

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 02 de marzo de 2026

LA LEY SALVAMARE EN EL MARCO DE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 9 DE LA CONSTITUCIÓN ITALIANA: UN BINOMIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS ECOSISTEMAS MARINOS

THE SALVAMARE LAW IN THE CONTEXT OF THE REFORM OF
ARTICLE 9 OF THE ITALIAN CONSTITUTION: A DUAL
FRAMEWORK FOR THE PROTECTION OF MARINE ECOSYSTEMS

Autora: Maria Pia d'Antuono, PhD Candidate en la Universidad de la Campania "Luigi Vanvitelli" (Italia) *

Fecha de recepción: 16/12/2025

Fecha de aceptación: 08/01/2026

DOI: <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00467>

Resumen:

En 2022, Italia reforzó su compromiso medioambiental mediante dos instrumentos fundamentales: la reforma del artículo 9 de la Constitución Italiana, que introdujo la protección del Medio Ambiente entre los principios fundamentales, y la Ley *Salvamar*, destinada a la recuperación de residuos marinos y la promoción de prácticas de economía circular. La experiencia de la pandemia, que ha reducido temporalmente el impacto antropogénico en los ecosistemas, ha puesto de manifiesto la vulnerabilidad y, al mismo tiempo, la resistencia de la naturaleza, lo que ha impulsado una nueva relación entre la

* Intervención presentada en el II Congreso Internacional «Medio ambiente, seguridad y salud», celebrado en la Universidad de Málaga los días 23 y 24 de octubre de 2025. Tanto la intervención como el presente trabajo se desarrollaron durante la estancia de investigación realizada en la Universidad de Granada, bajo la dirección del profesor Luis Miguel García Lozano.

sociedad y el medio ambiente. La combinación de la reforma constitucional y la Ley *Salvamare* configuran un paradigma normativo que reconoce el medio ambiente como un recurso sistémico no renovable, dotado de una función social intergeneracional. Esta doble intervención normativa no solo representa una elección política, sino un proceso cultural que requiere la participación de los ciudadanos y una educación medioambiental inclusiva.

En los últimos años, las administraciones locales y nacionales han experimentado nuevas estrategias de gobernanza medioambiental, desde la gestión integrada de los residuos marinos hasta la adopción de herramientas digitales para la supervisión de los ecosistemas, reforzando la colaboración entre las instituciones, la comunidad científica y la sociedad civil para promover un modelo de desarrollo sostenible. El análisis comparativo con el escenario español permite poner de relieve los puntos de convergencia y las diferencias en los modelos de protección medioambiental, sugiriendo posibles sinergias y adaptaciones del modelo italiano en un contexto europeo más amplio.

Abstract:

In 2022, Italy reinforced its environmental commitment through two fundamental instruments: the reform of article 9 of the Italian Constitution, which introduced environmental protection among its fundamental principles, and the *Salvamare* Law, aimed at recovering marine waste and promoting circular economy practices. The experience of the pandemic, which has temporarily reduced anthropogenic impact on ecosystems, has highlighted the vulnerability and, at the same time, the resilience of nature, prompting a new relationship between society and the environment. The combination of constitutional reform and the *Salvamare* Law forms a regulatory paradigm that recognises the environment as a non-renewable systemic resource with an intergenerational social function. This dual regulatory intervention represents not only a political choice, but also a cultural process that requires the active participation of citizens and inclusive environmental education. The combination of constitutional reform and the *Salvamare* Law forms a regulatory paradigm that recognises the environment as a non-renewable systemic resource with an intergenerational social function. This dual regulatory intervention represents not only a political choice, but also a cultural process that requires the active participation of citizens and inclusive environmental education. In recent years, local and national administrations have experimented with new environmental governance strategies, from integrated marine waste management to the adoption of digital tools for ecosystem

monitoring, strengthening collaboration between institutions, the scientific community and civil society to promote a sustainable development model. A comparative analysis with the Spanish scenario highlights the points of convergence and differences in environmental protection models, suggesting possible synergies and adaptations of the Italian model in a broader European context.

Palabras clave: Medio ambiente. Ley Salvamare. Reforma constitucional. Ecosistemas marinos. Economía circular. Gobernanza ambiental. Desarrollo sostenible.

Keywords: Environment. Salvamare Law. Constitutional reform. Marine ecosystems. Circular economy. Environmental governance. Sustainable development.

Índice:

1. Introducción
2. La protección del medio ambiente en la reforma constitucional italiana
3. La «ley Salvamare»: génesis y objetivos
4. Aplicación y funcionamiento de la Ley Salvamare
 - 4.1. Aplicación práctica en Italia
 - 4.2. Apuntes de comparación con el marco normativo en España.
5. En defensa del medio ambiente futuro: posibles escenarios educativos
6. Conclusiones
7. Referencias bibliográficas

Index:

1. Introduction
2. Environmental protection in the Italian constitutional reform
3. The "Salvamare Law": genesis and objectives
4. Implementation and operation of the Salvamare Law
 - 4.1. Practical application in Italy
 - 4.2. Brief comparison with the Spanish regulatory framework
5. In defense of the future environment: possible educational scenarios
6. Conclusions
7. References

1. INTRODUCCIÓN

Los temas de la salud, del medio ambiente y de la seguridad constituyen hoy ámbitos de reflexión centrales tanto para la comunidad científica como para la sociedad en su conjunto.

No se trata de cuestiones pertenecientes a un pasado lejano: el reciente período de la pandemia de la Covid-19 ha sido, de hecho, un momento decisivo de observación, análisis y replanteamiento de nuestras prácticas cotidianas y de las formas de interacción entre el individuo y la colectividad. Esta experiencia evidenció hasta qué punto las decisiones individuales inciden de manera directa en la salud pública, en los ecosistemas y, más ampliamente, en el equilibrio del planeta.

