

a | MÁSTER
UNIVERSITARIO
EN DERECHO AMBIENTAL

Valérie Irina Pimentel

**La velocidad ilimitada del transporte marítimo frente a la
protección de la biodiversidad marina**

Análisis legal y estudio de caso para un límite de velocidad
vinculante en el Área Marinas Protegida Corredor de Migración
de Cetáceos del Mediterráneo.

TRABAJO DE FIN DE MASTER

Dirigido por la Dra. Marina Rodríguez Beas

Palma de Mallorca

2022

Índice

I	Introducción	6
II	La navegación en el Corredor de Migración de Cetáceos: un trayecto impactante	10
1	Caracterización del Corredor de Migración de Cetáceos	10
1.1.	Geográfica.....	10
1.2.	Socioeconómica	10
1.3.	Ambiental.....	12
2	El Tráfico marítimo y sus externalidades ambientales.....	15
2.1.	El transporte marítimo en el CMC.....	15
2.2.	Externalidades ambientales.....	16
III	Marco jurídico de aplicación.....	22
1	Marco internacional y regional	22
1.1.	Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar	22
1.2.	Organización Internacional Marítima	34
1.3.	Convenio sobre la Diversidad Biológica	38
1.4.	Convenio de Bonn sobre especies migratorias	41
1.5.	Convenio de Barcelona	44
1.6.	Los ODS de Naciones Unidas.....	47
2	Marco europeo.....	49
2.1.	Políticas marinas y de biodiversidad de la UE.....	49
2.2.	Directiva Marco sobre la Estrategia Marina	55
2.3.	Directiva Hábitats	60
2.4.	Directiva de ordenación del espacio marítimo.....	63
3	Marco nacional.....	66
3.1.	Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad	67
3.2.	Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino.....	77

3.3.	Real Decreto 363/2017, de 8 de abril, por el que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo.....	87
3.4.	Real Decreto 1727/2007, de 21 de diciembre, por el que se establecen medidas de protección de los cetáceos	90
3.5.	Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido.....	91
3.6.	Normativa sobre la Marina Mercante	92
IV	Régimen legal del AMP	96
1	Instrumento de gestión y principios de gobernanza	96
2	Análisis de competencia en el AMP CMC.....	98
3	Criterios de gestión para el CMC	99
3.1.	Plan de gestión integral.....	102
V	Discusión sobre la viabilidad legal de la medida propuesta.....	102
VI	Conclusiones	108
VII	Bibliografía.....	113
1	Literatura	113
2	Informes y Directrices	119
3	Jurisprudencia.....	120
3.1.	Internacional	120
3.2.	Unión Europea	121
4	Normativa y regulación.....	121
4.1.	Internacional	121
4.2.	Regional	121
4.3.	Normativa de la Unión Europea	122
4.4.	Normativa Nacional	122

GLOSARIO

Abreviaturas	Definición
ACCOBAMS	Acuerdo de Mónaco sobre la Conservación de los Cetáceos del Mar Negro, el Mar Mediterráneo y la Zona Atlántica Contigua
AMP	Área Marina Protegida
APM	Medida de Protección Asociada (por sus siglas en inglés)
ASCOBANS	Acuerdo para la conservación de los pequeños cetáceos del Mar Báltico y Mar del Norte
ATBA	Áreas a evitar (por sus siglas en inglés)
CBI	Comisión Ballenera Internacional
CC.AA	Comunidades Autónomas
CDB	Convenio sobre la Diversidad Biológica
CE	Constitución Española
CMC	Corredor de Migración de Cetáceos
CMDS	Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible
CMS	Convenio de Bonn sobre Especies Migratorias (por sus siglas en inglés)
CONVEMAR	Convención de las Naciones Unidas sobre del Derecho del Mar
COP	Conferencia de las Partes
COVDM	compuestos orgánicos volátiles distintos del metano
DG	Dirección General
DM	Demarcación Marina
DMEM	Directiva marco sobre la estrategia marina

DST	dispositivos de separación de tráfico
EE.MM	Estrategias Marinas
EIA	Evaluación de Impacto Ambiental
EM	Estrategia Marina
EMTER	Informe Ambiental del Transporte Marítimo Europeo (por sus siglas en inglés)
GEI	gases de efecto invernadero
IMMA	Áreas Importantes para los Mamíferos Marinos
LNМ	Ley de Navegación Marítima
LPMM	Ley de protección del medio marino
LPNB	Ley de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad
LR	Ley del ruido
MAGRAMA	Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente
MARPOL	Convenio Internacional para la Prevención de la Contaminación por los Buques
MEDOC	Mediterráneo Occidental
MEPC	Comité de Protección Marina
MITECO	Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico
MITMA	Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana
NOAA	Administración Nacional Oceánica y Atmosférica de EE. UU
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OEM	Ordenación del Espacio Marítimo
OMI o IMO	Organización Internacional Marítima

PMI	Política Marítima Integrada
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
POEM	Plan de Ordenación del Espacio Marítimo
PORN	Planes de Ordenación de los Recursos Naturales
PRUG	Plan Rector de Uso y Gestión
PSSA	Zonas Marinas Particularmente Sensibles (por sus siglas en inglés)
RAMPE	Red de Áreas Marinas Protegidas de España
RD	Real Decreto
SOLAS	Convenio internacional para la seguridad de la vida humana en el mar
TRLPEMM	Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante
UE	Unión Europea
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
ZEE	Zona Económica Exclusiva
ZEPIM	Zonas Especialmente Protegidas de Importancia para el Mediterráneo

I Introducción

El Mar Mediterráneo como indica su origen del adjetivo en latín *mediterraneus*, es un mar “entre tierras”, es un mar cerrado que los científicos consideran un punto caliente de biodiversidad marina¹. A pesar de tratarse de un mar oligotrófico², la parte noroeste del área destaca por una productividad mesotrófica relativamente alta³. Esta zona presenta un conjunto de características geomorfológicas y oceanográficas que favorecen niveles de productividad de extraordinaria importancia ecológica y biológica⁴. La biodiversidad marina del Mediterráneo destaca por haber desarrollado varios pequeños ecosistemas adaptados a las circunstancias⁵. A la vez se trata de una región altamente poblada por lo cual se ve perjudicado por numerosas presiones antropogénicas⁶.

Las especies migratorias, como por ejemplo la subespecie proveniente del Atlántico del norte del rorcual común (*Balaenoptera physalus*), llegan desde el estrecho de Gibraltar a las aguas del Mediterráneo occidental⁷. Viajan por el Mar de Alborán, y continúan su recorrido a través del Corredor de Migración de Cetáceos entre la costa catalana-valenciana y el archipiélago balear hacia al Golfo de León hasta llegar al Santuario de Cetáceos de Pelagos, en el mar de Liguria. Todos estos espacios marinos han sido identificados como espacios de elevado valor ecológico particularmente como hábitat de cetáceos⁸. El Corredor de Migración de Cetáceos del Mediterráneo (en adelante, CMC) objeto del presente trabajo, alberga once especies de cetáceos y una importante variedad de otras especies marinas protegidas como los tiburones, las aves marinas, las tortugas marinas como la tortuga boba (*Caretta caretta*) y los peces pelágicos como el atún rojo (*Thunnus thynnus*)⁹. Gran parte de estas están incluidas en el Catálogo de especies amenazadas de España¹⁰.

El valor ecológico de este CMC ha sido reconocido por el Gobierno de España, por lo cual en el año 2018 se dotó una superficie de 46.385 km² con la figura de conservación “Área Marina

¹ LEJEUSNE, Christoph et. al (2010): “Climate change effects on a miniature ocean: the highly diverse, highly impacted Mediterranean Sea”. *Trends Ecol Evol* vol. 25, pp. 250-260; Marine Mammals Protected Areas Task Force: “North Western Mediterranean Sea, Slope and Canyon System Important Marine Mammal Area – IMMA”. *Fact Sheet*, p. 1.

² La materia orgánica de la que se alimentan las redes tróficas es bastante limitada; *Ibid*.

³ *Ibid*.

⁴ *Ibid*.

⁵ *Ibid*.

⁶ Vid. MICHELI, Fiorenza et al. (2013): “Cumulative Human Impacts on Mediterranean and Black Sea Marine Ecosystems: Assessing Current Pressures and Opportunities”. *PLoS ONE* 8(12): e79889; VAES, Tom, DRUON, Jean-Noel (2013): “Mapping of potential risk of ship strike with fin whales in the Western Mediterranean Sea. A scientific and technical review using the potential habitat of fin whales and the effective vessel density”. EUR 25847, Luxemburgo, *Publications Office of the European Union*, JRC79841.

⁷ RAGA, Juan Antonio (2020): “El corredor de migración de cetáceos del Mediterráneo”. Seminario Web PCUV Parc Científic de la Universitat de València (video).

⁸ Vid. TORT CASTRO, Beatriu et al. (2022): “Ship Strike Risk for Fin Whales (*Balaenoptera physalus*) Off the Garraf coast, Northwest Mediterranean Sea”. *Frontiers in Marine Science*, vol. 9:867287.

⁹ Real Decreto 699/2018, de 29 de junio, por el que se declara Área Marina Protegida el Corredor de migración de cetáceos del Mediterráneo, se aprueba un régimen de protección preventiva y se propone su inclusión en la Lista de Zonas Especialmente Protegidas de Importancia para el Mediterráneo (Lista ZEPIM) en el marco del Convenio de Barcelona.

¹⁰ *Ibid*.

Protegida” (en adelante, AMP)¹¹. El instrumento de designación incluye un régimen de protección preventiva y prohíbe la nueva actividad extractiva de hidrocarburos, el uso de sistemas de investigación geológica subterránea por medio de sondas, aire comprimido, explosiones controladas o perforaciones en la zona con el motivo de evitar la emisión de ruidos submarinos perturbadores y letales, sobre todo para los cetáceos¹². La importancia como hábitat y corredor migratorio para los cetáceos además motivó que un año después, en la COP21, se incluyese el CMC en la Lista de Zonas Especialmente Protegidas de Importancia para el Mediterráneo (Lista ZEPIM) en el marco del Convenio de Barcelona¹³. Esto requiere que se apruebe un plan de gestión en un plazo de tres años¹⁴.

El establecimiento del AMP y el régimen de protección preventiva fue un paso importante para reducir de las numerosas presiones¹⁵ presentes y crea la base legal para la protección espacial de la zona. Pese a prohibirse en el CMC la actividad de exploración de hidrocarburos, generadora de ruido submarino impulsivo de gran intensidad, permanece otra fuente importante de ruido submarino. Se trata del tráfico marítimo, el cual constituye actualmente la principal fuente de ruido continuo en la zona¹⁶, pero además es responsable de colisiones letales con cetáceos¹⁷, emisión de gases que contaminan la atmósfera¹⁸ y de gases de efecto invernadero¹⁹ (en adelante, GEI). El CMC está expuesto a un intenso tráfico principalmente por buques portacontenedores, cargueros y petroleros, pero también embarcaciones destinadas al transporte de pasajeros como cruceros y ferries²⁰. Estudios científicos han demostrado un vínculo entre la velocidad de las embarcaciones y el incremento de los efectos de estas cuatro externalidades²¹. Según la Comisión del Tratado intergubernamental sobre la conservación de los Cetáceos del Mar Negro, el Mar Mediterráneo y la Zona Atlántica Contigua (ACCOBAMS) el área constituye “una de las zonas de mayor riesgo

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*

¹³ *OceanCare* (2021): “Aguas silenciosas para ballenas y delfines: la oportunidad única de evitar, reducir y mitigar las actividades generadoras de ruido submarino en el Corredor de Migración de Cetáceos del Mediterráneo”, p. 4.

¹⁴ Convenio de Barcelona 1975, Protocolo ZEPIM 1995, Anexo I, apdo. D 7.

¹⁵ Entre estas presiones por ejemplo basuras marinas, los contaminantes persistentes, el ruido submarino, enmallamiento en artes de pesca, cambio climático y colisiones de fauna marina con buques según PANIGADA, Simone *et al.* (2006): “*Mediterranean fin whales at risk from fatal ship strikes*”. *Marine Pollution Bulletin*, vol. 52 núm. 10, pp. 1287-98; NOTARBARTOLO DI SCIARA *et al.* (2016): “*Fin Whales, Balaenoptera physalus: At Home in a Changing Mediterranean Sea?*”. *Advances in Marine Biology*, vol. 75. Elsevier Ltd.

¹⁶ *OceanCare* (2021): “Aguas silenciosas ...”, *op. cit.* p. 11.

¹⁷ *Vid.* WINKLER, Christina *et al.* (2020): “*Global Numbers of Ship Strikes: An Assessment of Collisions Between Vessels and Cetaceans Using Available Data in the IWC Ship Strike Database*”. Informe para la Comisión Ballenera Internacional. IWC/68B/SC HIM09, p. 33; REEVES, Randall, NOTARBARTOLO DI SCIARA, Giuseppe (2006): “*The status and distribution of cetaceans in the Black Sea and Mediterranean Sea*”. Informe UICN Taller Mónaco, p. 54; LAIST, David *et al.* (2001): “*Collisions between ships and whales*”. *Marine Mammal Science*, vol. 17, núm. 1, pp. 35–75.

¹⁸ *OceanCare* (2021): “Aguas silenciosas ...”, *op. cit.* p. 24.

¹⁹ UE (2021): “*European Maritime Transport Environmental Report 2021*”. Informe de la Agencia Marítima Europea, Agencia Ambiental Europea. p. 133.

²⁰ *OceanCare* (2021): “Aguas silenciosas ...”, *op. cit.* p. 20-24.

²¹ LEAPER, Russel (2019): “*The Role of Slower Vessel Speeds in Reducing Greenhouse Gas Emissions, Underwater Noise and Collision Risk to Whales*”. *Frontiers in Marine Science*, vol 6, núm. 505; GL Reynolds *Environmental Sustainability Consultants* (2019): “*The multi-issue mitigation potential of reducing ship speeds*”. *Commissioned by Seas at Risk and Transport and Environment and part funded by BMU/UBA and by the EU Life Programme.*

de interacción entre el transporte marítimo, y especialmente las líneas de transbordadores rápidos, y las ballenas”²².

