



# Gobernanza para la protección del medio marino en España

Guía práctica

# Gobernanza para la protección del medio marino en España

Guía práctica



# Presentación

**E**l medio marino constituye una riqueza inestimable. Los ecosistemas marinos cubren más del 70% de la superficie de la Tierra y mantienen aproximadamente el 90% de la biomasa del planeta, es decir, albergan más diversidad biológica que los ecosistemas terrestres y de agua dulce.

Los mares y océanos desempeñan un papel fundamental en el ámbito climático y meteorológico. Asimismo, generan riqueza, proporcionan una importante fuente de recursos alimentarios y empleo para un gran número de personas. Sin embargo, nuestros mares y océanos están amenazados: en algunos casos hasta el punto de que su estructura y función corren gran peligro. Dicho medio debe enfrentarse a toda una serie de amenazas. Entre ellas están la pérdida o deterioro de la biodiversidad, la introducción de especies exóticas, la destrucción de hábitats, la contaminación producida por sustancias y nutrientes peligrosos, además de los posibles efectos del cambio climático. Entre los factores de presión se encuentran la pesca con fines comerciales, la prospección de petróleo y gas, el transporte marítimo, el traslado y sedimentación de sustancias y nutrientes peligrosos por el efecto de las mareas, las corrientes o los agentes atmosféricos, el vertido de residuos, el deterioro físico de los hábitats debido a dragados o a la extracción de arena y grava y los asentamientos humanos en la costa que en la actualidad representan más del 60% de la población mundial.

El estado del medio ambiente marino y la explotación de sus recursos despiertan en estos momentos un gran interés y preocupación por parte de la comunidad internacional, los Estados y la sociedad.

Para actuar frente a las presiones e impactos que sufren los mares y océanos, además de cumplir al mismo tiempo con una serie de compromisos internacionales en esta materia, la Comisión Europea, en 2005, presentó la propuesta de Directiva sobre una Estrategia Europea para la Protección y Conservación del Medio Ambiente Marino<sup>1</sup>, cumpliendo con lo previsto en el Sexto Programa de Acción Comunitario en materia de Medio Ambiente. En 2006, presentó el Libro Verde “Hacia una futura Política Marítima para la Unión: perspectiva europea de los océanos y los mares”<sup>2</sup>.

Ambos documentos se referían a la necesidad de contar con un marco normativo estable para los sectores relacionados con el mar; de trabajar hacia un marco normativo mejor, más simple y consolidado, al objeto de desarrollar una política marítima coherente cuyo enfoque se centre en torno a los ecosistemas, y haga uso de los recursos de las políticas existentes y de tratar de mejorar en la aplicación y cumplimiento de la legislación vigente o futura de una forma integrada.

Posteriormente, la Comisión Europea presentó el denominado Libro Azul en el que se propugna una política marítima integrada para la Unión Europea (UE)<sup>3</sup>, junto con su Plan de Acción<sup>4</sup>, en los que se hace hincapié en el papel fundamental que desempeña el marco de gobernanza para aplicar el planteamiento integrado, recomendando a los Estados miembros a que pongan en práctica una gobernanza integrada.

---

<sup>1</sup>COM(2005) 505 final.

<sup>2</sup>COM(2006) 275 final. Bruselas, 7.06.2006.

<sup>3</sup>COM (2007) 575 final. Bruselas, 10.10.2007.

<sup>4</sup>SEC (2007) 1278/2.

La acción de la UE en materia marítima y de protección del medio marino tiene una gran repercusión en nuestro país teniendo en cuenta que España es un país eminentemente marítimo, asentado en una península y dos archipiélagos, cuya fachada norte y suroeste se abre al Océano Atlántico y la costa este y sureste al Mar Mediterráneo. El medio marino español está sujeto a importantes presiones, no sólo de origen terrestre sino también como consecuencia de actividades como el transporte marítimo, la exploración y explotación de hidrocarburos y la pesca. El territorio español cuenta con aproximadamente 8.000 km. de costa y se extiende hasta las Islas Canarias e incluye dos Ciudades Autónomas en la costa africana: Ceuta y Melilla. En total son diez las Comunidades Autónomas ubicadas en el litoral español: País Vasco, Cantabria, Asturias, Galicia, Andalucía, Murcia, Valencia, Cataluña, Islas Baleares e Islas Canarias. En la costa viven de forma estable unos 23 millones de habitantes, es decir, que el 58% de la población total vive dentro del 15% de la superficie del territorio nacional que representan nuestras costas<sup>5</sup>.