A partir de esta conciencia surge la reflexión que aquí se propone. Con la reforma del artículo 9 de la Constitución Italiana, el legislador ha otorgado explícito reconocimiento constitucional a la protección del medio ambiente, introduciendo un principio de equilibrio orientado a garantizar una tutela integrada y sostenible. En las últimas décadas, el desarrollo industrial, las múltiples formas de contaminación y la explotación intensiva de los recursos naturales han generado amenazas globales de una magnitud sin precedentes, lo que ha exigido repensar los modelos de gestión y las estrategias de salvaguarda ambiental.

La inclusión del concepto de medio ambiente entre los principios fundamentales de la Carta constitucional representa un paso de extraordinaria relevancia: no solo incorpora la noción de medio ambiente en sentido estricto, sino que acoge también la protección de la biodiversidad, del ecosistema y de los animales. Se trata de una reforma profundamente innovadora, que marca una evolución en la relación entre derecho, ética y sostenibilidad, aunque persistan interrogantes sobre cómo adecuar plenamente este marco normativo a los nuevos desafíos ambientales del milenio¹.

A poca distancia de la reforma constitucional, el Senado de la República aprobó el Proyecto de Ley conocido como "Salvamare", plenamente coherente con la

¹ M. Cecchetti, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in «Forum di Quaderni Costituzionali», n. 3/2021; véase también Ivi., *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in «Corti Supreme e salute», 2022.

nueva concepción de la protección ambiental. Se trata de un avance significativo cuyo objetivo principal es contribuir de manera efectiva a la recuperación del ecosistema marino y a la promoción de la economía circular. La normativa busca facilitar la recogida de los residuos pescados de forma accidental, fomentar campañas voluntarias de limpieza del mar y de las aguas interiores, así como sensibilizar a la ciudadanía sobre la necesidad de prevenir el abandono de residuos en el mar, en los lagos, en los ríos y en las lagunas.

2. LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN LA REFORMA CONSTITUCIONAL ITALIANA

Con la promulgación de la Ley Constitucional n.1, de 11 de febrero de 2022, se completó el proceso de revisión de los artículos 9 y 41 de la Constitución Italiana, con el objetivo de subsanar la ausencia de disposiciones constitucionales explícitas sobre la protección del medio ambiente. Se trata de una reforma muy controvertida y significativa, ya que, por primera vez, se ha intervenido en la parte relativa a los principios fundamentales de la Constitución. Esta necesidad surgió de la importancia que ha adquirido el valor del medio ambiente y de la conciencia de la necesidad de garantizar su protección en todas sus formas, que se ha consolidado desde hace tiempo en el ordenamiento jurídico y en la conciencia colectiva, como lo demuestran décadas de jurisprudencia del Tribunal Constitucional Italiano. Se ha añadido un tercer párrafo a los dos párrafos originales del artículo 9, que establece que la República de Italia protegerá «el medio ambiente, la biodiversidad y los ecosistemas, también en interés de las generaciones futuras. La ley del Estado regulará las formas y medios de protección de los animales».

La intervención sobre el artículo 41, por su parte, aporta algunas adiciones a los párrafos ya existentes, introduciendo la referencia al «daño a la salud» y al «daño al medio ambiente». El daño a la salud se incluye como complemento. El daño a la salud se incluye para completar la lista de límites que se imponen al ejercicio de la libertad de iniciativa económica privada, de modo que esta última, en el texto resultante de la modificación, «no puede ejercerse en contra de la utilidad social o de manera que cause daños a la salud, al medio ambiente, a la seguridad, a la libertad y a la dignidad humana»; la referencia al medio ambiente, en cambio, se vincula a los «fines sociales» a los que puede estar subordinada la actividad económica, tanto pública como privada, mediante los programas y controles oportunos previstos por la ley, con el efecto de adaptar la fórmula textual al siguiente tenor: «La ley determina los programas y controles oportunos para

que la actividad económica pública y privada pueda ser orientada y coordinada con fines sociales y medioambientales».

En relación con las novedades contempladas en el artículo 9, lo primero que llama la atención es la referencia a una pluralidad de nuevos objetos, cuya protección se atribuye expresamente al ámbito de lo «constitucionalmente relevante»; nos referimos, en particular, a los términos «biodiversidad» y «ecosistemas».

A partir de esta premisa, se percibe la intención del legislador de establecer una distinción conceptual que, sin embargo, ha suscitado algunas dudas por parte de la doctrina más atenta, la cual ha precisado que, desde un punto de vista estrictamente científico, el medio ambiente se considera apto para abarcar, además del paisaje, también la pluralidad de todos los «ecosistemas», dentro de los cuales se desarrollan los elementos de la biodiversidad, fruto del equilibrio de coexistencia entre las diversas especies bióticas, en relación con el clima y los recursos naturales abióticos².

Por el contrario, otros autores³ han señalado que el término «paisaje» surge de la voluntad de mantener una continuidad con respecto a la sólida práctica jurídica, internacional y supranacional, que desde hace tiempo hace un amplio uso de esos términos, hasta el punto de que se utilizan cada vez con más frecuencia también en la práctica jurisprudencial⁴.

² Las posibles contradicciones entre las exigencias de protección del paisaje y las exigencias de protección del medio ambiente son el centro de la severa crítica a la reforma, calificada incluso de «perjudicial», de G. Severini y P. Carpentieri, *Sull'inutile, anzi dannosa modifica dell'art. 9 della Costituzione* (Sobre la inútil, e incluso perjudicial, modificación del art. 9 de la Constitución), en *giustiziainsieme.it*, 2021, pp. 5 ss.