En sus esfuerzos para un Mediterráneo más silencioso y saludable, y con el fin de aportar propuestas en este sentido en el marco de la próxima elaboración del plan de gestión del CMC, la ONG ecologista *OceanCare* presentó en noviembre de 2021 el informe “Aguas silenciosas para ballenas y delfines”²³ en el cual expone las razones por las que una gestión efectiva del AMP CMC deber incluir un límite de velocidad obligatorio para todo el transporte marítimo en el CMC. El presente trabajo se ha desarrollado en el marco de mis prácticas Universitarias del Máster de Derecho Ambiental con la organización *OceanCare*. El objeto de investigación es el análisis legal de la medida propuesta por *OceanCare*.

El CMC se encuentra en gran parte en la ZEE de España, una zona, cuya jurisdicción ocasiona inseguridad en cuanto a la implementación de medidas de protección del medio marino, sobre todo con relación a la navegación. El sector de transporte marítimo se considera amparado por el derecho internacional de la libertad de navegación. Sin embargo, ante la pendiente elaboración del instrumento de gestión de la figura AMP CMC, las presiones causadas por la actividad del tráfico marítimo no podrán ser ignoradas.

La hipótesis del presente trabajo, en el contexto mencionado, sostiene que España mediante el instrumento de gestión de la figura jurídica de protección marina espacial “Área Marina Protegida”, tiene que regular el transporte marítimo de mercancías y pasajeros que navega las aguas del Corredor de Migración de Cetáceos del Mediterráneo y debe establecer un límite de velocidad obligatorio para este. Solo un límite de velocidad legalmente vinculante puede asegurar de forma eficaz el cumplimiento de los objetivos de conservación del Área Marina Protegida.

Para poder abordar el estudio jurídico de la medida propuesta, deberá entenderse en mayor profundidad el alcance de la problemática desde una perspectiva científica ambiental, y el impacto del tráfico marítimo. La primera parte del presente trabajo se dedicará a exponer las características del CMC sobre todo para poder valorar la interrelación entre el valor ecológico del CMC y las presiones existentes, principalmente causadas por el transporte marítimo. Nos enfocaremos sobre todo en el riesgo de colisiones con cetáceos y el ruido submarino ya que estos tienen un efecto directo en la fauna. La medida propuesta solo podrá justificarse en base a conocimientos científicos sobre los efectos del transporte marítimo en el medio marino y particularmente sobre la familia de los cetáceos. Se trata por lo tanto en el primer capítulo de reunir información científica como punto de partida.

Se iniciará el estudio de los instrumentos jurídicos que enmarcan la medida la protección de la biodiversidad marina y el sector de la navegación. Empezamos por el análisis del marco internacional, el cual constituye el ordenamiento básico para el Derecho del Mar. Se procede a valorar los criterios de implementación y el régimen de protección del instrumento regional para el Mediterráneo, el Convenio de Barcelona que crea la base para la figura ZEPIM. La Unión

²² ACCOBAMS, IWC (2010): “*Report of the Joint IWC-ACCOBAMS Workshop on Reducing Risk of Collisions between Vessels and Cetaceans*”.

²³

Europea estableció la Política Marítima Integrada como marco para el desarrollo de la normativa marítima comunitaria por lo cual debe formar parte del estudio el abanico de políticas y normativa con efecto en el ordenamiento español. El estudio de la normativa nacional abarca la amplia gama de temáticas ambientales y sectoriales pertinentes incluyendo la figura de conservación AMP, la protección marina en general, la protección específica de los cetáceos y las especies amenazadas, el ruido y el transporte marítimo.

La tercera parte de este trabajo se dedica a analizar en profundidad la figura AMP y su instrumento de gestión. Como cada espacio marino protegido debe ser valorado caso por caso, deberá llevarse a cabo una valoración concreto del AMP CMC con relación a la competencia y los criterios pertinentes para el plan de gestión.

En base al estudio del marco jurídico y la valoración concreta de las características formales y los criterios de contenido del plan de gestión del AMP CMC se realiza en el cuarto capítulo de este trabajo una discusión sobre la viabilidad legal de la medida propuesta.

El presente trabajo de carácter dogmático ofrece una perspectiva jurídico-descriptiva de las fuentes jurídicas y doctrinales del ámbito de la biodiversidad marina y del Derecho del Mar partiendo del ordenamiento internacional, a través del derecho europeo hasta llegar al ordenamiento nacional. Se aplica a continuación una técnica exploratoria en relación con la figura del AMP y su instrumento de gestión. Se trata por lo tanto de una investigación cualitativa de método hermenéutico en base a un análisis crítico de la doctrina y la normativa. La discusión se basa en el estudio doctrinario de las principales fuentes de información científica ambiental y jurídico-doctrinal, generándose, de esa forma, conclusiones prescriptivas derivadas del estudio interpretativo de carácter crítico.

II La navegación en el Corredor de Migración de Cetáceos: un trayecto impactante

1 Caracterización del Corredor de Migración de Cetáceos

1.1. Geográfica

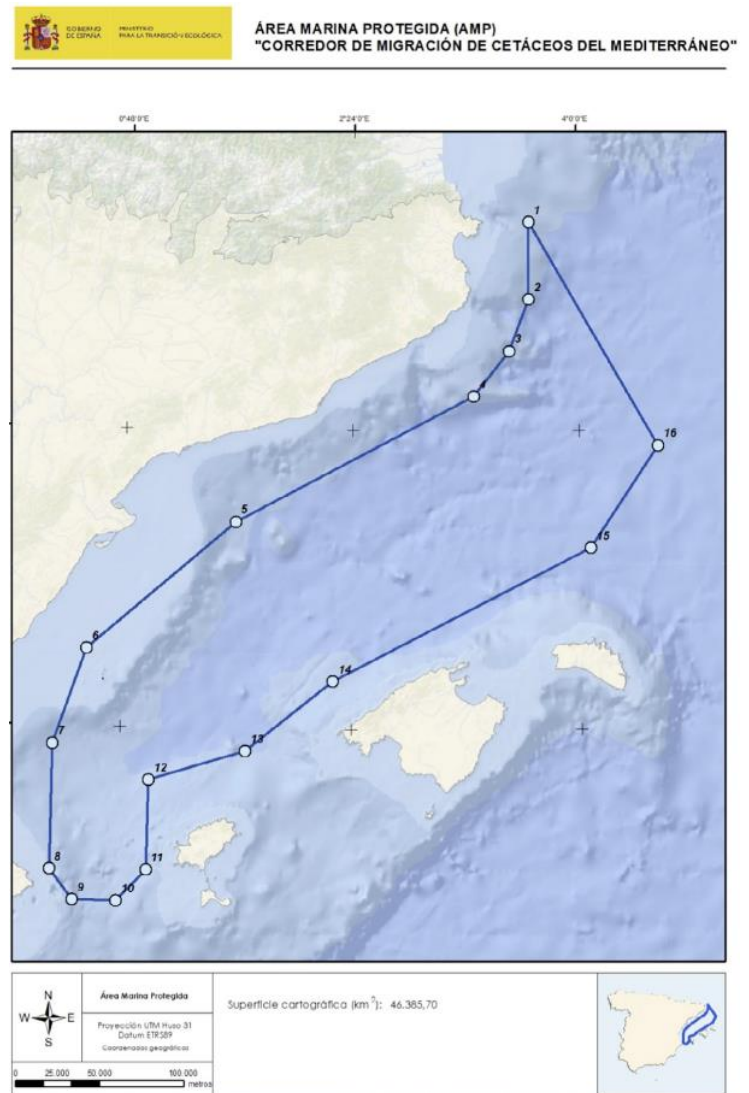
El Corredor de Migración de Cetáceos (en adelante, CMC) está localizado en el Mediterráneo Occidental (MEDOC). Se extiende sobre la franja marina entre la costa de Cataluña y de la Comunidad de Valencia por un lado y el archipiélago de las Islas Baleares por otro lado. En concreto “se extiende por el norte dentro de las aguas de soberanía española a la altura del Cabo de Creus, en Gerona, hasta el Cabo de la Nao, en Alicante, por el sur; por el este, discurre paralela a las costas de islas de Ibiza, Mallorca y Menorca, a una distancia de unos 13 km; y por el oeste, también paralela a las costas catalana y valenciana, se mantiene a unos 38 km de distancia media”²⁴. La distancia en millas, relevante para la calificación jurídica de las zonas marinas, por lo tanto, es de 8 millas desde la costa balear y de 23 millas desde la costa catalana. Abarca una superficie de 46.385,70 km² y es de una anchura media de 85 km.²⁵

El CMC forma parte de la Demarcación Marina levantino-balear (en adelante, DM levantino-balear) que se extiende al sur hasta la subcuenca argelina, al norte hasta el Golfo de León e incluye la subcuenca Balear.

1.2. Socioeconómica

En la DM levantino-balear, de la que forma parte el CMC, se desarrollan una gran variedad de actividades económicas.

Alrededor del CMC se asientan importantes núcleos de población y puertos comerciales como el Puerto de Alicante, Almería, Bahía de Algeciras, Barcelona, Cartagena, Castellón, Ceuta, Málaga, Melilla, Motril, Tarragona, Valencia y los puertos de las Islas Baleares (Ibiza, Mahón, Palma de



²⁴ Preámbulo: Real Decreto 699/2018 *op cit.*

²⁵ *Ibid.*

Mallorca, Alcudia y la Sabina). Todos estos divididos en 12 Autoridades Portuarias²⁶. Se trata de puertos importantes con grandes capacidades para recibir mercancías y pasajeros²⁷.

En el caso de los puertos Baleares, el de Alcudia tiene importante carácter comercial mientras los demás puertos son de marcado carácter turístico, sobre todo en temporada alta²⁸. Se trata de una zona muy frecuentada por el turismo de sol y playa, por lo que para la DM levantino-balear el turismo es un sector de destacada importancia²⁹. Las Islas Baleares cuentan con más de 1,2 millones de habitantes permanentes y reciben más de 16 millones³⁰ de visitantes turísticos y 2,6 millones que llegan en cruceros de placer³¹. Los puertos de Barcelona y Palma son clasificados como “primer y tercer puerto de cruceros del Mediterráneo”³².

Valencia es la Autoridad Portuaria en España que recibe más tráfico global de mercancías, y representa el segundo puerto en tráfico de mercancías nacionales, sólo por detrás de la Autoridad Portuaria de Bahía de Algeciras³³. A la Autoridad Portuaria de Barcelona le corresponde la tercera posición³⁴. El transporte marítimo y la infraestructura pertinente constituyen el segundo sector económico más importante en la zona³⁵. Según el informe “*Overview of the noise hotspots in the ACCOBAMS area - Part I, Mediterranean Sea*”³⁶, una de las principales rutas marítimas pasa por las aguas del CMC. También el reciente Plan de Ordenación Marítima de la DM levantino-balear, y la Estrategia Marina de la DM levantino-balear identifican los intensos flujos de tráfico de esta zona³⁷.

A pesar de que también destaca la incidencia socioeconómica de la pesca, el marisqueo y la acuicultura en la DM, estas se desarrollan más cerca de las costas y por lo tanto interfieren más bien indirectamente en el CMC³⁸.

²⁶ Se trata de las Autoridades Portuarias de Alicante, Almería, Baleares, Barcelona, Cartagena, Castellón, Ceuta, Málaga, Melilla, Mortil, Tarragona, Valencia, de las cuales 8 se encuentran en la DM levantino-balear.

²⁷ *OceanCare* (2021): “Aguas silenciosas ...”, *op. cit.* p. 20-24.

²⁸ Vid. MITECO (2019): Estrategia Marina de la DM levantino-balear, Anexo Parte III. Fichas del Análisis Socioeconómico, pp. 142-167; MITMA, CEDEX (2021): “Análisis de Tráfico Marítimo en el Corredor de Migración de Cetáceos del Mediterráneo en relación con colisiones entre barcos y cetáceos”. Informe Técnico. Madrid.

²⁹ MITECO (2019): Estrategia Marina de la DM levantino-balear, Parte III. Análisis Económico y Social, p. 57.

³⁰ Datos de 2019.

³¹ MITMA, CEDEX (2021): “Análisis de Tráfico Marítimo ...”, *op. cit.* p.20.

³² *Ibid.*

³³ Con más de 71 millones para el año 2016 según el documento MITECO (2019): Estrategia Marina de la DM levantino-balear, Anexo Parte III. Fichas del Análisis Socioeconómico, p. 153.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ MITECO (2019): Estrategia Marina de la DM levantino-balear, Parte III. Análisis Económico y Social, p. 57.

³⁶ ACCOBAMS, MAGLIO, Alessio, PAVAN, Gianni, CASTELLOTE, Manuel, FREY, Silvia et al. (2016): “*Overview of the noise hotspots in the ACCOBAMS area –Part I, Mediterranean Sea*”. An ACCOBAMS report. Monaco.

³⁷ MITECO: POEM, III. Diagnóstico: DM levantino-balear, p. 141; El documento detalla: 1) en el entorno de los puertos (Barcelona, Valencia y Tarragona fundamentalmente), 2) en la ruta que une Ibiza con Formentera, 3) sobre la plataforma continental y 4) también en el corredor que une estos puertos con el océano Atlántico, MITECO (2019): Estrategia Marina de la DM levantino-balear, Anexo Parte III ... *op. cit.* 146

³⁸ MITECO (2012): Estrategia Marina de la DM levantino-balear, Evaluación Inicial Parte II Análisis de Presiones e Impactos, p.61.

1.3.Ambiental

La zona entre la península Ibérica y el archipiélago Baleares se caracteriza por una “plataforma continental estrecha, un talud surcado por cañones submarinos, y con la existencia de áreas locales de afloramiento”³⁹. Los factores oceanográficos a lo largo de la costa catalana, en la zona limítrofe al CMC, influyen en la ocurrencia y alta densidad de krill dentro de los cañones submarinos, lo que favorece particularmente la presencia de cetáceos⁴⁰.