Teniendo como base estos antecedentes, el Instituto Internacional de Derecho y Medio Ambiente (IIDMA) consideró necesario analizar, con una visión integrada, el marco jurídico-institucional relativo a la protección del medio marino al ser un importante elemento de la Política Marítima Integrada y de la Estrategia Marina. Por ello, a principios de 2008, el IIDMA diseñó el proyecto titulado “Mecanismos jurídicos de protección del medio ambiente marino en España: estado de la cuestión”. Los objetivos de este proyecto son contribuir a la protección del medio marino y al proceso de aplicación de la Directiva Marco para una Estrategia Marina y de la futura Política Marítima de la CE en España, a través de:

1. La identificación y análisis de los principales mecanismos legales existentes en el ordenamiento jurídico español, incluyendo los convenios internacionales de los que España es Parte contratante y las normas comunitarias, para la protección y conservación del medio ambiente marino de las aguas españolas frente a potenciales impactos negativos provocados por actividades humanas marítimas y/o terrestres.
2. La elaboración de propuestas en orden a superar los vacíos legales detectados.
3. El impulso y fomento de una aplicación eficaz de la normativa de protección del medio marino que, por ende, conducirá a la mejora de los ecosistemas marinos.

Para ello, el IIDMA pretende aportar, a través de este documento: Guía Práctica sobre la Gobernanza para la Protección del Medio Marino en España, un instrumento de información y consulta que englobe las principales herramientas legales sobre medio ambiente marino en España, con el objetivo de facilitar la labor de todos los actores interesados en la ordenación y gestión del medio marino.

Con el apoyo de Obra Social Caja Madrid y de *Oak Foundation*, el proyecto se ejecutó entre septiembre 2008-septiembre 2009. Su desarrollo consistió en la elaboración de una serie de informes que acompañan a esta publicación; la realización de una encuesta a una centena de profesionales relacionados con la gestión, uso y protección de los mares en nuestro país al objeto de recabar información y confrontar los resultados preliminares del proyecto y la convocatoria de un taller de trabajo a puertas cerradas el día 8 de septiembre de 2009, celebrado en la sede de la Representación de la Comisión Europea en España, en el que participaron una treintena de profesionales de diferentes ámbitos (Administraciones, centros de investigación, pesca profesional y deportiva, ONGs , energía renovables, etc.) en el que se presentó una versión preliminar de esta Guía, resultado final del proyecto, con el objeto de reflejar sus opiniones, sugerencias y comentarios.

Esta publicación va acompañada de un CD con los siguientes estudios realizados por el equipo del IIDMA:

1. Régimen jurídico de las áreas marinas protegidas.
2. Régimen jurídico de protección del medio marino frente a la introducción de especies exóticas, la eutrofización y el fondeo de embarcaciones.
3. Régimen jurídico de protección del medio marino frente a la contaminación originada desde los buques.
4. Mecanismos jurídicos de protección de la zona costera: GIZC y el régimen jurídico de control de la contaminación de origen terrestre
5. Régimen jurídico del uso del mar para combatir el cambio climático: energía eólica.
6. Régimen jurídico de la pesca.
7. Régimen jurídico de la exploración y explotación de hidrocarburos en el medio marino.
8. Aspectos jurídicos relativos a la ordenación del espacio marítimo.

---

<sup>5</sup>WWF-España, *Conservando nuestros paraísos: Propuesta de Red Representativa de Áreas Marinas Protegidas en España.*, Madrid, Septiembre 2005. Disponible en: [www.wwf.es](http://www.wwf.es)

El IIDMA desea que esta Guía contribuya a la coherencia del marco institucional y aplicación de la legislación para la protección de los mares en nuestro país porque, de ese modo, estaremos contribuyendo a la protección de la biodiversidad de nuestros océanos.