³ Véase C. Colasante, *La ricerca di una nozione giuridica di ambiente e la complessa individuazione del legislatore competente* (La búsqueda de un concepto jurídico de medio ambiente y la compleja identificación del legislador competente), en «Federalismi», 20/2020; para más información, véase R. Saija, *Dal paesaggio all'ambiente: l'articolo 9, comma 2 Cost. attraverso la giurisprudenza della Corte costituzionale*, (Del paisaje al medio ambiente: el artículo 9, apartado 2, de la Constitución a través de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional), en «Incontro di Studio del Ce.S.E.T.», Firenze University Press, 2007; A. Predieri, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, (Significado de la norma constitucional sobre la protección del paisaje), en «Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione», Milán, 1969.

⁴ Entre los ejemplos más recientes, cabe citar las sentencias del Tribunal Constitucional n. 113, 86, 21/2021, 117/2020 y 179/2019 (para el término «ecosistemas»), así como las sentencias n. 117, 144, 141, 86, 74/2021 y 281, 134 y 106/2020 (para el término «biodiversidad»).

Por lo tanto, si bien el medio ambiente puede considerarse como el conjunto de todos los aspectos físicos, químicos y abióticos, visibles e invisibles, antropogénicos y naturales de los ecosistemas, también es cierto que se trata de un concepto polisémico y multidimensional, por lo que es necesario y conveniente distinguir todos los perfiles que lo caracterizan, con el fin de evitar posibles conflictos que puedan surgir dentro del macroobjetivo de la protección del medio ambiente⁵. No es casual, ni tampoco obvia, la decisión del legislador moderno de atribuir a la República la tarea de proteger el medio ambiente, la biodiversidad y los ecosistemas; de hecho, esta decisión es fruto de las mismas consideraciones que caracterizaron los trabajos preparatorios de la Asamblea Constituyente en la fase de aprobación del artículo 9 de la Constitución, cuando los estatistas y los regionalistas se enfrentaron sobre el término más adecuado que debía utilizarse. En esa ocasión, se aprobó la enmienda propuesta por Emilio Lussu sobre la sustitución del término «Estado» por el de «República», con la voluntad expresa de dejar sin perjuicio la posibilidad de una intervención, en materia cultural, tanto por parte del Estado como de las Regiones⁶, cuestión que posteriormente se convertiría en objeto de la reforma constitucional del Título V relativo al reparto de competencias⁷.

Desde el punto de vista del legislador, por lo tanto, la referencia a la República tiene como objetivo principal acoger el principio de «tarea común» a todas las entidades e instituciones públicas que la componen, sin perjuicio del respeto a las normas constitucionales sobre la distribución de competencias normativas y administrativas entre las entidades de la propia República.

⁵ También se ha destacado que el legislador, al dejar sin cambios la tradicional referencia al «paisaje» contenida en el segundo párrafo del artículo 9 e introducir las ya consolidadas referencias a la protección de la «biodiversidad» y los «ecosistemas», ha superado definitivamente también la anomalía de la fórmula contenida en el artículo 117 de la Constitución, párrafo segundo, letra s), en la que la materia de competencia legislativa exclusiva del Estado se indica de forma impropia con la referencia al «ecosistema» en singular, véase al respecto M. Cecchetti, *op. cit.*

⁶ Cfr. sobre el tema M. Cecchetti, *Art. 9*, en R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (eds.), *Commentario alla Costituzione*, (Comentario a la Constitución), Milán, 2006, pp. 219-220.

⁷ Sobre la distribución de competencias normativas y administrativas entre los organismos de la República, véase M. Cecchetti, *La Corte costituzionale davanti alle "questioni tecniche" in materia di tutela dell'ambiente* (El Tribunal Constitucional ante las "cuestiones técnicas" en materia de protección del medio ambiente), en «Federalismi.it», 2020, 50 y ss.; G. Morbidelli, *L'azione regionale e locale per i beni culturali in Italia* (La acción regional y local para los bienes culturales en Italia), en «Le Regioni», 1987; Id., *La disciplina del territorio tra Stato e Regioni* (La disciplina del territorio entre el Estado y las Regiones), Milán, 1974; P. Petraroia, *Il ruolo delle Regioni per la tutela, la valorizzazione e la gestione dei beni culturali: ciò che si può fare e ciò che resta da fare* (El papel de las Regiones en la protección, valorización y gestión de los bienes culturales: lo que se puede hacer y lo que queda por hacer), en «Aedon, Rivista di arti e diritto on line», n. 3/2001.

Por último, una de las novedades más evidentes que ha caracterizado la reforma es, sin duda, la vinculación explícita de la protección del medio ambiente también con el interés de las «generaciones futuras». De este modo, el legislador se ha alineado con muchos otros textos constitucionales, no solo europeos, que cada vez más contienen una referencia específica a las generaciones futuras, a veces en términos de responsabilidad de las «generaciones presentes»⁸, otras mediante la remisión al concepto de «desarrollo sostenible» que, de manera indirecta, también se relaciona con el de las generaciones futuras⁹. Por otra parte, la constitucionalización de este interés no ha estado exenta de críticas doctrinales, referidas sobre todo a la formulación «también en interés de las generaciones futuras», que lo hace parecer casi un apéndice innecesario del resto de la disposición constitucional¹⁰.

Además, la inclusión en el artículo 9 de la Constitución vincula la defensa de los intereses de quienes nacerán en los próximos años a la protección, por parte de quienes viven hoy, exclusivamente del medio ambiente y de los demás bienes indicados en el nuevo apartado tercero.