El CMC alberga once especies de cetáceos algunas con patrones migratorios regulares, junto con otras que no muestran ningún patrón migratorio definido⁴¹. Entre éstas once especies nos encontramos con el segundo mamífero más grande de la tierra, el rorcual común (*Balaenoptera physalus*), el mayor representante de las ballenas dentadas, el cachalote (*Physeter macrocephalus*) y el zifio de Cuvier (*Ziphius cavirostris*), una especie muy sensible al sonido, así como varias especies de delfines entre estas el delfín mular (*Tursiops truncatus*), el delfín listado (*Stenella coeruleoalba*) y el delfín común (*Delphinus delphis*)⁴². El CMC además alberga una importante variedad de otras especies marinas protegidas como los tiburones, las aves marinas, las tortugas marinas como la tortuga boba (*Caretta caretta*) y los peces pelágicos como el atún rojo (*Thunnus thynnus*)⁴³.

En el año 2004 se publicó el “Proyecto Mediterráneo para la identificación de las áreas de especies de interés para la Conservación de los Cetáceos en el Mediterráneo Español”⁴⁴. Este ofrece un análisis de la densidad y la variedad de las especies de cetáceos y tortugas marinas en la zona del CMC. En el proyecto se identificó el área del CMC como un área de especial interés por concentrar gran diversidad de especies de cetáceos y ser de especial relevancia como zona de paso migratorio de estas especies por lo que destacó la necesidad de proteger la zona. Un gran número de todas estas especies fueron catalogadas como especies amenazadas dentro del Catálogo Español de Especies Amenazadas⁴⁵ y se incluyen dentro de la lista de especies amenazadas o en peligro de extinción según lo dispuesto en el Anexo II del Protocolo sobre las Zonas Especialmente Protegidas y la Diversidad Biológica en el Mediterráneo y, en el caso de los cetáceos, en el Anexo 2 de ACCOBAMS⁴⁶. El Proyecto Mediterráneo además identificó el Golfo de Vera, el Mar de Alborán y el Estrecho de Gibraltar como áreas de interés para los cetáceos. En conjunto se puede reconocer que estas áreas podrían ofrecer una red de espacios marinos protegidos con el potencial

³⁹ MITECO (2012): Estrategia Marina Demarcación Marina Levantino-Balear, Parte I, Marco General, Evaluación inicial y buen estado ambiental, Madrid, párr. 3.2.4.

⁴⁰ TORT CASTRO, Beatriu *et al.* (2022): “Ship Strike Risk ...”, *op. cit.* p.2.

⁴¹ MITMA, CEDEX (2021): “Análisis de Tráfico Marítimo ...”, *op. cit.* p.18.

⁴² OceanCare (2021): “Aguas silenciosas ...”, *op. cit.* p. 6.

⁴³ *Ibid.*, p. 7.

⁴⁴ Se trata de una colaboración entre el entonces llamado Ministerio de Medio ambiente (actual MITECO) y las Universidades de Valencia, Barcelona y Madrid; Ministerio de Medio Ambiente (2004): “Proyecto Mediterráneo. Un proyecto para la identificación de las áreas de especial interés para la conservación de los cetáceos en el Mediterráneo español”. Naturaleza y Parques Nacionales, Serie Técnica.

⁴⁵ Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, para el desarrollo del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y el Catálogo Español de Especies Amenazadas (BOE nº 46, de 23 de febrero de 2011).

⁴⁶ AZNAR, Mariano (2018): “Spain and Marine Protected Areas: Recent Developments”. *The International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 33, pp. 1–9, p. 5.

de favorecer la supervivencia de los cetáceos en todo el corredor desde el estrecho de Gibraltar hasta la frontera con Francia en su ruta migratoria hacia al Santuario de Pélagos en el Mar de Liguria⁴⁷. La conectividad de estos espacios constituye un gran potencial ecológico, si son implementados de forma efectiva e integral como red⁴⁸.

Por otro lado, todo este trayecto está expuesto a numerosas actividades antropogénicas con impacto negativo en el medio y su biodiversidad. Los científicos ya habían identificado en el Proyecto Mediterráneo entre las medidas de conservación necesarias la “Regulación del tráfico marítimo que atravesase las zonas seleccionadas, así como de la detención o fondeo de cualquier tipo de embarcación”, además de la “Regulación e incluso prohibición de cualquier actividad relativa a la exploración, modificación o explotación del suelo o del subsuelo”. Además, el informe ACCOBAMS 2016⁴⁹ identificó grandes áreas de la zona ahora protegida como “puntos calientes de ruido”.

En consecuencia, el 29 de junio de 2018 el Gobierno español designó el Área Marina Protegida del Corredor de Migración de Cetáceos y estableció un régimen de protección preventiva que prohíbe cualquier actividad relativa a la exploración, modificación o explotación del suelo o del subsuelo⁵⁰. Con esta prohibición se pretende en primera línea reducir el ruido submarino emitido por las actividades prohibidas con efectos letales y perturbadores para la biodiversidad del CMC y en particular los cetáceos.

El orden de los cetáceos (*Cetacea*) forma parte de los mamíferos marinos. Son depredadores de alto y medio nivel trófico⁵¹. Por su alto impacto en el ecosistema marino y baja biomasa han sido identificados repetidamente como grupos funcionales clave⁵². A partir de la resolución de la Comisión Internacional Ballenera de 2016 “*Cetaceans and Their Contributions to Ecosystem Functioning*”⁵³ se reconoció la importancia para la productividad primaria del medio marino como vectores de transferencia de nutrientes, también conocida como “*whale pump*”⁵⁴. Pero también los movimientos horizontales de migración son de gran relevancia para el movimiento de nutrientes y materia orgánica entre diferentes zonas.⁵⁵ Tienen además la capacidad de secuestrar CO₂, como reflejó el Fondo Monetario Internacional, en un informe en el que estima que cada gran ballena secuestra aproximadamente 33 toneladas de carbono, y a 30.000 árboles, equivalente a un valor

⁴⁷ Vid. mapa en la p. 9 del documento Ministerio de Medio Ambiente (2004): “Proyecto Mediterráneo ...”, *op. cit.*; RAGA, T. (2020): “El corredor de migración de cetáceos del Mediterráneo”. Seminario Web PCUV Parc Científic de la Universitat de València (video).

⁴⁸ La importancia y el potencial de la conectividad también es recogida por las ODS 14, véase apdo. II.1.6 del presente trabajo.

⁴⁹ ACCOBAMS, MAGLIO, Alessio. *et al.* (2016): “*Overview of the noise ...*”, *op. cit.*

⁵⁰ Real Decreto 699/2018 *op cit.*

⁵¹ Queda reflejado por la investigación de PAULY, D., TRITES, A. W., CAPULI, E., CHRISTENSEN, V. (1998): “*Diet composition and trophic level of marine mammals*”. ICES Journal of Marine Science, vol. 55, pp. 467–481.

⁵² PACE, Daniela, TIZZI, Raffaella, MUSSI, Barbara (2015): “*Cetaceans Value and Conservation in the Mediterranean Sea*”. Journal of Biodiversity & Endangered Species.

⁵³ IWC Resolución 2016-3.

⁵⁴ Particularmente liberan columnas fecales y orinan cerca de la superficie después de alimentarse en las profundidades y contribuyen a que el agua se mezcle cuando bucean, vid. ROMAN, Joe *et al.* (2014): “*Whales as marine ecosystem engineers*”. *Frontiers in Ecology and the Environment*, vol. 12, pp. 377–385.

⁵⁵ IWC Doc. SC/68C/EM/05.

monetario promedio de 2 millones de dólares por cada animal⁵⁶. En este sentido el Panel Internacional sobre el Cambio Climático propuso recientemente a las ballenas como posibles “ecosistemas de carbono azul”⁵⁷.

Para la valoración del marco legal de protección de los cetáceos es esencial tener en cuenta la interdependencia entre las especies y la importancia general de depredadores, como los cetáceos, para el funcionamiento ecosistémico. Una vez eliminados los depredadores de nivel superior en la cadena trófica se han podido observar cambios en el tamaño de la población de las especies, incluso más allá de aquellas con vínculos tróficos directos⁵⁸.

Algunas de las especies de los cetáceos siguen un patrón migratorio por lo que son vulnerables a una gran variedad de amenazas a lo largo de sus rutas. Sobre todo, la degradación de hábitats claves puede provocar áreas de “embotellamiento” para estas especies⁵⁹. Representan una pieza esencial para el funcionamiento del ecosistema del CMC, pero también de todos los ecosistemas a lo largo de sus rutas, por lo tanto, tienen importancia transfronteriza como componente de la biodiversidad de toda su ruta. Esto refleja la importancia de la conectividad de hábitats migratorios seguros para los cetáceos. Las presiones sobre los cetáceos en su ruta migratoria por lo tanto comprometen también a los demás ecosistemas más allá de las fronteras nacionales, por lo que debe tenerse en cuenta que cada Estado tiene la responsabilidad de limitar los efectos adversos para los ecosistemas de los demás Estados bajo el Convenio de Diversidad Biológica (art. 3)⁶⁰.

⁵⁶ CHAMI, Ralph *et al.* para Fondo Monetario Internacional (2019): “*Nature’s solution to climate change, A strategy to protect whales can limit greenhouse gases and global warming*”. *Finance & Development*, vol. 56, núm. 4.p. 35,36.

⁵⁷ IPCC WGII *Sixth Assessment: “Climate Change Report 2022”*, p.236.

⁵⁸ Vid. LASSALLE, Géraldine *et al.* (2012): “*An ecosystem approach for the assessment of fisheries impacts on marine top predators: the Bay of Biscay case study*”. *ICES J. Mar. Sci.* 69, 925–938.

⁵⁹ GLOWKD, Lyle (2000): “*Complementarities between the Convention on Migratory Species and the Convention on Biological Diversity*”. *Journal of International Wildlife Law and Policy*, vol. 3, núm. 3, pp. 205-252.

⁶⁰ *Ibid.*, p. 211.

2 El Transporte Marítimo y sus externalidades ambientales.

2.1.El Transporte Maritimo en el CMC

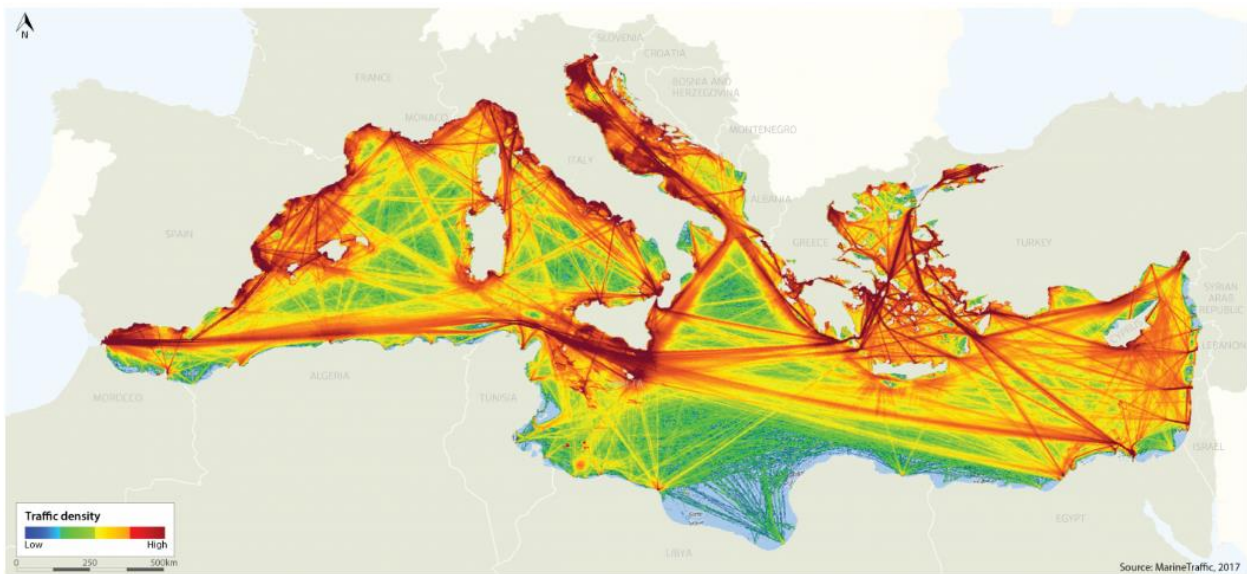


Imagen 2: Densidad del tráfico marítimo en el Mar Mediterráneo (Fuente: MarineTraffic, 2017).

El Mediterráneo representa el 0.8% de la superficie oceánica global, pero cuenta con el 30% del transporte marítimo mercante a nivel internacional⁶¹. La autopista marítima que enlaza el Mediterráneo con el Atlántico, el Mar Negro y el Océano Índico propicia que se trate de uno de los mares más navegados⁶². Por transporte marítimo se entiende “la actividad económica cuyo fin es transportar por mar mercancías y/o personas desde un punto de origen hasta el puerto o lugar de destino”⁶³. Se trata del principal modo de transporte internacional de mercancías, pero también tiene un importante peso en el transporte entre puertos nacionales en España⁶⁴.

En la zona del CMC nos encontramos principalmente con buques mercantes (50%) seguido por los petroleros (24%) y buques de pasajeros (24%) en términos de distancia recorrida⁶⁵. El volumen de cruceros destaca sobre todo en Barcelona y Palma seguidos por Valencia, Mahón e Ibiza⁶⁶. Una de las principales rutas en la demarcación levantino-balear corresponde a la navegación entre la Península y las Islas Baleares⁶⁷. Esta se caracteriza principalmente por el tráfico de pasajeros⁶⁸.

⁶¹ GEIJER, Christine, JONES, Peter (2015): “A network approach to migratory whale conservation: Are MPAs the way forward or do all roads lead to the IMO?”. *Marine Policy*, vol. 51, pp. 1-12; p. 32; Vid. NOTARBARTOLO DI SCIARA, Giuseppe et al. (2003): “The fin whale *Balaenoptera physalus* (L. 1758) in the Mediterranean Sea”. *Mammal Review*, vol. 33, pp. 105–150.

⁶² MITMA, Cedex (2021): “Análisis de Tráfico Marítimo ...”, *op. cit.* p.19.

⁶³ MITECO: Estrategia Marina, DM levantino-balear, Parte III. Análisis Económico y Social, p. 27.

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ MITMA, Cedex (2021): “Análisis de Tráfico Marítimo ...”, *op. cit.* p. 26.