**Ana Barreira**  
Directora IIDMA

**El Instituto Internacional de Derecho y Medio Ambiente** es una organización sin ánimo de lucro, registrada en España y fundada en diciembre de 1996 con el propósito de contribuir a la protección del medio ambiente y a la consecución de un desarrollo sostenible a través del estudio, desarrollo y aplicación del Derecho desde una perspectiva internacional y multidisciplinar. Desde 1998, el IIDMA es una organización acreditada ante el Consejo de Administración del Programa de Naciones Unidas de Medio Ambiente (PNUMA). En 2001 fue declarada de utilidad pública.

Nota sobre los autores:

**Ana Barreira López**, Directora del IIDMA, Licenciada en Derecho (U. Complutense), Master en Derecho Ambiental (U. de Londres), Master en Estudios Jurídicos Internacionales (U. de Nueva York).

**Elisa Bouzada Villar**, Abogada del IIDMA, Licenciada en Derecho (U. Carlos III de Madrid), Master en Política y Gestión Ambiental (U. Carlos III).

**Paulina Romo Nava**, Abogada del IIDMA, Licenciada en Derecho (U. del Valle de México en San Luis Potosí), Master en Derecho Internacional y Relaciones Internacionales (U. Complutense).

**María Giménez Casalduero**, Profesora ayudante, U. de Murcia. Licenciada en Derecho (U. de Murcia), Master en Política y Gestión Medioambiental (U. Carlos III de Madrid).

Dirección del proyecto: Ana Barreira

## **Agradecimientos**

El IIDMA agradece el apoyo prestado para la realización del proyecto *Mecanismos jurídicos de protección del medio marino en España: Estado de la cuestión*, cuyo resultado principal es este libro, a Obra Social Caja Madrid y a *Oak Foundation*. Asimismo, agradece a Abel Armental y a Octavio Izquierdo el trabajo que realizaron en las fases iniciales de este proyecto. Igualmente, expresamos nuestro agradecimiento, por su apoyo en las tareas de investigación previa, al Prof. Richard Stewart, Director del programa *International Environmental Law Clinic de New York University*, y a los alumnos de dicho programa Jason E. Banks, Judah J. Ariel y Sasha Khrebtukova así como a Telmo Esteban estudiante del LL.M en Derecho Ambiental de la Universidad de Oregón Finalmente, también queremos agradecer a OCEANA, Greenpeace, el Puerto de Vigo y la Autoridad Portuaria Bahía de Cádiz por habernos cedido los derechos de reproducción de las imágenes que ilustran esta Guía.

Se permite reproducir citando la fuente: Barreira. A., *et alter*, "Gobernanza para la protección del medio marino en España: Guía Práctica", Madrid: Instituto Internacional de Derecho y Medio Ambiente (IIDMA), 2009.

Fotografía de portada: Mediterráneo. © OCEANA / J Cuetos

# Acrónimos

ACs	Autoridades Competentes
ACCP	Agencia Comunitaria de Control de la Pesca
AGE	Administración General del Estado
AIS	Automatic Identification System (Sistema de Identificación Automático)
AMES	Área Marina Especialmente Sensible
AMPs	Áreas Marinas Protegidas
BOC	Boletín Oficial de Canarias
BOCANT	Boletín Oficial de Cantabria
BOE	Boletín Oficial del Estado
BOIB	Boletín Oficial de las Islas Baleares
BOJA	Boletín Oficial de la Junta de Andalucía
BOPA	Boletín Oficial del Principado de Asturias
BOPV	Boletín Oficial del País Vasco
BORM	Boletín Oficial de la Región de Murcia
CC.AA	Comunidades Autónomas
CDB	Convenio sobre la Diversidad Biológica
CdP	Conferencia de las Partes
CE	Comunidad Europea
CH	Confederación Hidrográfica
CONVEMAR	Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar
COSS	Comité de Seguridad Marítima y Prevención de la Contaminación
DG	Dirección General
DGMM	Dirección General de la Marina Mercante
DH	Demarcación Hidrográfica
DMA	Directiva Marco del Agua
DMEM	Directiva Marco sobre la Estrategia Marina
DO	Diario Oficial
DOCV	Diario Oficial de la Comunidad Valenciana
DOG	Diario Oficial de Galicia
DOGC	Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña
DPH	Dominio Público Hidráulico
DPMT	Dominio Público Marítimo-Terrestre
EEl	Especies Exóticas Invasoras
EE.MM	Estados Miembros
EMODNET	Red Europea de Observación e Información del Mar (European Marine Observation and Data Network)
GIZC	Gestión Integrada de las Zonas Costeras
GMES	Sistema de Vigilancia Mundial del Medio Ambiente y la Seguridad
INDNR	Pesca Ilegal, No Declarada y No Reglamentada
IOC	Comisión Oceanográfica Intergubernamental de la UNESCO (Intergovernmental Oceanographic Commission)