No se puede negar que se trata de una conexión relevante, ya que la protección de las generaciones futuras debe pasar necesariamente por la protección del medio ambiente, pero, como ha señalado parte de la doctrina, al mismo tiempo, esta referencia no puede considerarse totalmente exhaustiva, ya que la atención a las generaciones «del mañana» no puede prescindir de nuevas intervenciones por parte de las generaciones actuales de carácter económico-financiero, además de social y cultural¹¹. En otras palabras, es indispensable un enfoque sistémico e «integrado» del problema que afecta al interés por las decisiones futuras, del que la protección del medio ambiente es solo una parte¹².

⁸ Una referencia a la responsabilidad de las generaciones presentes se encuentra en las Constituciones alemana, suiza y checa.

⁹ D. Porena, *Il principio di sostenibilità*, Turín, 2017, p. 1 y 118 ss.; L. Bartolucci, *Il più recente cammino delle generazioni future nel diritto costituzionale* (El más reciente recorrido de las generaciones futuras en el Derecho constitucional), en «Osservatorio AIC», 4, 2021, p. 5 ss.

¹⁰ G. Sobrino, *Le generazioni future entrano nella Costituzione* (Las generaciones futuras entran en la Constitución), en «Quaderni costituzionali», Il Mulino, Bolonia, 1/2022.

¹¹ Sobre las diferentes dimensiones de la sostenibilidad, además de la ambiental, véase D. Porena, *op. cit.*, p. 106; M. Cecchetti, *op. cit.*, p. 290, lo define como un concepto «poliédrico».

¹² Este enfoque se encuentra, en particular, en la Constitución Belga (art. 7-bis: «el Estado Federal, las Comunidades, las Regiones persiguen los objetivos del desarrollo sostenible en sus aspectos sociales, económicos y ambientales, teniendo en cuenta la solidaridad entre generaciones») y en la del Portugal (arts. 66 y 81, que remiten al objetivo del desarrollo sostenible en relación, respectivamente, con la protección del medio ambiente y la

En cuanto a la supuesta ambigüedad sobre la identificación de quiénes deben considerarse las generaciones futuras, se ha observado¹³ que la norma no se configura como una regla y, por lo tanto, no impone identificar con certeza a los «sujetos futuros» cuyo interés debe asumir relevancia jurídica. Se trata, más bien, de un principio que obliga al legislador a «mirar hacia el futuro», es decir, a elaborar políticas medioambientales que garanticen una coexistencia a largo plazo y, por lo tanto, no limitada solo a las generaciones actuales y a la humanidad dentro de los ecosistemas y del conjunto de la biosfera. Esto representa un parámetro nada desdeñable para el legislador —además de una restricción— a la hora de medir y evaluar las decisiones políticas medioambientales desde el punto de vista de la idoneidad, la necesidad y la proporcionalidad¹⁴, en el marco de un control judicial de razonabilidad.

3. LA «LEY SALVAMARE»: GÉNESIS Y OBJETIVOS

En este contexto tan variado, tras un proceso tortuoso, se aprueba la Ley n. 60, de 17 de mayo de 2022, conocida como «Ley Salvamare». Se trata de una intervención con múltiples inspiraciones que, además de los objetivos arraigados y maduros de saneamiento del ecosistema marino y promoción de la economía circular, también afecta a la situación de los pescadores, anteriormente exentos de responsabilidad en relación con los residuos encontrados accidentalmente. La medida normativa regula, en particular, las operaciones de gestión y reciclaje de residuos pescados y/o recogidos involuntariamente, permitiendo a los pescadores contribuir a la limpieza de los fondos marinos y, sin ningún temor, llevar a tierra el plástico y los residuos que hayan acabado accidentalmente en las redes.

Antes de la promulgación de la normativa en cuestión, los pescadores que llevaban a puerto los residuos recogidos se exponían al riesgo de ser acusados de tráfico de residuos, considerados especiales y no ordinarios, con la

«promoción del aumento del bienestar social y económico y de la calidad de vida de las personas»).

¹³ G. Sobrino, *Le generazioni future entrano nella Costituzione* (Las generaciones futuras entran en la Constitución), en «Quaderni costituzionali», Il Mulino, Bolonia, n. 1/2022; L. Bartolucci, *Il più recente cammino delle generazioni future nel diritto costituzionale* (El más reciente recorrido de las generaciones futuras en el derecho constitucional), en «Osservatorio AIC», n. 4/2021.

¹⁴ Sobre el tema, véase el estudio general de R. Bifulco, *Diritti e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale* (Derechos y generaciones futuras. Problemas jurídicos de la responsabilidad intergeneracional), Milán, 2008.

consecuencia de que, para evitar cualquier riesgo, el plástico y cualquier otro residuo recogido debía ser arrojado de nuevo al mar. De hecho, no solo los hidrocarburos —que sin duda representan el caso más grave de daño al medio ambiente marino— pueden constituir «contaminación», sino también el vertido de residuos (*dumping*)¹⁵, plásticos¹⁶, restos abandonados en el mar u otras sustancias¹⁷.

Con el tiempo, el daño causado por la contaminación del medio marino —un daño «latente»¹⁸ y de difícil solución desde el punto de vista jurídico — ha suscitado un gran interés en el desarrollo de la doctrina y la jurisprudencia, debido a las peculiaridades del bien jurídico protegido y al tipo de daño que causa¹⁹.

¹⁵ Véase la Convención de Londres de 29 de diciembre de 1972 sobre la prevención de la contaminación marina causada por el vertimiento de desechos (London Dumping Convention). En la doctrina, véase M. Cottone, *L'inquinamento marino causato dai rifiuti prodotti dalle navi: sviluppi e tendenze evolutive* (La contaminación marina causada por los desechos producidos por los buques: desarrollos y tendencias evolutivas), en «Riv. giur. amb.», 2007, p. 389 y ss.