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ *Ibid.*

A parte de las conexiones con los puertos españoles, también son prominentes las conexiones intercontinentales desde los puertos del Mediterráneo occidental de Francia e Italia con destino Norte de África occidental o al Océano Atlántico a través del Estrecho de Gibraltar⁶⁹. Los puertos de Barcelona y Valencia ocupan el segundo y tercer puerto como principales nodos de importación/exportación, y cuentan con un gran número de rutas de conexión intercontinental⁷⁰. Todas estas discurren a lo largo de la mayor extensión del CMC.

Los buques que transitan las aguas del CMC suelen navegar a velocidades medias entre 10.7-30 nudos⁷¹ lo cual tiene como consecuencia un alto riesgo de colisión con cetáceos, además de agravar otros impactos ambientales negativos como el ruido submarino y las emisiones a la atmósfera⁷². La velocidad en la que navegan las diferentes embarcaciones depende en gran medida de su peso, tamaño y la finalidad del transporte. Un informe elaborado en 2021 por CEDEX⁷³ en nombre del MITMA para el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (en adelante, MITECO) analizó el tráfico marítimo en el CMC en relación con las colisiones entre barcos y cetáceos. Según el informe las embarcaciones que se dedican al transporte de pasajeros⁷⁴ en el CMC suelen viajar a una velocidad media de 18.8 nudos, los mercantes a una velocidad media de 12.4 nudos, los tanqueros a una velocidad media de 10.7 nudos y las embarcaciones de alta velocidad a 30 nudos⁷⁵. A pesar de que atribuye una peligrosidad adicional a la distancia recorrida por cada embarcación dentro del CMC, el informe confirma que “es indudable que la velocidad elevada debe representar un riesgo adicional al reducir los tiempos de reacción para evitar colisiones”. Por lo tanto, parece cuestionable la conclusión del informe que propone como primera medida de mitigación de riesgo de colisiones “disponer de experto en avistamientos de cetáceos o en su caso disponer a bordo de un sistema automático de detección de estas especies”⁷⁶. LAIST et al.⁷⁷ habían concluido en el pasado, que estrategias de evitar colisiones en base la detección es una medida ineficaz para buques con limitada maniobrabilidad. Entre las medidas complementarias propuestas por el informe CEDEX 2021 además expone que “podrían contemplarse el establecimiento de zonas de limitación de velocidad permanentes o temporales”⁷⁸.

2.2.Externalidades ambientales

La actividad del transporte marítimo, particularmente en el Mediterráneo, se va incrementando y con ello la presión que causa en el medio marino. Se trata de una lista de impactos tales como el vertido (accidental) de petróleo y sustancias nocivas, la basura marina, el vertido de aguas de lastre y organismos adheridos a los cascos de los buques, las emisiones al aire, el ruido submarino

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ *Ibid.*, p.21.

⁷¹ *Ibid.*, Tabla 5.2.

⁷² Vid. *OceanCare* (2021): “Aguas silenciosas ...”, *op. cit* ; UE (2021): “*European Maritime Transport ...*”, *op. cit p.* 45, 71 – 73, párr. 5.1.3.

⁷³ Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas.

⁷⁴ Incluye tanto líneas regulares, transbordadores, como de cruceros.

⁷⁵ MITMA, Cedex (2021): “Análisis de Tráfico Marítimo ...”, *op. cit.* Tabla 5.2.

⁷⁶ *Ibid.* p. 51.

⁷⁷ LAIST, David et al. (2001): “*Collisions between ...*”, *op. cit.* 58.

⁷⁸ MITMA, Cedex (2021): “Análisis de Tráfico Marítimo ...”, *op. cit.* p. 52.

y las colisiones con cetáceos. La presión sobre el medio marino puede conducir a cambios en su estado, y por consecuencia, esto puede conducir a impactos en los ecosistemas y en la salud humana según la Agencias de Medio Ambiente y Seguridad Marítima de la UE ⁷⁹. Históricamente el principal foco de atención de estas externalidades han sido los vertidos accidentales y operacionales de petróleo y sustancias nocivas, lo cual también se refleja en los instrumentos jurídicos internacionales⁸⁰. Veremos a continuación, más en detalle, cuatro externalidades con un importante impacto en la biodiversidad marina y con una solución en común, la reducción de velocidad.

2.2.1 Ruido submarino

Los ecosistemas marinos se caracterizan por una gran variedad de sonidos naturales, por lo que no es sorprendente que la mayoría de las especies oceánicas dependan del sonido para la comunicación, la detección de presas y depredadores, así como para la orientación⁸¹. No obstante, gran parte de las especies marinas no están adaptadas al ruido antropogénico provocado por las actividades económicas y recreativas de los humanos en el mar. Para entender el impacto que tienen estas actividades hay que tener en cuenta que la transmisión del sonido en el agua de mar es diferente a la transmisión por el aire porque la resistencia acústica en los dos medios es diferente.

El sonido viaja cuatro veces más rápido en el mar que en el aire⁸². Además, la misma presión, potencia e intensidad del sonido en el aire y el mar se difieren en 36db a lo que hay que añadir 26db por cambio de referencia entre el cálculo de nivel en el aire y el agua, lo que resulta en 62db adicionales del sonido en el agua de mar⁸³. Hay que tener en cuenta, que la fauna marina ha desarrollado un sistema auditivo especialmente adaptado y sensible al medio marino y sus sonidos naturales, por lo que no se puede comparar el efecto de diferencia en db con los efectos fuera del mar⁸⁴.

Otro aspecto elemental es que la frecuencia de este sonido. Los animales pueden escuchar el sonido en su rango de frecuencia de sensibilidad, pero además fuera de este rango pueden ser susceptibles a la presión física del sonido incluso aunque no lo escuchen⁸⁵. Según AGUILAR DE SOTO las vocalizaciones de la mayoría de los mamíferos marinos pueden variar desde las llamadas de baja frecuencia de las ballenas barbadas hasta los chasquidos ultrasónicos de delfines y marsopas⁸⁶. Los peces perciben sobre todo sonidos de baja frecuencia.⁸⁷

⁷⁹ UE (2021): “*European Maritime Transport ...*”, *op. cit.* p.37.

⁸⁰ Bajo los auspicios de la OMI se adoptaron el Convenio MAROL, el cual se dedica en gran medida a esta problemática y se estableció el Centro Regional de Respuesta a Emergencias por Contaminación Marina para el Mar Mediterráneo.

⁸¹ *OceanCare* (2021): “*Aguas silenciosas ...*”, *op. cit.* p. 9.

⁸² PLAN BLEU (2021): “*Maritime Transport in the Mediterranean: Status and challenges*”, p.9.

⁸³ AGUILAR DE SOTO, Natasha (2017): “*Corredor Cetáceos Mediterráneo Mar Blava*”. Presentación Jornadas Barcelona, Universidad de La Laguna, p.4-5.

⁸⁴ *Ibid.*, p. 5.

⁸⁵ *Ibid.*, p. 6.

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ *Ibid.*

En general podemos diferenciar entre dos fuentes principales que causan contaminación acústica marina. Por un lado, están las actividades que emiten ruidos impulsivos de alta intensidad: se trata de repetidos pulsos cortos e intensos de sonido durante un período de tiempo⁸⁸. Es emitido durante las pruebas sísmicas en proyectos de búsqueda de yacimientos de hidrocarburos del fondo marino y el hincado de pilotes.⁸⁹ Esta forma de ruido antropogénico puede causar barotraumatismo⁹⁰ y hasta la muerte de ciertas especies.⁹¹

Por otro lado, existe la emisión de ruido continuo de baja a media frecuencia que suele ser un zumbido constante⁹². El ruido emitido por el transporte marítimo, según expone AGUILAR DE SOTO, es la actividad antropogénica con más energía a bajas frecuencias, a lo que se añade que la cavitación (burbujas) en la hélice origina ruidos a frecuencias más altas que se superponen con las vocalizaciones de los delfínidos y las ballenas dentadas.⁹³ Los sonidos a baja frecuencia además viajan mucho más lejos que las altas frecuencias emitidas con la misma energía⁹⁴.

Se han observado tres efectos principales del ruido antropogénico submarino: el enmascaramiento, las respuestas de alteración de comportamiento y daños físicos como el barotraumatismo⁹⁵. El ruido continuo del tráfico marítimo a baja frecuencia, con alcance a larga distancia, crea una forma de “niebla acústica”. Esta niebla es responsable del enmascaramiento, es decir, la ocultación de los sonidos naturales de los que dependen los cetáceos por ejemplo para la llamada de una pareja, o para reconocer los sonidos emitidos por presas o depredadores⁹⁶. Además, puede tener como resultado problemas en el desplazamiento espacial, discapacidad auditiva permanente o temporal e incremento de estrés⁹⁷. En concreto en el caso de los cetáceos, varios estudios han demostrado que el impacto en la capacidad auditiva junto con el estrés y el posible desplazamiento de un hábitat importante pueden afectar a las tasas de reproducción y de crecimiento⁹⁸. Evitar un área ruidosa no es una opción válida para la fauna marina que se ha adaptado a ciertos hábitats y pueden crear dependencia respecto a un lugar específico o territorialidad⁹⁹. Además, nuevos territorios los

⁸⁸ OceanCare (2021): “Aguas silenciosas ...”, *op. cit.* p. 9.

⁸⁹ CMS (2020): “Best Available Technology (BAT) and Best Environmental Practise (BET) for Three Noise Sources: Shipping, Seismic Airgun Surveys, and Pile Driving”. WEILGART, Lisa, preparado por OceanCare. UNEP/CMS/COP13/Inf.9.

⁹⁰ El barotrauma es la ruptura de tejidos directamente por efectos de la onda de presión, véase para más información AGUILAR DE SOTO, Natasha, KIGHT, Caitlin (2016): “8 Physiological effects of noise on aquatic animals”, en: SOLAN, Martin, WHITELEY, Nia: “Stressors in the Marine Environment: Physiological and ecological responses; societal implications”. Oxford, 2016; online edn, Oxford Academic., p. 142-143.

⁹¹ MAGRAMA (2012): “Documento técnico sobre impactos y mitigación de la contaminación acústica marina”. Madrid. apdo. III.2.B.

⁹² OceanCare (2021): “Aguas silenciosas ...”, *op. cit.* p. 9.

⁹³ AGUILAR DE SOTO, Natasha (2017): “Corredor Cetáceos ...”, *op. cit.* p. 10.

⁹⁴ AGUILAR DE SOTO, Natasha, KIGHT, Caitlin (2016): “8 Physiological effects ...”, *op. cit.* p. 136.

⁹⁵ AGUILAR DE SOTO, Natasha (2017): “Corredor Cetáceos ...”, *op. cit.* p. 11.

⁹⁶ OceanCare (2021): “Aguas silenciosas ...”, *op. cit.* p. 9; Vid. también AGUILAR DE SOTO, Natasha, KIGHT, Caitlin (2016): “8 Physiological effects ...”, *op. cit.*

⁹⁷ OceanCare (2021): “Aguas silenciosas ...”, *op. cit.* p. 9.

⁹⁸ WEILGART, Lisa (2007): “The impacts of anthropogenic ocean noise on cetaceans and implications for management”. Canadian Journal of Zoology, vol. 85 núm 11, pp. 1091-1116; WRIGHT, Andrew et al. (2007): “Do marine mammals experience stress related to anthropogenic noise?”. International Journal of Comparative Psychology, vol. 20, pp. 274-316.

⁹⁹ AGUILAR DE SOTO, Natasha, KIGHT, Caitlin (2016): “8 Physiological effects ...”, *op. cit.* p. 146.

exponen a efectos como la reducción de la eficiencia de alimentación o de la probabilidad de encontrar pareja.¹⁰⁰

A diferencia de otras formas de contaminación, el ruido submarino no tiene un efecto directo en el medio marino, en cambio sí en sus especies. Es posteriormente cuando la pérdida o el desplazamiento de estas especies causa el daño en el ecosistema¹⁰¹. Varios estudios han demostrado que el ruido submarino es un factor de estrés dominante en el Mar Mediterráneo y que los niveles de ruido de fondo son más altos que en cualquier otra cuenca oceánica siendo el tráfico marítimo y los estudios sísmicos las fuentes primarias de ruido que pueden conducir a alteraciones del comportamiento, pérdida de audición y mortalidad de especies marinas¹⁰².

El informe EMTER 2021 manifiesta que el ruido submarino antropogénico se duplicó entre 2014 y 2019¹⁰³. El crecimiento económico se refleja en un incremento de la cantidad y el tamaño de las embarcaciones, lo cual tiene como resultado emisiones más altas por embarcación¹⁰⁴. El nivel de ruido continuo emitido por el transporte marítimo depende en gran medida del tamaño de la embarcación. Las embarcaciones pequeñas emiten frecuencias más altas que se atenúan más rápidamente que las frecuencias bajas emitidas por embarcaciones grandes. Además, las embarcaciones pequeñas centran su actividad más bien en la zona costera, por lo que son sobre todo las embarcaciones grandes las que se ha ido vinculando con la contaminación acústica de los océanos y el mar abierto.¹⁰⁵

Cuando una embarcación navega a más de 10 nudos. Puede observarse tres efectos que producen el ruido. Primero las palas de la hélice producen burbujas que explotan, lo que se denomina “cavitación”, y es lo que produce más ruido a estas velocidades¹⁰⁶. Segundo, la maquinaria y tercero el movimiento del casco a través del agua son otros aspectos importantes que influye en la emisión del ruido¹⁰⁷. Estas tres categorías dependen en gran parte del modelo de buque, de las condiciones del agua en que navegan y de la operación siendo la velocidad un elemento primordial¹⁰⁸. Las medidas técnicas que más se han estudiado para reducir la emisión de ruido están enfocadas en la hélice cuando operan con cavitación¹⁰⁹. La velocidad más baja a la que se comienza a producir cavitación es la denominada CIS (*cavitation inception speed*)¹¹⁰. A velocidades medias y altas la cavitación generalmente es inevitable.¹¹¹ La reducción de la

¹⁰⁰ AGUILAR DE SOTO, Natasha (2017): “Corredor Cetáceos ...”, *op. cit.* p. 11.

¹⁰¹ SCOTT, Karen (2004): “*International Regulation of undersea noise*”. ICLQ, vol 53, pp 287 – 324, p. 21.