LBN	Líneas de Base Normal
LBR	Líneas de Base Recta
LIC	Lugar de Interés Comunitario
LPEMM	Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante
LPNB	Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad
MARM	Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino
OEM	Ordenación del Espacio Marítimo
OMG	Organismo Modificado Genéticamente
OMI	Organización Marítima Internacional
PAM	Programa de Acción Mundial para la Protección del Medio Marino frente a las Actividades realizadas en Tierra
PdM	Programa de Medidas
PMA	Programa de Acción Comunitario en materia de Medio Ambiente
PMI	Política Marítima Integrada
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PORN	Plan de Ordenación de los Recursos Naturales
PPC	Política Pesquera Común
PRUG	Plan Rector de Uso y Gestión
RD	Real Decreto
RMS	Rendimiento Máximo Sostenible
SGM	Secretaría General del Mar
SNPP	Sustancia Nociva y Potencialmente Peligrosa
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
TRLA	Texto Refundido de la Ley de Aguas
UE	Unión Europea
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
ZEC	Zona Especial de Conservación
ZEE	Zona Económica Exclusiva
ZEP	Zona Especialmente Protegida
ZEPA	Zona de Especial Protección para las Aves
ZEPIMs	Zona Especialmente Protegida de Importancia para el Mediterráneo

# Índice

Presentación .....	VI
Acrónimos .....	X
<b>1. Introducción: La Gobernanza de los Océanos .....</b>	<b>14</b>
<b>2. La Política Marítima Integrada de la UE .....</b>	<b>16</b>
<b>2.1. La Política Marítima Integrada y su Plan de Acción.....</b>	<b>17</b>
2.1.1. El marco de gobernanza marítima .....	18
2.1.2. Instrumentos de la Política Marítima Integrada .....	18
2.1.2.1. Red europea de vigilancia marítima .....	19
2.1.2.2. La ordenación del espacio marítimo y la gestión integrada de las zonas costeras ..	19
2.1.2.3. Datos e información.....	22
2.1.3. Ámbitos de actuación de la PMI.....	23
2.1.3.1. Máxima utilización sostenible de los océanos y mares.....	23
2.1.3.2. Creación de una base de conocimiento e innovación para la política marítima.....	24
2.1.3.3. Calidad de vida más alta en las regiones costeras.....	25
2.1.3.4. Fomento del liderazgo europeo en los asuntos marítimos internacionales.....	25
2.1.3.5. Mayor visibilidad de la Europa marítima .....	26
<b>2.2. La Directiva Marco sobre la Estrategia Marina .....</b>	<b>26</b>
<b>3. La Gobernanza del Medio Marino en España .....</b>	<b>32</b>
<b>3.1. El ámbito espacial de protección.....</b>	<b>33</b>
<b>3.2. Distribución competencial y marco institucional .....</b>	<b>37</b>
3.2.1. Distribución de competencias en materia de biodiversidad marina: áreas marinas protegidas y protección de especies.....	37
3.2.2. Distribución de competencias sobre la protección del medio marino frente a la contaminación originada desde buques .....	41
3.2.3. Distribución de competencias sobre vertidos de origen terrestre.....	44
3.2.4. Distribución de competencias sobre producción de energía eólica en el mar .....	47
3.2.5. Distribución de competencias en materia de pesca marítima .....	49
3.2.6. Distribución de competencias en materia de exploración y explotación de hidrocarburos en el mar .....	49
<b>3.3. El régimen jurídico para la protección de la biodiversidad marina: AMPs y protección de especies.....</b>	<b>51</b>
3.3.1. Definición de Área Marina Protegida.....	51
3.3.2. Tipos de AMPs.....	53
3.3.3. Principales instrumentos jurídicos para la protección de la biodiversidad marina ..	54
3.3.3.1. Régimen jurídico internacional de protección de la biodiversidad marina .....	54
3.3.3.2. Régimen jurídico comunitario de protección de la biodiversidad marina .....	59
3.3.3.3. Figuras de protección de las AMPs en la legislación estatal.....	60
3.3.3.4. Figuras de Protección de las AMPs en la legislación autonómica .....	64
3.3.3.5. El régimen jurídico de protección de las especies marinas .....	67