¹⁶ Sobre esta forma invasiva de contaminación marina, a nivel de la Unión Europea se registran numerosas intervenciones, entre ellas, más recientemente, las Directivas 2019/904/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, sobre la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente, y 2019/883/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, relativa a las instalaciones portuarias de recepción de desechos procedentes de los buques, que modifica la Directiva 2010/65/UE y deroga la Directiva 2000/59/CE. En esta materia, véase G. Balocco, *L'inquinamento determinato dalla plastica: una problematica planetaria* (La contaminación causada por el plástico: un problema planetario), en «Giorn. dir. Amm.», 2020, p. 470 y ss.

¹⁷ Por ejemplo, con la contaminación causada por armas químicas, véase B. Cassandro, *Inquinamento marino da armi chimiche e sua incidenza sulle zone costiere: un problema planetario* (Contaminación marina por armas químicas y su incidencia en las zonas costeras: un problema planetario), en «Contratto impr. Europa», 2016, p. 724 y ss.

¹⁸ Con referencia a aquellos supuestos en los que existe «una notable diferencia temporal entre la conducta lesiva y el evento dañoso, sin que entretanto se haya producido ningún cambio en los factores determinantes del riesgo», al respecto véase F. Ceserani, *I nuovi rischi di responsabilità civile: rischi lungolatenti e rischi emergenti. Tendenze ed orientamenti nelle "coverage trigger disputes"* (Los nuevos riesgos de responsabilidad civil: riesgos de larga latencia y riesgos emergentes. Tendencias y orientaciones en las "coverage trigger disputes"), en «Dir. econ. ass.», 2010, p. 14.

¹⁹ Se trata de un daño «tendencialmente difundido, pero pulverizado, que afecta a un número muy elevado de sujetos, aunque con consecuencias a menudo modestas para cada uno de los perjudicados, si bien muy graves en su conjunto. Al mismo tiempo, el daño más grave, es decir, el daño a los recursos naturales (o al medio ambiente), es un daño colectivo cuya indemnización encuentra en todos los países obstáculos de todo tipo, tanto en lo que respecta a la naturaleza jurídica del daño como a su determinación y reparación», así V. Putzolu, *Danni da inquinamento: responsabilità e assicurazione* (Daños por contaminación: responsabilidad y seguro), en AA.VV., *Il danno ambientale* (El daño ambiental), Milán, 1989, p. 97.

4. APLICACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA LEY SALVAMARE

4.1. APLICACIÓN PRÁCTICA EN ITALIA

La medida normativa en cuestión, además de equiparar los residuos pescados accidentalmente a los producidos por los buques, propone una distinción entre los «residuos pescados accidentalmente» (RAP) y los «residuos recogidos voluntariamente» (RVR). En concreto, la expresión «residuos pescados accidentalmente» se refiere a «los residuos recogidos en el mar, los lagos, los ríos y las lagunas por las redes durante las operaciones de pesca y los recogidos ocasionalmente en el mar, los lagos, los ríos y las lagunas por cualquier medio»²⁰.

Evidentemente, esta disposición sigue la línea marcada por la Directiva n. 883 de 2019, la cual establece que los Estados miembros deben poner a disposición en todos los puertos instalaciones de recogida para los buques que atraquen en ellos. Así mismo, impone elaborarse y aplicar un plan adecuado de recogida y gestión de residuos para cada puerto. Y, por último, con el fin de favorecer la entrega de los residuos pescados accidentalmente, no se imponga ninguna tarifa por estos, garantizando así el derecho a su entrega sin cargas adicionales.

Por el contrario, la fórmula «residuos recogidos voluntariamente» se refiere a «los residuos recogidos mediante sistemas de captura de estos, siempre que no interfieran con las funciones ecosistémicas de las masas de agua».

Es evidente que la estructura normativa de la ley tiene por objeto facilitar las actividades de recogida que resultan difíciles, si no prohibidas. Se pretende fomentar la recogida voluntaria no solo durante las campañas de limpieza organizadas, sino también mediante la instalación de sistemas de captura fijos, cuya ubicación debe estudiarse detenidamente para no interferir en las funciones ecosistémicas de las masas de agua.

En cuanto a los aspectos normativos más destacados de la norma legal, cabe destacar la atribución al capitán del buque de la función de llevar los residuos pescados accidentalmente a la instalación portuaria de recogida habilitada por la Autoridad del Sistema Portuario o por el Ayuntamiento.

La operación es gratuita y se realiza previa pesada. Los costes de gestión recaen sobre la colectividad en forma de componente que se añade al impuesto sobre los residuos, y es tarea de la Autoridad Reguladora de la Energía, las Redes y el

²⁰ Ley 17 de mayo de 2022, n.º 60.

Medio Ambiente (ARERA) establecer los criterios y las modalidades de definición de este, indicándolo claramente en las notificaciones de pago.

Además, se prevén medidas para la recogida de residuos flotantes en los ríos, antes de que desemboquen en el mar: se establece que las autoridades distritales introduzcan, en sus planes, medidas experimentales en los cursos de agua destinadas a la captura de residuos flotantes, siempre que sean compatibles con las necesidades hidráulicas y de protección de los ecosistemas.

4.2. APUNTES DE COMPARACIÓN CON EL MARCO NORMATIVO EN ESPAÑA

El estudio del derecho comparado que se presenta a continuación constituye una excelente oportunidad para observar cómo se desarrollan los sistemas de protección: la intervención del Estado no se limita a la promulgación de normas, sino que también implica la adopción de las medidas necesarias para su implementación²¹. Sin duda, la gestión de las áreas marinas protegidas siempre ha planteado desafíos particulares que representan un reto considerable, a partir de la misma noción de *medio ambiente* y de *medio marino*²².