¹⁰² El siguiente documento ofrece una lista de estudios científicos relacionados: *Regional Marine Pollution Emergency Response Centre for the Mediterranean Sea* (2021): “*Study on trends and outlook of marine pollution from ships and activities and of maritime traffic and offshore activities in the Mediterranean*”. Floriana, párr. 3.6.2.

¹⁰³ UE (2021): “*European Maritime Transport ...*”, *op. cit.* p. 73.

¹⁰⁴ LLOYDS REGISTER GROUP, QINETIQ, UNIVERSITY STRATHCLYDE (2013): “*Global Marine Trends 2030*”, p. 78.

¹⁰⁵ KAPLAN, Maxwell, SOLOMON, Susann (2016): “*A coming boom in commercial shipping? The potential for rapid growth of noise from commercial ships by 2030*”. *Marine Policy*, vol. 73, p. 120.

¹⁰⁶ MAGRAMA (2012): “Documento técnico ...”, *op. cit.* p. 87.

¹⁰⁷ *Ibid.* p. 88.

¹⁰⁸ UE (2021): “*European Maritime Transport ...*”, *op. cit.* p. 71.

¹⁰⁹ *Ibid.*

¹¹⁰ MAGRAMA (2012): “Documento técnico ...”, *op. cit.* p. 95.

¹¹¹ *Ibid.*

cavitación es una medida técnica que puede incrementar la eficiencia de la propulsión de la embarcación ya que la creación de burbujas es una pérdida de energía.¹¹² Se han identificado una serie de medidas técnicas para incidir en la cavitación y en el CIS, todas ellas relacionadas con costes adicionales o implementables a largo plazo¹¹³. Mientras tanto el informe EMTER, confirma que el nivel del ruido depende en gran medida de la velocidad de los buques¹¹⁴.

2.2.2 Colisiones

Cada año aproximadamente 220'000 buques de más de 100 toneladas navegan por las aguas del Mediterráneo día y noche¹¹⁵. Estos representan la principal amenaza por colisiones para las ballenas grandes en el Mediterráneo, así como a nivel global¹¹⁶. La causa de una colisión entre un cetáceo y una embarcación puede ser directamente porque crucen la misma ruta, ya que los cetáceos pasan largos periodos de tiempo en la superficie o puede ser por los efectos de enmascaramiento producido por el ruido submarino que las embarcaciones emiten¹¹⁷.

La severidad de las lesiones depende del tamaño de las embarcaciones, pero sobre todo de la velocidad a la que se mueven¹¹⁸. Las fuerzas de impacto involucradas en una colisión incrementan con el aumento velocidad de la embarcación¹¹⁹. En este sentido las lesiones varían desde “laceraciones causadas por movimientos de la hélice, traumatismos por la fuerza contundente que causan desde fracturas de huesos y cicatrices hasta deformaciones y amputaciones de partes del cuerpo”¹²⁰. Las colisiones son motivo de gran preocupación para las poblaciones vulnerables de cetáceos presentes en el Mediterráneo, como por ejemplo el rorcual común¹²¹, cuya subpoblación del Mediterráneo es calificada como “amenazada” por la UICN¹²².

La medida más efectiva para evitar las colisiones entre embarcaciones y cetáceos es evitar que estos se encuentren en la misma zona¹²³. Justamente esta medida no es implementable en los estrechos importantes para el transporte marítimo, por lo tanto, la segunda medida más eficaz para

¹¹² *Ibid.*

¹¹³ *Ibid.* pp. 95-98.

¹¹⁴ UE (2021): “*European Maritime Transport ...*”, *op. cit.* p. 72. figura de AQUO project and SONIC project (2015).

¹¹⁵ PLAN BLEU (2021): “*Maritime Transport in the Mediterranean ...*”, *op. cit.* p.9.

¹¹⁶ *Vid.* WINKLER, Christina *et al.* (2020): “*Global Numbers of Ship Strikes: An Assessment of Collisions Between Vessels and Cetaceans Using Available Data in the IWC Ship Strike Database*”. Informe para la Comisión Ballenera Internacional. IWC/68B/SC HIM09, p. 33; REEVES, R., NOTARBARTOLODI SCIARA, Giuseppe (2006): “*The status and distribution of cetaceans in the Black Sea and Mediterranean Sea*”. Informe para la UICN; LAIST, David *et al.* (2001): “*Collisions between ships and whales*”. *Marine Mammal Science*, vol. 17, núm. 1, pp. 35–75.

¹¹⁷ *Ibid.*; PANIGADA, Simone *et al.* (2006): “*Mediterranean fin whales ...*”, *op. cit.* p.1292; TORT CASTRO, Beatriu *et al.* (2022): “*Ship Strike Risk ...*”, *op. cit.* p.2.

¹¹⁸ Los casos más severos y con gran probabilidad de la muerte del cetáceo son embarcaciones de 80m y más a 14 nudos y más según LAIST, David *et al.* (2014): “*Effectiveness of mandatory vessel speed limits for protecting North Atlantic right whales*”. *Endangered Species Research*. vol. 23, pp. 133–147.

¹¹⁹ CONN, Paul, SILBER, Gregory (2013): “*Vessel speed restrictions reduce risk of collision-related mortality for North Atlantic right whales*”. *Ecosphere* vol. 4, núm. 4:43. p. 2.

¹²⁰ TORT CASTRO, Beatriu *et al.* (2022): “*Ship Strike Risk ...*”, *op. cit.* p.3.

¹²¹ *Vid.* PANIGADA, Simone *et al.* (2006): “*Mediterranean fin whales ...*”, *op. cit.*

¹²² UICN (2021): *Assessment ID 50387979 (Balaenoptera physalus Mediterranean subpopulation)*.

¹²³ LAIST, David *et al.* (2001): “*Collisions between ...*”, *op. cit.*

evitar colisiones letales para los cetáceos es la reducción de velocidad de las embarcaciones¹²⁴. El informe CEDEX 2021 sobre el tráfico marítimo en el CMC presentó, a partir de los estudios científicos de VANDERLAAN y TAGGART (2007)¹²⁵ y VAES y DRUON (2013)¹²⁶ un indicador espacial de potencial de riesgo de colisión basado en la caracterización del tráfico y la información de avistamientos facilitada, que podrá ser utilizado además para cuantificar los efectos de posibles medidas de mitigación¹²⁷.

Según ACCOBAMS, “la zona que rodea a las Islas Baleares y las principales rutas marítimas que irradian desde Ibiza, Mallorca y Menorca hacia el Golfo de León, Valencia y Alicante constituyen una de las zonas de mayor riesgo de interacción entre el transporte marítimo, y especialmente las líneas de transbordadores rápidos, y las ballenas”.¹²⁸ También por parte de la Comisión Ballenera Internacional (CBI) se ha identificado a las Islas Baleares como una zona mediterránea de alto riesgo de colisión con rorcuales comunes y los cachalotes¹²⁹.

2.2.3 Contaminación atmosférica

Los numerosos procesos de combustión y transformación de energía a bordo de las embarcaciones tienen como consecuencia en la emisión de varios contaminantes atmosféricos entre ellos NOx (óxidos de nitrógeno), SOx (óxidos de azufre), COVDM (compuestos orgánicos volátiles distintos del metano), CO (monóxido de carbono) y PM (materia particulada, incluido el carbón negro)¹³⁰. El informe EMTER 2021 destaca que sobre todo en las costas, se observa un mayor impacto en la calidad del aire de las emisiones del transporte marítimo¹³¹. Hasta un tercio de todas las emisiones atmosféricas de los barcos se producen dentro de las aguas del Estado ribereño¹³². Además, se ven afectadas las grandes ciudades portuarias¹³³. En este sentido vemos el gran impacto de las emisiones atmosféricas en la calidad del aire, con consecuencia directa para la salud de la población de los Estados ribereños y sus ecosistemas, como en el caso de España.

¹²⁴ *Ibid*; CONN, Paul, SILBER, Gregory (2013): “Vessel speed restrictions ...”, *op. cit.* p.2.

¹²⁵ VANDERLAAN, Angelina, TAGGERT, Christopher (2007): “*Vessel collisions with whales: The probability of lethal injury based on vessel speed*”. *Marine Mammal Science*, vol. 23(1), pp. 144 – 156; Se trata de curva logística que relaciona la velocidad del buque y la letalidad de los cetáceos.

¹²⁶ VAES, Tom, DRUON, Jean-Noel (2013): “Mapping of potential risk of ship strike with fin whales in the Western Mediterranean Sea. A scientific and technical review using the potential habitat of fin whales and the effective vessel density”. EUR 25847, Luxemburgo, Publications Office of the European Union, JRC79841; Estos habían trabajado en un indicador de peligrosidad.

¹²⁷ MITMA, Cedex (2021): Análisis de Tráfico Marítimo en el Corredor de Migración de Cetáceos del Mediterráneo en relación con colisiones entre barcos y cetáceos, Informe Técnico para el MITECO, Centro de Estudios de Puertos y Costas, Madrid noviembre 2021.

¹²⁸ ACCOBAMS, IWC (2010): “*Report of the Joint ...*”, *op. cit.* p.19.

¹²⁹ CATES, Kelly *et al.* (2017): “*Strategic Plan to Mitigate the Impacts of Ship Strikes on Cetacean Populations: 2017-2020*”. IWC/66/CC20, párr. 6.2.

¹³⁰ *OceanCare* (2021): “*Aguas silenciosas ...*”, *op. cit.* p. 24.

¹³¹ UE (2021): “*European Maritime Transport ...*”, *op. cit.* p.42.

¹³² *Ibid*.

¹³³ *Ibid*.

2.2.4 Cambio Climático

El transporte marítimo emite GEI (gases de efecto invernadero), en particular CO₂ (dióxido de carbono), CH₄ (metano), N₂O (óxido nitroso), HFC (Hidrofluorocarbonos), PFC (Perfluorocarbonos) y SF₆ (Hexafluoruro de azufre)¹³⁴. En el año 2018, el transporte marítimo europeo emitió el 18 % de las emisiones globales de CO₂ del sector marítimo internacional¹³⁵. En el mismo año el transporte marítimo contribuyó un 13,5 % a las emisiones totales de GEI de la UE procedentes del transporte, lo cual coincide aproximadamente con lo producido por la aviación¹³⁶. Desde el año 1990, se registró un incremento del 19% de GEI en el sector, siendo 2008 el año con el nivel más elevado,¹³⁷ el mismo año que suele ser usado por la OMI como punto de partida para sus objetivos de reducción de GEI. El informe EMTER confirma que la tendencia de las emisiones de GEI del sector van en incremento¹³⁸.

III Marco jurídico de aplicación

1 Marco internacional y regional

1.1. Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar

La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982¹³⁹ (en adelante, CONVEMAR), constituye el marco universal del derecho marítimo. Se trata de un instrumento que sienta las bases para su desarrollo ulterior a nivel regional y nacional o a través de organizaciones internacionales¹⁴⁰. La CONVEMAR no dispone de una estructura institucional propia ni de Conferencias periódicas de las Partes lo que limita el desarrollo del texto inicial, dado lo cual los instrumentos legales derivados, así como el trabajo de las Organizaciones Internacionales y los esfuerzos regionales son de gran relevancia para dar respuesta a las actuales preocupaciones contemporáneas ambientales por el medio marino.

La finalidad de la Convención es establecer sin perjuicio de la soberanía de los Estados el régimen legal de los mares y océanos para facilitar sus usos pacíficos, la utilización equitativa y eficiente de sus recursos, el estudio, la protección y la preservación del medio marino y la conservación de sus recursos vivos¹⁴¹. Este orden jurídico se reparte entre diferentes espacios marinos. En este sentido la Convención distingue principalmente entre las aguas interiores que se encuentran dentro de la línea base, el mar territorial, que se extiende desde la línea base hasta 12 millas; la zona contigua, con una anchura máxima de 24 millas desde la línea base; la Zona Económica Exclusiva (en adelante, ZEE) que se extiende desde la línea base hasta un máximo de 200 millas; y finalmente, la alta mar más allá de la ZEE. En estas diferentes zonas marítimas la Convención

¹³⁴ *Ibid.*, p. 38.

¹³⁵ *Ibid.*

¹³⁶ *Ibid.*

¹³⁷ *Ibid.*

¹³⁸ *Ibid.*, p.37.

¹³⁹ La obra codificadora entró en vigor en 1994 y fue ratificada por España el 14 de febrero de 1997 y por la Unión Europea el 23 de marzo de 1998.

¹⁴⁰ Vid. Art. 197 – 201 CONVEMAR.

¹⁴¹ CONVEMAR, Prólogo.

determina sobre todo las competencias de los Estados ribereños y los derechos y obligaciones de las embarcaciones extranjeras, respectivamente su país de pabellón. El nivel de soberanía y jurisdicción reservados al Estado ribereño van disminuyendo de forma gradual con el incremento de distancia desde la costa y cuando entra en competencia con el derecho de paso inocente en el mar territorial y la libertad de navegación en la ZEE de las embarcaciones extranjeras.¹⁴²

En base a lo expuesto en el punto II.1. del presente trabajo cabe concluir que el CMC se encuentra parcialmente en aguas territoriales, la zona contigua y en gran parte en las aguas de la ZEE del Estado español. Por lo tanto, cabe analizar los derechos y las obligaciones de España respecto a la protección de su medio marino en las citadas zonas para poder limitar la velocidad de las embarcaciones que entran en las aguas del CMC. A pesar de que la Convención no hace ninguna referencia sobre un límite de velocidad ni el establecimiento de AMP, es importante recordar que desde la constitución de la CONVEMAR el derecho ambiental se ha enfrentado a nuevos hallazgos científicos, así como una intensificación del uso de los espacios marinos para la economía global.¹⁴³ La CONVEMAR 1982 logró construir una estructura estable de derecho del mar incluyendo el principio de paso inocente y la libre navegación, esto no significa que podamos partir de la presunción de que se trate de derechos absolutos y universales.¹⁴⁴ Falta claridad sobre el alcance de estos principios y en qué forma interactúan con la protección del medio marino ante los hallazgos y la situación ambiental actual. En el marco de sus objetivos, el derecho internacional ambiental es flexible y dinámico justamente para poder abarcar estos desafíos.¹⁴⁵

1.1.1 Protección del medio marino

La Convención dedica la Parte XII¹⁴⁶ a las obligaciones generales de todos los Estados para la protección y preservación de los mares y el desarrollo de un marco de cooperación para su conservación. El artículo 192 declara la obligación con efecto *erga homines*¹⁴⁷ de los Estados “de proteger y preservar el medio marino”. En relación con esta obligación cabe destacar el apartado 5 del artículo 194, el cual exige a los Estados que entre las medidas figuren las “necesarias para la protección y preservación de los ecosistemas vulnerables, así como el hábitat de las especies y otras formas de vida marina diezmadadas, amenazadas o en peligro”. Se trata de la única disposición en la Convención que abarca la protección de la biodiversidad y los ecosistemas. El alcance de

¹⁴² WWF Canada, KOFÄHL, Mike (*East Coast Law*), HAWSON, Stephanie (*West Coast Law*) (2020): “*Navigating the law: Reducing shipping impacts in Marine Protected Areas*”. p. 29.