<b>3.4.</b>	<b>El régimen jurídico de protección del medio marino frente a la introducción de especies exóticas</b> .....	69
3.4.1.	Regulación general relativa a las EEI .....	71
3.4.2.	Regulación específica según la vía de entrada.....	76
3.4.2.1.	Aguas de lastre .....	76
3.4.2.2.	Organismos incrustados en los cascos de los barcos: fouling.....	77
3.4.2.3.	Acuicultura .....	79
3.4.2.4.	Los agentes de control biológico .....	81
3.4.2.5.	Organismos modificados genéticamente.....	82
<b>3.5.</b>	<b>Régimen jurídico de protección del medio marino frente a la contaminación originada desde los buques</b> .....	84
3.5.1.	Régimen jurídico comunitario para la prevención y lucha contra la contaminación desde buques .....	88
3.5.1.1.	Régimen jurídico para la prevención de la contaminación marina accidental.....	90
3.5.1.2.	Régimen jurídico para la prevención de la contaminación operacional.....	93
3.5.1.3.	Normas técnicas de aplicación a los buques.....	95
3.5.2.	Régimen jurídico español para la prevención y lucha contra la contaminación desde buques .....	95
3.5.3.	La responsabilidad por contaminación del medio marino originada por buques...	102
3.5.3.1.	La responsabilidad civil .....	102
3.5.3.2.	La responsabilidad penal y administrativa .....	107
<b>3.6.</b>	<b>El régimen jurídico de control de la contaminación de origen terrestre</b> .....	107
3.6.1.	Régimen jurídico comunitario de los vertidos de origen terrestre .....	109
3.6.2.	Régimen jurídico de los vertidos directos en España .....	112
3.6.3.	Régimen jurídico de los vertidos indirectos en España .....	114
<b>3.7.</b>	<b>El régimen jurídico de la producción de la energía eólica en el mar</b> .....	117
3.7.1.	Régimen jurídico comunitario para la producción de energía eólica marina .....	119
3.7.2.	Régimen jurídico de la producción de energía eólica en España .....	120
<b>3.8.</b>	<b>Régimen jurídico de la Pesca</b> .....	122
3.8.1.	La Política Pesquera Común.....	126
3.8.2.	Régimen Jurídico de la Pesca en España .....	131
3.8.3.	Régimen jurídico de la pesca recreativa en España .....	139
<b>3.9.</b>	<b>El régimen jurídico de la exploración y explotación de hidrocarburos en el mar..</b>	142
<b>4.</b>	<b>Conclusiones y recomendaciones</b> .....	148
<b>Bibliografía</b>	.....	150
<b>Anexo I.-</b>	<b>Desarrollo del Plan de Acción de la PMI</b> .....	156
<b>Anexo II.-</b>	<b>Régimen competencial y marco institucional para la protección del medio marino</b> .....	165
<b>Anexo III.-</b>	<b>Listado de figuras y tablas</b> .....	167

**OBRA SOCIAL CAJA MADRID**

**Tel.: 902 13 13 60** [www.obrasocialcajamadrid.es](http://www.obrasocialcajamadrid.es)



**[www.iidma.org](http://www.iidma.org)**  
**[iidma@iidma.org](mailto:iidma@iidma.org)**  
**Instituto Internacional de  
Derecho y Medio Ambiente**  
C/Campoamor, 13  
28004 Madrid SPAIN  
Tel.: +34 91 308 68 46