En el ordenamiento jurídico español, el marco para la protección del medio marino se articula fundamentalmente a partir de la transposición de la Directiva 2008/56/CE, por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino²³.

²¹ En efecto, la necesidad de articular jurídicamente la protección del medio marino se ha proyectado progresivamente en el desarrollo de una política marítima integrada, que abarca ámbitos diversos - como el transporte marítimo, la competitividad empresarial, el empleo o la pesca- y que se ha visto consolidada y profundizada mediante la aprobación de distintos instrumentos normativos, tales como la Directiva Marco del Agua, la Directiva Marco sobre la Estrategia Marina y la directivas orientadas a la protección de la biodiversidad. Para una mayor profundización, véase E. A. García, *La Ley 41/2010, de protección del medio marino como nuevo marco de ordenación de los mares y océanos españoles. Consideraciones generales, estructura y contenido de la norma*, en E. A. García, F. J. Sanz Larruga y A. N. Ortega, *La ordenación jurídica del medio marino en España. Estudios sobre la Ley 41/2010, de protección del medio marino*, Madrid, BOE, 2013, pp. 209 ss. Cfr. L.M. García Lozano, *La regulación de las centrales hidroeléctricas en España, Italia y Francia ante el reto de la reversión*, en «Revista jurídica, Universidad Autónoma de Madrid», n.º. 47, 2023, págs. 31-53. Id. *La contaminación de las aguas subterráneas en los ámbitos urbanos: Un elemento a tener en cuenta para la planificación del territorio en Riesgo de inundación en España: análisis y soluciones para la generación de territorios resilientes*, 2020, págs. 489-498.

²² E. A. García, *La Ley 41/2010, de protección del medio marino como nuevo marco de ordenación de los mares y océanos españoles. Consideraciones generales, estructura y contenido de la norma*, en *op. cit.*

²³ En el preámbulo "La presente ley, que incorpora al derecho español la Directiva 2008/56/CE, además engloba la regulación de otros aspectos de la protección del medio marino que hasta ahora no se habían abordado en la legislación estatal. De esta manera, la

Esta transposición se materializa mediante la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino, que configura los instrumentos básicos para la planificación, conservación y restauración del entorno marino, integrando así los objetivos europeos en la normativa interna española. Desde los primeros artículos de la ley objeto de análisis se establecen tres objetivos esenciales de las estrategias marinas, orientados a proteger el medio marino y su biodiversidad, evitar su deterioro y favorecer la recuperación de los ecosistemas afectados. Además, se persigue la prevención y reducción de los vertidos con el fin de eliminar progresivamente la contaminación y evitar impactos o riesgos graves para la biodiversidad, los ecosistemas marinos, la salud humana o los usos permitido del mar. Asimismo, la Ley establece la necesidad de garantizar que las actividades y usos desarrollados en el medio marino sean plenamente compatibles con la preservación de su biodiversidad (artículo 1.3).

A la luz de los objetivos generales examinados, resulta particularmente relevante el análisis del título IV de la Ley LPMM, que dedica una atención específica a la regulación de los vertidos en el mar (cfr. arts. 31 y ss.)²⁴.

No obstante, a diferencia del marco normativo italiano, en el ordenamiento español no se prevé expresamente un mecanismo equivalente de retorno obligatorio de los residuos desde el mar a tierra. Si bien se incluyen disposiciones sobre vertidos permitidos o autorizables y se contemplan medidas para minimizar la contaminación, no existe un mandato generalizado que obligue a los operados pesqueros a trasladar los residuos marinos al puerto.

Sin embargo, en los últimos años se han desarrollado iniciativas y programas prácticos que abordan esta cuestión de manera voluntaria y cooperativa, complementando el marco legal: *Upcycling the oceans* (2024) que es un proyecto firmado entre autoridades portuarias y organizaciones ambientalistas, destinado a recolectar y tratar residuos marinos, y *Digital Marine Litter Passport* (DMP, 2025), que involucra 35 puertos españoles y tiene como objetivo transformar la basura marina recogida en materiales reciclados, con la colaboración de pescadores y el apoyo de la Fundación Biodiversidad de gobierno español.

Por lo tanto, desde la perspectiva de un análisis comparado, se evidencia una diferencia entre ambos ordenamientos. Mientras que en España el régimen se centra en la prohibición general de vertidos y en la regulación de excepciones

Ley de Protección del Medio Marino se constituye como el marco general para la planificación del medio marino, con el objetivo de lograr su buen estado ambiental”.

²⁴ Título IV *De los vertidos en el mar* (Arts. 31- 35) LPMM.

autorizadas, sin establecer una obligación activa de retorno de residuos desde el mar a tierra, en Italia la normativa aborda de manera directa y operativa la gestión de los residuos generados por la actividad pesquera, asegurando que los desechos recogidos durante la pesca sean trasladados y tratados adecuadamente en puerto.

5. EN DEFENSA DEL MEDIO AMBIENTE FUTURO: POSIBLES ESCENARIOS EDUCATIVOS

Con la reforma constitucional del artículo 9 y la medida «Salvamare», el medio ambiente se configura como un valor primordial y no como un mero bien o materia de competencia.

La superación de la perspectiva antropocéntrica de la Constitución subraya la nueva relación entre la comunidad y el medio ambiente, con la conciencia de que este último constituye un recurso sistémico no renovable. Por lo tanto, se destaca que el medio ambiente es capaz de expresar una importante función social e incorporar una pluralidad de intereses y unidades colectivas, incluso de naturaleza intergeneracional.