¹⁴³ Véase MOSSOP, Joanna (2019): “*Can we make the Oceans greener? The success and failures of UNCLOS as an environmental treaty*”. *Victoria University of Wellington Legal Research Papers, Paper* no. 48/2019 2019, vol. 9 issue no. 12; CURRIE, Duncan (2017): “*The Oceans: the Law of the Sea Convention as a form of global governance*”. *Policy Quarterly*, vol. 13, núm. 1, p. 32.

¹⁴⁴ ALENCAR MAYER FEITOSA VENTURA, Victor (2020): “*Creeping Jurisdiction in the Law of the Sea: Threat to Navigational Freedoms or Stand Against ‘Spoliative Jurisdiction’?*”. *Environmental Jurisdiction in the Law of the Sea, Springer Nature Switzerland AG*, pp. 169, 170.

¹⁴⁵ CE DELFT, THE ICCT, TSIMPLIS, Mikki (2012): “*Regulated Slow Steaming in Maritime Transport, An Assessment of Options, Costs and Benefits*”.

¹⁴⁶ Arts. 192 a 237 CONVEMAR.

¹⁴⁷ CZYBULLKA, Detlef, BOSECKE, Thomas (2006): “*Marine Protected Areas in the EEZ in light of International and European Community law – legal bases and aspects of implementation, Progress in Marine Conservation in Europe, Original Paper*”, en: von NORDHEIM, H., BOEDECKER, D., KRAUSE, J. : “*Progress in Marine Conservation in Europe*”. Springer, Berlin, Heidelberg. p. 29.

esta disposición a primera vista no es del todo claro¹⁴⁸. El título y los párrafos anteriores de la disposición se refieren exclusivamente a las medidas contra la contaminación marina pero la misma disposición no la menciona y además se refiere explícitamente a las medidas que se toman en “conformidad con esta Parte”, siendo el título de la parte “Protección y preservación del medio marino”. Una lectura más amplia por lo tanto abarca medidas más allá de la contaminación, para la protección ambiental de protección de “ecosistemas raros o vulnerables, así como el hábitat de las especies y otras formas de vida marina diezmadas, amenazadas o en peligro” de cualquier forma de interferencia. El Tribunal Permanente de Arbitraje dio preferencia a la segunda interpretación en el fallo *Mauricio c. Reino Unido* sin cuestionarla¹⁴⁹. De todas formas, la disposición no establece una protección para las especies en sí, más bien crea una base para su protección como parte de un hábitat¹⁵⁰. Por lo tanto, de esta disposición se deriva la base legal para el establecimiento de las Áreas Marinas Protegidas en el marco de la CONVEMAR.

En referencia a la contaminación marina, esta obligación de proteger y preservar el medio marino se desglosa más en detalle por el artículo 194. El párrafo 1 exige que los Estados adopten todas las medidas “que sean necesarias para prevenir, reducir y controlar la contaminación del medio marino procedente de cualquier fuente, utilizando a estos efectos los medios más viables de que dispongan y en la medida de sus posibilidades, y se esforzarán por armonizar sus políticas al respecto”. El segundo párrafo extiende esta obligación referente a la contaminación transfronteriza y el tercero expone que las medidas se refieren a “todas las fuentes de contaminación del medio marino”. La lista no exhaustiva de la disposición incluye la contaminación por buques (apartado b)).

A efectos de la CONVEMAR se entiende como “contaminación del medio marino” según el artículo 1.1 (4) “la introducción por el hombre, directa o indirectamente, de sustancias o de energía en el medio marino incluidos los estuarios, que produzca o pueda producir efectos nocivos tales como daños a los recursos vivos y a la vida marina”. Según el artículo 31(1) del Convenio de Viena “Un tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de estos y teniendo en cuenta su objeto y fin”.¹⁵¹ En este sentido la energía incluye la emisión de sonido. El término energía es interpretado de acuerdo con su significado común y en el contexto de los objetivos de la Convención. El ruido submarino a un nivel que tenga efectos nocivos para los recursos vivos marinos es considerado “contaminación marina” bajo la CONVEMAR por lo que son de aplicación las obligaciones de los Estados de introducir medidas para prevenir, reducir y controlar este impacto. En su resolución anual del 10 de diciembre de 2019 sobre los océanos y el derecho del mar, la Asamblea General de las Naciones Unidas, alentó a los Estados a considerar medidas y enfoques apropiados y eficaces en cuanto a los costos para evaluar y abordar los posibles impactos socioeconómicos y ambientales del ruido submarino antropogénico, teniendo en cuenta el principio de precaución y enfoques ecosistémicos y la mejor información científica disponible, según corresponda.¹⁵²

¹⁴⁸ CHURCHILL, Robin (2015): “*The LOSC regime for protection of the marine environment – fit for the twenty-first century?*”, en: RAYFUSE, Rosemary: “*Research handbook on international marine environmental law*”, p. 18.

¹⁴⁹ Tribunal Permanente de Arbitraje: *Mauritius v. United Kingdom*, Fallo del 18 de marzo de 2015, para.538.

¹⁵⁰ CHURCHILL, Robin (2015): “*The LOSC regime ...*”, *op. cit.* p. 18.

¹⁵¹ SCOTT, Karen (2004): “*International Regulation ...*”, *op. cit.* p.6.

¹⁵² UN: Asamblea General Resolución 74/19, párr. 281.

Conviene señalar en este sentido, que la emisión de ruido submarino además es una forma de contaminación con gran potencial de tener efectos transfronterizos por lo que posiblemente el párrafo 1 y 2 del artículo 194 deben ser considerados a la vez, dependiendo de la localización.

Cabe destacar que el párrafo 4 del artículo 194 prevé que “al tomar medidas para prevenir, reducir o controlar la contaminación del medio marino, los Estados se abstendrán de toda injerencia injustificable en las actividades realizadas por otros Estados en ejercicio de sus derechos y en cumplimiento de sus obligaciones”. Veremos *infra*¹⁵³ que el término “toda injerencia injustificable” fue objeto de interpretación del fallo Mauricio c. Reino Unido del Tribunal Permanente de Arbitraje con el resultado de que se trata de un término que deja espacio para la ponderación de intereses legítimos¹⁵⁴. En virtud de dicha interpretación puede argumentarse que se trata de un término con potencial de ser desarrollado en el marco del derecho ambiental a la luz de la necesidad de actuación contra la contaminación y así ofrecer una “justificación” para una injerencia por ejemplo en el derecho de la navegación.

Como vemos la Parte XII se dedica por un lado de forma muy limitada a la “protección del medio marino” en general y pronuncia luego un enfoque en la contaminación marina, particularmente desde buques. Hay que destacar en este sentido que la protección de los recursos marinos vivos es abarcada en las Partes explícitas sobre las diferentes zonas marinas, aunque en gran medida solo con relación a la pesca.

1.1.2 El mar territorial y el paso inocente

Mientras el Estado ribereño ejerce plena soberanía en sus aguas interiores, esta soberanía se ve limitada en el mar territorial por la servidumbre del derecho internacional llamada “derecho de paso inocente” de los buques extranjeros según el artículo 17 CONVEMAR.¹⁵⁵ Este derecho tiene la finalidad de poder atravesar las aguas de soberanía del Estado ribereño del punto A al punto B sin entrar en aguas interiores, o bien dirigiéndose a las aguas interiores o saliendo de ellas.¹⁵⁶ El paso debe ser “rápido e ininterrumpido”.¹⁵⁷ Podría argumentarse que el término “rápido” agregase la calificación de la velocidad al derecho de paso. A la luz de los hallazgos científicos sobre los impactos de una navegación a alta velocidad hay que aclarar que en el contexto de la disposición reconocemos que no se refiere a la velocidad del paso sino más bien a que este no se demore de forma innecesaria repercutiendo de alguna forma el Estado costero.¹⁵⁸ El paso además no debe ser “perjudicial para la paz, el buen orden o la seguridad del Estado ribereño”.¹⁵⁹ Estos son los pocos

¹⁵³ Apdo. III.1.1.3. del presente trabajo.

¹⁵⁴ Tribunal Permanente de Arbitraje: *Mauritius v. United Kingdom*. Fallo del 18 de marzo de 2015, párr. 540.

¹⁵⁵ ROLDÁN BARBERO, Francisco Javier (2012): “España y el nuevo derecho internacional del mar”, en ARANA GARÍA, Estanislao *et al.*: “La Ordenación Jurídica del Medio Marino en España”, Thomson Reuters, p. 61.

¹⁵⁶ Art. 18.2. CONVEMAR; WWF Canada, KOF AHL, Mike (East Coast Law), HAWSON, Stephanie (West Coast Law) (2020): “*Navigating the law: ...*”, *op. cit.* p. 31.

¹⁵⁷ Art. 18.2. CONVEMAR; En el texto inglés “*continuous and expeditious*”.

¹⁵⁸ CE DELFT, THE ICCT, TSIMPLIS, Mikki (2012): “*Regulated Slow Steaming ...*”, *op. cit.* párr. 3.1.2; WWF Canada, KOF AHL, Mike (East Coast Law), HAWSON, Stephanie (West Coast Law) (2020): “*Navigating the law: ...*”, *op. cit.* p. 31.

¹⁵⁹ Art. 19.1. CONVEMAR.

puntos de referencia que nos proporciona el texto de la CONVEMAR sobre el alcance de este derecho.

Aun así, el Estado ribereño puede dictar leyes y reglamentos relativos al paso inocente, entre otros, en materia de la conservación de los recursos vivos del mar¹⁶⁰ y de la “preservación de su medio ambiente y la prevención, reducción y control de la contaminación de éste”.¹⁶¹ Dichas regulaciones no deben imponer a los buques extranjeros “requisitos que produzcan el efecto práctico de denegar u obstaculizar el derecho de paso inocente”¹⁶²; o que tengan un efecto discriminador contra buques que transporten mercancías de o a un Estado determinado. Además, las medidas no pueden aplicarse al diseño, la construcción, la dotación o el equipamiento de buques extranjeros según el artículo 21.2. CONVEMAR.

Una forma de intervenir en el paso inocente es la introducción de vías marítimas y dispositivos de separación del tráfico, la cual sí está prevista por la CONVEMAR para razones de seguridad marítima en el artículo 22. El hecho de que esta disposición solo se refiera a la seguridad marítima no refleja la realidad actual. En este sentido el mismo artículo 22 párrafo 3.a) CONVEMAR declara que, para el establecimiento de estas vías marítimas, el Estado ribereño debe tener en cuenta las recomendaciones internacionales competentes.¹⁶³ Hoy en día, la OMI establece vías marítimas para “evitar áreas marinas sensibles, incluidos hábitats bien conocidos o rutas migratorias cuando están en tránsito” y así ayudar a reducir los impactos adversos en la vida marina en sus *Directrices para la reducción del ruido submarino producido por la navegación comercial para abordar los impactos adversos en la vida marina*¹⁶⁴ (art. 10.5). Ya en su resolución A.720(17) en 1991 pronunció explícitamente que los dispositivos de separación de tráfico podían ser introducidos por razones puramente ambientales.

Sin embargo, si comparamos por un lado las medidas de las vías marítimas y los dispositivos de separación del tráfico, las cuales impiden del todo el paso en ciertas zonas para desviar el tráfico por otra zona del mismo mar territorial, con una limitación de velocidad en un espacio marino protegido por otro lado debe reconocerse que una mera reducción de velocidad en zonas definidas resulta en una intervención bastante más leve. Como veremos más adelante la misma recomendación de la OMI también prevé el límite de velocidad como medida adecuada para “abordar los impactos adversos en la vida marina”.¹⁶⁵

Por todo lo expuesto no cabe duda de que el Estado ribereño puede regular el paso inocente en el marco los criterios expuestos para preservar su medio marino y proteger y reducir la contaminación en sus aguas territoriales en un espacio determinado¹⁶⁶. Existen ya algunos casos de Estados

¹⁶⁰ Art. 19.1.d) CONVEMAR.

¹⁶¹ Art. 21.1.f) CONVEMAR.

¹⁶² Art. 24.1.a9 CONVEMAR.

¹⁶³ SPADI, Fabio (2000): “Navigation in Marine Protected Areas: National and International Law”. *Ocean Development and International Law*, vol. 31, pp. 285-302, p. 290.

¹⁶⁴ IMO, MEPC.1/Circ.833, del 7 de abril de 2014.

