre, por el que se aprueban las estrategias marinas, se cierra un ciclo iniciado con la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino, donde se incorporan los mecanismos para establecer, utilizando criterios basados en la sostenibilidad de nuestros mares, un aumento de la protección existente sobre nuestro medio marino, de tal forma que abarque – desde una perspectiva

¹³ Dentro de los programas de seguimiento del estado del medio marino en nuestro país se incluye un control de las basuras marinas tanto en las playas como en la columna de agua y los fondos marinos, así como de basuras ingeridas por algunas especies marinas indicadoras o de enmalle/enredo de organismos vivos en basuras marinas. También se incluyen subprogramas específicos sobre microplásticos en playas, en aguas superficiales y en sedimentos marinos. Véase Programas de seguimiento de las estrategias marinas del Ministerio para la Transición Ecológica, consultado el día 13 de diciembre de 2018 en <https://www.miteco.gob.es/es/costas/temas/proteccion-medio-marino/basuras-marinas/basura-programas.aspx>

ecosistémica – toda una serie de actuaciones de carácter holístico. Además, establece un calendario de actualizaciones con una periodicidad sexenal, para alcanzar los objetivos planteados en la normativa de referencia ya mencionada, y lograrlos antes de 2020.

Se incorpora a nuestro ordenamiento jurídico toda una auténtica instrumentación de planificación marítima que reforzará, tanto las medidas de carácter general existentes, como aquellas que de forma sectorial vienen a configurar el sólido marco regulador de nuestro medio ambiente marino. Se pretende, además, combinar el desarrollo sostenible de los ecosistemas marinos con la práctica de actividades antrópicas, de forma que se garantice la sostenibilidad del medio marino. Para ello se hará uso de medidas como la planificación y la ordenación marítima, que pretenden consolidar la preservación de las especies, aumentar y reforzar su protección y, establecer las medidas de recuperación que sean necesarias.

4. REFERENCIAS

ARTÍCULOS:

- BELLAS, J. (2014). The implementation of the Marine Strategy Framework Directive: Shortcomings and limitations from the Spanish point of view. *Marine Policy*. 50, pp. 10-17.
- DOUVERE, F. (2008). The importance of marine spatial planning in advancing ecosystem-based sea use management. *Marine Policy*. 32, pp. 762-771.
- ORTIZ GARCIA, M. (2011). La Ley de Protección del Medio Marino: hacia la gobernanza marítima. *Revista Catalana de Dret Ambiental*. Vol. II. Núm. 2, pp. 1-31.

LEGISLACIÓN:

- Directiva 2008/56/CE, de 17 de junio de 2008, por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino.
- Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino.
- Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
- Ley 14/2014, de 24 de julio, de Navegación Marítima.
- Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.
- Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas.

GRÁFICOS

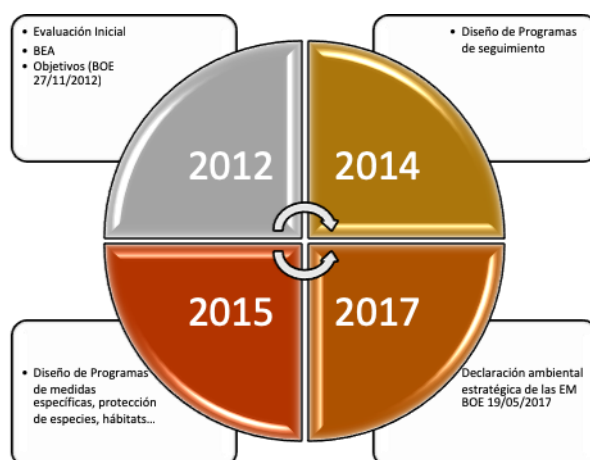


Gráfico 1. Temporalización del desarrollo de las EM. Fuente: elaboración propia