Examinados en relación con las sentencias más significativas del Tribunal Constitucional²⁵, los artículos 9 y 41 han permitido una interpretación clara e innovadora del tema medioambiental; además, la orientación jurisprudencial, consolidada junto con la doctrinal, ha contribuido al reconocimiento del medio ambiente como «valor constitucional». En particular, tras la modificación n.º 3 de 2001, la jurisprudencia del juez de leyes ha precisado que el medio ambiente como «valor» es ya un hecho adquirido, con respecto al cual operan tanto la legislación nacional y regional como la jurisprudencia constitucional y ordinaria.

La inclusión del medio ambiente en los principios fundamentales es una respuesta a la crisis medioambiental, de la que muchos gobiernos han tomado nota.

Para comprender más concretamente el sentido de la medida, se pueden considerar los múltiples ejemplos de normativa constitucional en materia de protección del medio ambiente. Entre ellos, el modelo que se ha impuesto a lo

²⁵ Sent. Corte Const. núms. 407/2002, 378/2007, 105/2008, 164/2021. Para un análisis más profundo, véase G. Santini, *Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 Cost.* (Constitución y medio ambiente: la reforma de los arts. 9 y 41 de la Constitución), en «Forum di Quaderni Costituzionali», 2, 2021.

largo de los años en el ordenamiento jurídico de la Unión Europea es el más avanzado y vanguardista en la elaboración y aplicación de políticas de protección del medio ambiente, hoy consagrado en los textos del TUE y del TFUE, así como parámetro de validez para las políticas medioambientales.

Con referencia específica a la protección del medio ambiente marino²⁶, el legislador ha intervenido en varias ocasiones. Además de algunas normas previstas en el Código del Medio Ambiente en casos concretos, la intervención más reciente se refiere a las «Disposiciones para la recuperación de residuos en el mar y en aguas interiores y para la promoción de la economía circular», destinadas a reforzar la protección de los ecosistemas acuáticos e incentivar prácticas sostenibles de recuperación y reciclaje de materiales.

El objetivo de esta intervención es una mayor concienciación sobre la cuestión medioambiental por parte de toda la comunidad: una operación que no puede prescindir de una responsabilización general, inclusiva y activa de los propios ciudadanos. En particular, se prevén formas adecuadas de publicidad a cargo de las autoridades portuarias o de los municipios territorialmente competentes en materia de gestión de residuos urbanos, con el fin de involucrar a la comunidad de pescadores y a los operadores del sector en las modalidades de entrega de los residuos. Además, en las escuelas de todos los niveles se llevan a cabo y promueven actividades de información y educación medioambiental²⁷, con el fin de concienciar a los alumnos sobre la riqueza, pero también sobre la vulnerabilidad del patrimonio medioambiental.

6. CONCLUSIONES

El conjunto normativo conformado por la reforma constitucional del artículo 9 de la Constitución Italiana y la Ley Salvamare constituye un paradigma jurídico en materia de protección ambiental, al reconocer el medio ambiente como un bien constitucionalmente protegido, intergeneracional y sujeto a los principios

²⁶ En la Ley de 31 de diciembre de 1982, n.º 979 (la denominada ley sobre la protección del mar), y en el Decreto Legislativo de 6 de noviembre de 2007, n.º 202, de aplicación de la Directiva 2005/35/CE relativa a la contaminación provocada por los buques y las sanciones consiguientes.

²⁷ La Ley 92 de 20 de agosto de 2019 introdujo, a partir del curso escolar 2020-2021, la enseñanza transversal de Educación Cívica en el primer y segundo ciclo de instrucción. Esta se considera un terreno de ejercicio concreto para desarrollar "la capacidad de actuar como ciudadanos responsables y de participar plena y conscientemente en la vida cívica, cultural y social de la comunidad" (artículo 1, párrafo 1 de la Ley). Las Directrices contenidas en la Ley se desarrollan en torno a tres núcleos conceptuales, entre los cuales encontramos los de "desarrollo sostenible", "educación ambiental", "conocimiento" y "protección del patrimonio y del territorio".

de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad. Esta articulación normativa impone tanto a los órganos del Estado como a los ciudadanos la obligación de garantizar la tutela efectiva de los ecosistemas, elevando la protección ambiental al rango de principio fundamental y subordinando el desarrollo legislativo ordinario a los valores constitucionales.

La Ley Salvamare traduce los principios en medidas concretas de recuperación de residuos marinos y promoción de la economía circular, evidenciando como la legislación puede generar impactos positivos en la gestión de los ecosistemas y fomentar la responsabilidad colectiva. La experiencia madurada en estos años, incluida la pandemia, ha demostrado la vulnerabilidad y la resiliencia de los ecosistemas, reforzando la necesidad de un enfoque sistemático, que integre salud pública, desarrollo económico y preservación ambiental.

En definitiva, puede observarse cómo esta combinación de reforma constitucional e instrumentos normativos demuestra cómo es posible afrontar los desafíos contemporáneos con un enfoque integrado, relacionando salud, medio ambiente y responsabilidad colectiva, transformando la conciencia en acción concreta y sostenible. La experiencia italiana, apoyada en el modelo europeo, nos muestra que la protección del medio ambiente y el desarrollo social no son objetivos contrapuestos, sino dos caras de la misma moneda. El futuro de nuestras comunidades depende de la capacidad de comprender el presente, actuar con conciencia y transmitir a las generaciones futuras una biosfera viva, íntegra y regenerada.

7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BALOCCO G., *L'inquinamento determinato dalla plastica: una problematica planetaria (La contaminación causada por el plástico: un problema planetario)*, en «Giorn. dir. Amm.», 2020.

BARTOLUCCI L., *Il più recente cammino delle generazioni future nel diritto costituzionale* (El más reciente recorrido de las generaciones futuras en el Derecho constitucional), en «Osservatorio AIC», 4, 2021.