¹⁶⁵ *Ibid.*

¹⁶⁶ CHURCHILL, Robin (2015): “The LOSC regime ...”, *op. cit.*, p. 27; SPADI, F. (2000): “Navigation in Marine Protected Areas:...”, *op. cit.*, p. 289.

costeros que priorizaron la protección de medio marino en sus mares territoriales y algunas ZEE regulando la navegación de diferentes formas en espacios designados como Canadá¹⁶⁷, Italia¹⁶⁸, Mónaco¹⁶⁹, Grecia¹⁷⁰, Israel¹⁷¹ y Alemania¹⁷² pero posiblemente el más interesante es el de los EE. UU. Los EE. UU. son EM de la OMI, sin haber ratificado la CONVEMAR. No obstante, los EE. UU. consideran la CONVEMAR como derecho internacional consuetudinario, por lo que establecieron su ZEE conforme con la CONVEMAR.¹⁷³

La costa oeste de los EE. UU alberga la ballena franca del Atlántico norte (*Eubalaena glacialis*), una especie en peligro crítico de extinción.¹⁷⁴ Se reconoció gracias a estudios científicos la gravedad de las colisiones con embarcaciones en esta zona por lo que en el año 2008 la Administración Nacional Oceánica y Atmosférica de EE. UU. (NOAA) introdujo diferentes medidas¹⁷⁵ a lo largo de su costa oeste en sus aguas territoriales pero también en su ZEE, entre estas la creación de zonas llamadas “Área de Gestión de Temporada” con un límite de velocidad de 10 nudos para embarcaciones de más de 65’ (18 m) longitud.¹⁷⁶ La regulación con las diferentes medidas sigue en vigor y ha sido objeto de un seguimiento continuo el cual confirma la efectividad de un límite obligatorio.¹⁷⁷ La medida fue establecida de forma permanente en el año 2013 en la regulación sección 224.105 del título 50, Código de Regulaciones Federales llamada “Para Implementar Restricciones de Velocidad para reducir la Amenaza de Colisiones de Buques con Ballenas Francas del Atlántico Norte”, actualmente vigente.¹⁷⁸ Recientemente, en diciembre de 2021 los Ministerios de Recursos Naturales, Transporte e Infraestructura y de Servicios Armados presentaron ante el Congreso en conjunto la propuesta para modificar la Ley de Protección de Mamíferos Marinos de 1972 y reemplazar la disposición relativa a las ballenas francas con una

¹⁶⁷ Por ejemplo, la restricción de velocidad para embarcaciones de más de 13 m en el *Gulf of St. Lawrence*.

¹⁶⁸ L. 31/12/1982 n. 979, art. 27, la navegación en algunas “no-take areas” de las AMP ha sido prohibida. También se prohibió la navegación hasta un km desde la Isla de Montecristo.

¹⁶⁹ *Réserve sous Marine, Réserve à Corail Rouge*.

¹⁷⁰ Áreas marinas dotada de protección a lado de la Isla Zákynthos, *Marine Park of the Northern Sporádhés*.

¹⁷¹ En la *Nature Reserve Regulations* de 1979 se prevé la navegación en AMP solo con autorización previa.

¹⁷² Helgoland.

¹⁷³ El 10 de marzo de 1983, el presidente Ronald Reagan emitió la Declaración de Política de los Océanos de los Estados Unidos, respaldada por la Directiva de Decisión de Seguridad Nacional 83, que documenta esta posición de los EE. UU. Las sucesivas administraciones presidenciales se han basado en el precedente de Reagan para legitimar y guiar sus actuaciones en los océanos.

¹⁷⁴ SILBER, Gregory et al. (2010): “*Hydrodynamics of a ship/whale collision*”. *Journal of Experimental Marine Biology and Ecology*, vol. 391, pp. 10–19, p. 10.

¹⁷⁵ Se trata de medidas como rutas de envío recomendadas en áreas clave de agregación de ballenas francas, dispositivos de separación de tráfico de embarcaciones, así como “areas to be avoided” y límites de velocidad. Vid. SILBER, Gregory et al. (2010): “*Hydrodynamics of a ship/whale ...*”, op. cit.

¹⁷⁶ *Department of Commerce, National Marine Fisheries Service (NMFS), National Oceanic and Atmospheric Administration (NOAA) (2008): “Endangered Fish and Wildlife; Final Rule To Implement Speed Restrictions to Reduce the Threat of Ship Collisions With North Atlantic Right Whales*”. *Federal Register*/vol. 73, no. 198/ Rules and Regulations.

¹⁷⁷ *NOAA Fisheries, Office of Protected Resources (2020): “North Atlantic Right Whale (Eubalaena glacialis) Vessel Speed Rule Assessment”*, disponible en página web: <https://www.fisheries.noaa.gov/national/endangered-species-conservation/reducing-vessel-strikes-north-atlantic-right-whales#:~:text=PDF%2C%201197%20pages%20,Vessel%20Speed%20Restrictions,endangered%20North%20Atlantic%20right%20whales>.

¹⁷⁸ *Department of Commerce, National Marine Fisheries Service (NMFS), National Oceanic and Atmospheric Administration (NOAA) (2008): “Endangered Fish and Wildlife...”*, op. cit.

protección general de los mamíferos marinos. Estas modificaciones prevén que el Secretario, en coordinación con la Comisión de Mamíferos Marinos y el Comandante de la Guardia Costera puedan fijar límites de velocidad obligatorias temporales o permanentes en zonas importantes para los mamíferos marinos y que coinciden con un tráfico marítimo elevado. Esta medida sería aplicable a todas las embarcaciones extranjeras que se muevan en estas zonas delimitadas en aguas territoriales, así como la ZEE menos sin perjuicio de la inmunidad y libertad de navegación y paso inocente de las embarcaciones militares¹⁷⁹.

1.1.3 La ZEE y la libertad de navegación

Gran parte del CMC se encuentra en la ZEE del Estado español. Se trata de una zona *sui generis* que ya no forma parte de las aguas territoriales sobre las que el Estado ribereño ejerce soberanía¹⁸⁰, sin formar parte del régimen de la alta mar donde rige la libertad de alta mar.¹⁸¹ Es de aplicación el régimen jurídico específico establecido por la Parte V de la CONVEMAR. En este sentido la disposición 56 prevé que el Estado ribereño tiene “derechos soberanos” principalmente en materia de “explotación, conservación y administración de los recursos naturales, tanto vivos como no vivos, y otras actividades económicas relacionadas con la explotación económica y exploración de la zona.”¹⁸² Los “derechos soberanos” indican que se trata de derechos exclusivos del Estado ribereño. Además, el Estado tiene “jurisdicción” con respecto a la protección marina, esta está sujeta a las disposiciones previstas en la Convención, particularmente en la Parte XII. La jurisdicción en materia de protección del medio marino por lo tanto determina la competencia exclusiva del Estado ribereño a establecer regulaciones, hacer decisiones e implementar medidas para proteger y preservar el medio marino como base para ejercer sus derechos soberanos de explotación. En este sentido, la disposición 56.1.b) ii) CONVEMAR transpone el régimen de protección marina a la ZEE y designa al Estado ribereño con su implementación¹⁸³.

Por lo demás rige el régimen jurisdiccional de alta mar, en particular la jurisdicción del Estado de pabellón sobre las embarcaciones y estas disfrutan del derecho de libertad de navegación en la ZEE, según el artículo 58 par. 1 CONVEMAR, como en alta mar. La CONVEMAR no ofrece una definición del derecho de libertad de navegación. El artículo 90 simplemente expone que “todos los Estados, sean ribereños o sin litoral, tienen el derecho de que los buques que enarbolan su pabellón naveguen en alta mar”. La libertad de navegación, como es constatada por el régimen de la CONVEMAR, es la reliquia las negociaciones entre Estados costeros y las grandes potencias marítimas por las cuales es preservada hasta hoy en día. Los Estados costeros históricamente han sido un grupo poco homogéneo por lo que tenían gran dificultad de enfrentarse a los intereses

¹⁷⁹ EE.UU. (2021): Congressional Bills 117th Congress, From the U.S. Government Publishing Office, H.R. 5957 Introduced in House: To reduce risks to marine mammals, and for other purposes, November 12.

¹⁸⁰ Art. 2.1. CONVEMAR.

¹⁸¹ Art. 109 CONVEMAR; BECKMAN, Robert, DAVENPORT, Tara (2012): “*The EEZ Regime: Reflections after 30 Years*”, *LOSI Conference Papers “Securing the Ocean for the Next Generation”*, p. 6.

¹⁸² Como demuestra el hecho de que España haya prohibido el otorgamiento de autorizaciones para las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos en el territorio nacional, incluido el mar territorial, la zona económica exclusiva y la plataforma continental a través de la Ley 7/2021 de Cambio Climático y Transición Energética: art. 9. Exploración, investigación y explotación de hidrocarburos.

¹⁸³ CZYBULLKA, Detlef, BOSECKE, Thomas (2006): “*Marine Protected Areas ...*”, *op. cit.* p. 30.

económicos y políticos de las principales potencias navales. No obstante, las negociaciones en *Montego Bay* en 1982 que concluyeron en la actual versión de la CONVEMAR son el resultado de lo que se ha visto como “revolución de los Estados ribereños” en el sentido que lograron defender sus propios intereses hasta la franja de 200 millas náuticas.¹⁸⁴ El éxito por parte de los Estados costeros solo ha sido posible por aceptar en consecuencia la libertad de navegación, la cual iba a conservar sobre todo los derechos de las grandes naciones navales.

El principal objetivo de la libertad de navegación es permitir el libre comercio a través de los océanos, esto no requiere, ni establece un derecho absoluto y debe ponerse con relación a los derechos y obligaciones de los Estados ribereños.¹⁸⁵ A pesar de que la CONVEMAR no diferencia explícitamente entre la libertad de navegación en la ZEE o en alta mar hay que considerar que hoy en día la libertad de navegación en la ZEE está vinculada a diversas limitaciones por requisitos de seguridad marítima y protección del medio marino y específicamente de los recursos vivos. VAN DYKE en este sentido hasta habla de una nueva norma de derecho internacional consuetudinario que permite a los Estados ribereños regular la navegación a través de su ZEE en función de la naturaleza del buque y su carga.¹⁸⁶

El derecho a la explotación de la ZEE viene vinculado la obligación del Estado ribereño de proteger el medio marino de la misma zona como lo refleja el artículo 193 CONVEMAR.¹⁸⁷ Por lo tanto, no cabe la duda, que el Estado ribereño puede establecer espacios marinos protegidos de protección en la ZEE. Sin embargo, en el ejercicio de los derechos soberanos, así como la jurisdicción del Estado ribereño este debe tener “debidamente en cuenta” los derechos y deberes de los demás Estados” y actuar de manera compatible con la Convención según el párrafo 2 del artículo 56. El Tribunal Permanente de Arbitraje expuso con relación al término “debidamente en cuenta” que éste no reflejaba una obligación uniforme por parte del Estado ribereño de evitar cualquier intervención con posibles efectos en los derechos de los demás Estados y al revés. Más bien manifestó el requerimiento de una valoración caso por caso de los derechos de las partes, de la importancia de estos derechos afectados, la naturaleza e importancia de las actividades contempladas y la disponibilidad de enfoques alternativos.¹⁸⁸ En consecuencia, se estableció el término “debidamente en cuenta” en el marco de la Convención como un criterio de equilibrio entre los intereses del Estado ribereño y los demás Estados.¹⁸⁹ En cuanto a la implementación de medidas para proteger el medio marino a través de espacios marinos protegidos en base al artículo 194 párrafo 5 el Tribunal también designa la interpretación “equivalente funcional” a la disposición vinculada del párrafo 4 que obliga a los Estados de abstenerse de “toda injerencia injustificable” en la actividad realizada por otros Estados en el marco de sus derechos en conformidad con la Convención.¹⁹⁰ El mismo caso de valoración de derechos y obligaciones de

¹⁸⁴ ALENCAR MAYER FEITOSA VENTURA, V. (2020): “*Creeping Jurisdiction ...*”, *op. cit.* p.143.

¹⁸⁵ ROTHWELL, Donald, STEPHENS Tim (2010): “*The International Law of the Sea*”, p. 205.

¹⁸⁶ VAN DYKE, Jon M. (2005): “*The disappearing right to navigational freedom in the exclusive economic zone*”. *Marine Policy* 29, 107–121, Elsevier, p. 121.

¹⁸⁷ CZYBULLKA, Detlef, BOSECKE, Thomas (2006): “*Marine Protected Areas ...*”, *op. cit.* p. 30.

¹⁸⁸ Tribunal Permanente de Arbitraje: *Mauritius v. United Kingdom*, Fallo del 18 de marzo de 2015, párr. 519.

¹⁸⁹ OUDE ELFERINK, Alex (2018): “*Coastal States and MPAs in ABNJ: Ensuring Consistency with the LOSC*”. *The International Journal of Marine and Coastal Law*, vol 33, pp. 437–466, p. 449.

¹⁹⁰ Tribunal Permanente de Arbitraje: *Mauritius v. United Kingdom*, Fallo del 18 de marzo de 2015, párr. 540.

las partes vemos en el artículo 58, el cual se pronuncia sobre el “derecho de la libertad de navegación”. El párrafo 3 expone que los Estados que ejerzan sus derechos en la ZEE, como la libertad de navegación, deberán tener “debidamente en cuenta” los derechos y deberes del Estado ribereño y “cumplirán las leyes y reglamentos dictados por el Estado ribereño de conformidad con las disposiciones de esta Convención y otras normas de derecho internacional en la medida en que no sean incompatibles con esta parte”. En consecuencia, la ZEE representa una zona en la cual los derechos y obligaciones del Estado ribereño deben ser puestos en equilibrio con los derechos de las embarcaciones extranjeras. Como vemos no se trata de un régimen grabado en piedra lo que da lugar para debates urgentes e importantes para el desarrollo de la CONVEMAR a la luz del deterioro del estado de los mares y un derecho ambiental marino evolucionado como lo veremos en más detalle en el punto 1.1.7 del presente trabajo.

1.1.4 Mamíferos marinos

La Parte V sobre el régimen de la ZEE además regula específicamente el trato de los mamíferos marinos en la ZEE en su artículo 65. Según esta disposición:

“Nada de lo dispuesto en esta Parte menoscabará el derecho de un Estado ribereño a prohibir, limitar o reglamentar la explotación de los mamíferos marinos en forma más estricta que la establecida en esta Parte o, cuando proceda, la competencia de una organización internacional para hacer lo propio. Los Estados cooperarán con miras a la conservación de los mamíferos marinos y, en el caso especial de los cetáceos, realizarán, por conducto de las organizaciones internacionales apropiadas, actividades encaminadas a su conservación, administración y estudio”.

La aplicación de esta disposición nos enfrenta con la pregunta si el término “explotación” solo se refiere a la pesca, o si el objetivo de proteger estos animales no debería entenderse de forma más amplia e incluir medidas para evitar la muerte colateral de estos animales. Finalmente, el objetivo de la disposición es ofrecer a los Estados la posibilidad de reducir la muerte de los mamíferos marinos en sus aguas, designando una importancia particular a estos animales. La inclusión de esta forma de explotación “colateral”, sería de gran importancia ya que “nada de lo dispuesto” en la Parte menoscabaría el derecho de un Estado ribereño a regular las actividades de explotación.