BARTOLUCCI L., *Il più recente cammino delle generazioni future nel diritto costituzionale* (El más reciente recorrido de las generaciones futuras en el derecho constitucional), en «Osservatorio AIC», n. 4/2021;

BIFULCO R., CELOTTO A., OLIVETTI M. (eds.), *Commentario alla Costituzione*, (Comentario a la Constitución), Milán, 2006.

BIFULCO R., *Diritti e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale* (Derechos y generaciones futuras. Problemas jurídicos de la responsabilidad intergeneracional), Milán, 2008.

CASSANDRO B., *Inquinamento marino da armi chimiche e sua incidenza sulle zone costiere: un problema planetario* (Contaminación marina por armas químicas y su incidencia en las zonas costeras: un problema planetario), en «Contratto. impr. Europa», 2016.

CECCHETTI M., *La Corte costituzionale davanti alle "questioni tecniche" in materia di tutela dell'ambiente* (El Tribunal Constitucional ante las "cuestiones técnicas" en materia de protección del medio ambiente), en «federalismi.it», 2020.

CECCHETTI M., *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in «Forum di Quaderni Costituzionali», n. 3/2021.

CECCHETTI M., *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in «Corti Supreme e salute», 2022.

CESERANI F., *I nuovi rischi di responsabilità civile: rischi lungolatenti e rischi emergenti. Tendenze ed orientamenti nelle "coverage trigger disputes"* (Los nuevos riesgos de responsabilidad civil: riesgos de larga latencia y riesgos emergentes. Tendencias y orientaciones en las "coverage trigger disputes"), en «Dir. econ. ass.», 2010.

COLASANTE C., *La ricerca di una nozione giuridica di ambiente e la complessa individuazione del legislatore competente* (La búsqueda de un concepto jurídico de medio ambiente y la compleja identificación del legislador competente), en «Federalismi», 20/2020.

COTTONE M., *L'inquinamento marino causato dai rifiuti prodotti dalle navi: sviluppi e tendenze evolutive* (La contaminación marina causada por los desechos producidos por los buques: desarrollos y tendencias evolutivas), en «Riv. giur. amb.», 2007.

GARCIA E.A., SANZ LARRUGA F.J. y ORTEGA A.N., *La Ordenación jurídica del medio marino en España. Estudios sobre la Ley 41/2010, de protección del medio marino*, Madrid, Boe, 2013.

GARCIA LOZANO., L.M., *La regulación de las centrales hidroeléctricas en España, Italia y Francia ante el reto de la reversión* en «Revista jurídica Universidad Autónoma de Madrid», n.º. 47, 2023, págs. 31-53

GARCIA LOZANO., L.M., *La contaminación de las aguas subterráneas en los ámbitos urbanos: Un elemento a tener en cuenta para la planificación del territorio en Riesgo de inundación en España: análisis y soluciones para la generación de territorios resilientes*, 2020, págs. 489-498

MORBIDELLI G., *L'azione regionale e locale per i beni culturali in Italia* (La acción regional y local para los bienes culturales en Italia), en «Le Regioni», 1987.

MORBIDELLI G., *La disciplina del territorio tra Stato e Regioni* (La disciplina del territorio entre el Estado y las Regiones), Milán, 1974.

PETRAROLA P., *Il ruolo delle Regioni per la tutela, la valorizzazione e la gestione dei beni culturali: ciò che si può fare e ciò che resta da fare* (El papel de las Regiones en la protección, valorización y gestión de los bienes culturales: lo que se puede hacer y lo que queda por hacer), en «Aedon, Rivista di arti e diritto on line», n. 3/2001.

PORENA D., *Il principio di sostenibilità*, Turín, 2017.

PREDIERI A., *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, (Significado de la norma constitucional sobre la protección del paisaje), en «Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione», Milán, 1969.

PUTZOLU V., *Danni da inquinamento: responsabilità e assicurazione* (Daños por contaminación: responsabilidad y seguro), en Aa.Vv., *Il danno ambientale* (El daño ambiental), Milán, 1989, p. 97.

SAIJA R., *Dal paesaggio all'ambiente: l'articolo 9, comma 2 Cost. attraverso la giurisprudenza della Corte costituzionale*, (Del paisaje al medio ambiente: el artículo 9, apartado 2, de la Constitución a través de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional), en «Incontro di Studio del Ce.S.E.T.», Firenze University Press, 2007.

SANTINI G., *Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 Cost.* (Constitución y medio ambiente: la reforma de los arts. 9 y 41 de la Constitución), en «Forum di Quaderni Costituzionali», 2, 2021.

SEVERINI G. y CARPENTIERI P., *Sull'inutile, anzi dannosa modifica dell'art. 9 della Costituzione* (Sobre la inútil, e incluso perjudicial, modificación del art. 9 de la Constitución), en «giustiziainsieme.it», 2021.

SOBRINO G., *Le generazioni future entrano nella Costituzione* (Las generaciones futuras entran en la Constitución), en «Quaderni costituzionali», Il Mulino, Bolonia, 1/2022.

7.1. FUENTES NORMATIVAS

Directiva 2019/904/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, sobre la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente.

Directiva 2019/883/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, relativa a las instalaciones portuarias de recepción de desechos procedentes de los buques, que modifica la Directiva 2010/65/UE y deroga la Directiva 2000/59/CE.

Ley italiana de 31 de diciembre de 1982, n. ° 979.

Decreto Legislativo de Italia de 6 de noviembre de 2007, n.º 202, de aplicación de la Directiva 2005/35/CE relativa a la contaminación provocada por los buques y las sanciones consiguientes.