1.1.5 Prevención de la contaminación por buques

El artículo 211 CONVEMAR prevé diferentes posibilidades unilaterales y a través de la OMI para el Estado ribereño de establecer medidas para la prevención de la contaminación por buques. La disposición obliga a los Estados a establecer regulación para prevenir, reducir y controlar la contaminación del medio marino causada por buques a través de la OMI o de una conferencia diplomática¹⁹¹. Los Estados de pabellón son obligados a dictar leyes y reglamentos que incorporen el nivel de protección regulado a nivel internacional o incrementar este nivel a nivel nacional sobre las embarcaciones que lleven su pabellón¹⁹². El Estado ribereño además podrá establecer “requisitos especiales” de entrada a sus puertos y sus aguas territoriales, para garantizar la

¹⁹¹ Art. 211 párr. 1 CONVEMAR.

¹⁹² Art. 211 párr. 2 CONVEMAR.

prevención, la reducción y el control de contaminación del medio marino sin perjuicio del ejercicio del paso inocente. Estos requisitos tienen que ser comunicados a la OMI, sin que la disposición prevea el requisito de aprobación por esta¹⁹³.

Desde un punto de vista convencional los Estados ribereños pueden dictar normas en la ZEE que “sean conformes y den efecto a las reglas y estándares internacionales generalmente aceptados y establecidos por conducto de la organización internacional competente o de una conferencia diplomática general” según el artículo 211.5. CONVEMAR. Con relación a la medida de límite de velocidad para la protección de los cetáceos existe en este sentido una posición de las dos organizaciones internacionales con un enfoque en la protección de los cetáceos (Comisión Ballenera Internacional y ACCOBAMS). Estas determinaron en un informe conjunto sobre la reducción del riesgo de colisiones entre buques y cetáceos en base a la información científica, que solo un límite de velocidad de 10 nudos podía evitar una colisión letal entre las embarcaciones y los cetáceos¹⁹⁴. Aunque no se trate de una norma internacional generalmente aceptada, es relevante destacar esta recomendación a nivel internacional.

En el caso que el Estado ribereño considere que es necesaria una regulación más estricta que las reglas y estándares del apartado 1 del artículo 211 y para conseguir un nivel de protección más elevado el párrafo 6.c. de la disposición 211 prevé la posibilidad de presentar esta regulación a la organización internacional competente, para su aprobación. Esta debe limitarse a un área particular y claramente definida por el Estado solicitante y debe tener la finalidad de “prevenir la contaminación causada por buques, por reconocidas razones técnicas relacionadas con sus condiciones oceanográficas y ecológicas, así como por su utilización o la protección de sus recursos y el carácter particular de su tráfico”¹⁹⁵. El Estado ribereño debe comunicar la regulación a la OMI, como Organización competente presentando pruebas científicas y técnicas en su apoyo. Esta tiene que evaluar la regulación en el plazo de 12 meses desde entrada de la comunicación. El ejercicio de esta potestad legislativa está sujeto a ciertas condiciones. Esta regulación no deberá imponer normas de diseño, construcción, dotación o equipo a buques extranjeros distintos de las normas y estándares internacionales generalmente aceptados y no podrá aplicar la medida a los buques extranjeros hasta 15 meses después de haber presentado la propuesta a la OMI. La disposición 211 es el resultado de un compromiso que se había encontrado entre los Estados ribereños que exigían más poderes para proteger su medio marino de los efectos contaminantes de la navegación y los Estados remitentes preocupados por sus derechos de navegación.¹⁹⁶ Veremos más adelante, que el procedimiento bajo la disposición 211.6 CONVEMAR se ha ido incorporando en práctica en los procedimientos de la OMI de designación de Zonas Marinas Particularmente Sensibles (en adelante, PSSA por sus siglas en inglés).

¹⁹³ Art. 211 párr. 3 CONVEMAR.

¹⁹⁴ Informe del Taller Conjunto CBI-ACCOBAMS sobre Reducción del Riesgo de Colisiones entre Buques y Cetáceos, del 6 de enero de 2011.

¹⁹⁵ Art. 211.6.a) CONVEMAR.

¹⁹⁶ NORDQUIST, Myron *et al.* (1985): “*United Nations Convention on the Law of the Sea, 1982: A Commentary*”. Vol. IV, p. 200.

A pesar de ofrecer un procedimiento sólido para abarcar intereses ambientales, los cuales no han sido protegidos por la CONVEMAR de forma adecuada, hay que reconocer la dificultad de implementar con éxito una medida que pretende limitar los derechos de las embarcaciones extranjeras. En varias ocasiones los procedimientos multilaterales son largos y costosos. En consideración de posibles obstáculos es importante valorar también las posibilidades unilaterales de los Estados ribereños en proteger su medio marino, particularmente cuando estos intereses cuentan con una justificación bien fundamentada en el derecho ambiental, como en el caso del *Prestige*.¹⁹⁷

1.1.6 La libertad de navegación a la luz del derecho ambiental internacional contemporáneo

España, como otros países más han demostrado en el pasado que están dispuestos a regular la navegación de forma unilateral a favor de proteger sus ecosistemas marinos sin acceder a este procedimiento de aprobación por la OMI. Tras el accidente del petrolero *Prestige* en 2002, cuando este provocó por fugas una contaminación masiva después de haber sido hundido por las autoridades españolas, Francia, Portugal y España adoptaron sus leyes prohibiendo en sus ZEE a los petroleros de más de 15 años con casco único que transportasen gasolina pesada sin ninguna consulta con la OMI y sin haber dado a los barcos extranjeros el aviso previo¹⁹⁸. Estos esfuerzos fueron el precedente para que la UE con el apoyo por la misma OMI luego adoptase una agenda acelerada desde el año 2003 para prohibir por el transporte de petróleo pesado en petroleros de un solo casco.¹⁹⁹ El caso ha sido valorado por la literatura como un precedente de la “*creeping jurisdiction*”²⁰⁰.

La práctica es calificada por la literatura en gran parte como preocupante considerándola como un comportamiento abusivo de la aplicación de jurisdicción sobre el espacio marino de forma unilateral por intereses del propio Estado equiparando con la apropiación de los océanos en violación del derecho internacional²⁰¹. Se trata de un fenómeno que ha ido evolucionando en las últimas décadas sobre todo en materia de seguridad marítima pero también de otros aspectos como el de la protección del medio marino, aunque surge de los tiempos pre-CONVEMAR. La posición alarmante surge de los múltiples intentos históricos de Estados costeros de aprovecharse económicamente de recursos vivos y no vivos más allá de su jurisdicción y derechos soberanos en base a las imprecisiones del derecho internacional.²⁰² ALENCAR reconoce una “preocupación generalizada de que una atribución jurisdiccional excesiva puede abrir la puerta para muchas otras atribuciones, estimulando así la indefinida territorialización de los mares y desencadenar una espiral descendente adversa a la estabilidad de los océanos del mundo”²⁰³ y compara el miedo de

¹⁹⁷ ALENCAR MAYER FEITOSA VENTURA, Victor (2020): “*Creeping Jurisdiction ...*”, *op. cit.* p. 180.

¹⁹⁸ CHURCHILL, Robin (2015): “*The LOSC regime ...*”, *op. cit.* p. 27.

¹⁹⁹ Reglamento (CE) No 1726/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de julio de 2003 por el que se modifica el Reglamento (CE) no 417/2002 relativo a la introducción acelerada de normas en materia de doble casco o de diseño equivalente para petroleros de casco único.

²⁰⁰ Traducido como jurisdicción rampante o progresiva, de forma silenciosa.

²⁰¹ ALENCAR MAYER FEITOSA VENTURA, Victor (2020): “*Creeping Jurisdiction ...*”, *op. cit.* 146.

²⁰² *Ibid.*, p. 158,159.

²⁰³ *Ibid.*, p. 163.

los actos de jurisdicción progresiva con un caballo troyano “que podría implosionar el equilibrio cuidadosamente cosido entre la soberanía territorial y la libertad de navegación dentro de la CONVEMAR”²⁰⁴. RIBEIRO considera las reacciones unilaterales de España, Francia y Portugal, después del accidente Prestige, como impugnación legítima al “desbalance de intereses” en el régimen de la COVEMAR. En este sentido ALENCAR advierte sobre la necesidad de diferenciar entre los intentos ilícitos por los Estados de ampliar su territorio motivados únicamente por extender sus poderes económicos o militares por un lado y los actos de Estados costeros motivados puramente por la protección ambiental o la seguridad marítima en la ZEE y la zona contigua por el otro lado.

El fenómeno de la “*creeping jurisdiction*” o jurisdicción progresiva no debe ser equiparado con un “movimiento de expansión”. Según ALENCAR una diferenciación explícita permitiría hacer frente a la “universalización” de la libertad de navegación y la satanización de la jurisdicción progresiva, de parte de los defensores poderosos que postulan por actuar en el nombre de la “comunidad internacional”²⁰⁵. La CONVEMAR permite un equilibrio entre los derechos e intereses de los Estados del pabellón y ribereños el cual no está en riesgo y permanece sin mayores cambios hasta hoy.²⁰⁶ Esto gracias a la efectividad de la CONVEMAR, la cual resume ALENCAR de forma clara depende de un “*proceso en constante necesidad de reevaluación e íntimamente relacionado con la equidad de sus disposiciones y justicia de los regímenes que crea. El equilibrio de poderes debe ser verificado de forma recurrente, independientemente de los esfuerzos hercúleos requeridos para eso. Por ahora, el más grande dilema para el derecho del mar en el siglo XXI parece ser cómo conciliar el principio de no injerencia en las libertades de navegación y la necesidad de promover la conservación ecológica y el bienestar socioeconómico en los Estados costeros. Si el avance de este último inflige desorden e inestabilidad en la fachada de UNCLOS, entonces puede ser el momento de efectuar cambios en la Convención o en admisible práctica estatal, de modo que la comunidad internacional se beneficie de los avances de las políticas marinos ecológicas*”²⁰⁷.

Es transcendental comprender la jurisdicción establecida por el régimen legal de la CONVEMAR no solo constituye el derecho a explotar sino más bien una obligación de proteger su medio marino. Los Estados ribereños por lo tanto forman parte de la solución en los esfuerzos para regenerar el medio marino. La ZEE se caracteriza por un solapamiento de jurisdicciones con el potencial a adaptarse a la evolución del derecho internacional, por lo que la CONVEMAR es considerada un “organismo vivo”²⁰⁸. El establecimiento de una medida en el derecho nacional con efecto operativo en las embarcaciones extranjeras, como por ejemplo el límite de velocidad para embarcaciones en una AMP, motivada puramente por proteger el medio marino en la ZEE de un Estado, no tiene en ningún momento el objetivo de poner la libertad de navegación en duda, lo que sí pretende es

²⁰⁴ *Ibid.*

²⁰⁵ *Ibid.*, p. 166,167.

²⁰⁶ MOLENAAR, Erik (2015): “*Port and coastal states*”, en ROTHEWELL, Donald: “*The Oxford handbook of the law of the sea*”. Oxford University Press, Oxford, pp 280–303, p. 303.

²⁰⁷ ALENCAR MAYER FEITOSA VENTURA, Victor (2020): “*Creeping Jurisdiction ...*”, *op. cit.* p. 170.

²⁰⁸ *Ibid.*, p. 173, véase también BARRETT, Jill, BARNES, Richard (2016): “*Law of the sea: UNCLOS as a living treaty*”. British Institute of International and Comparative Law, London.

reforzar la jurisdicción ambiental. Por lo tanto, es cuestionable si la consideración de un derecho absoluto de la libertad de navegación sigue respaldada por el derecho internacional a la luz de la evolución del derecho ambiental internacional y la evidente necesidad de reconfigurar el balance de jurisdicciones en la ZEE, beneficiando así no solo al Estado ribereño sino la salud del planeta y la humanidad.²⁰⁹

1.1.7 Jurisdicción de pabellón

Ante todo lo expuesto cabe añadir, que el Estado ribereño en cualquier caso podrá regular unilateralmente la navegación de las embarcaciones que lleven su propio pabellón dentro de sus propias aguas territoriales, su propia ZEE y en alta mar. Esto por lo que en estos casos coinciden la competencia del Estado ribereño y del Estado de pabellón. En conclusión, el Estado español puede limitar legítimamente la velocidad en la AMP CMC de forma unilateral para las embarcaciones bajo su propio pabellón.

1.2. Organización Internacional Marítima

Bajo la CONVEMAR la Organización Internacional Marítima (en adelante OMI, o IMO por sus siglas en inglés) implícitamente es reconocida como la “organización internacional competente” con respecto al establecimiento de reglas y normas internacionales para mantener la seguridad marítima y protección del medio marino de los impactos de la navegación²¹⁰. Se trata del organismo especializado dentro del sistema de las Naciones Unidas con el mandato global en establecer el cuerpo legal para la seguridad marítima en el plano internacional, así como para prevenir la contaminación del mar procedente de las actividades de los buques²¹¹. Mientras el principal objetivo de la OMI en los años 1960 estaba principalmente enfocado en protección y seguridad de la navegación y los aspectos técnicos vinculados, su mandato ha ido incorporando cada vez más la protección del medio marino de la industria naviera.

Al principio la protección se limitaba a evitar la contaminación por sustancias nocivas lo que hoy en día debe entenderse como una protección más amplia, de todos los impactos del sector²¹². Esto se refleja en el programa de trabajo de su órgano técnico superior, el Comité de protección del medio marino (MEPC), que trabaja en diversas problemáticas como colisiones con fauna marina ruido submarino, cambio climático y control de especies invasoras. Para cumplir con sus objetivos se ha desarrollado un abanico importante de instrumentos legales de “*hard law*” y “*soft law*” que regulan el transporte marítimo. Los Acuerdos Internacionales ratificados bajo los auspicios de la OMI, así como sus recomendaciones y estándares forman parte integral de la CONVEMAR por lo que esta repetidamente referencia la normativa, regulaciones y recomendaciones de la “organización internacional” competente²¹³. En este sentido el artículo 197 CONVEMAR insta a

²⁰⁹ *Ibid.*, p. 180.

²¹⁰ IMO Document LEG/MISC.7.

²¹¹ *Ibid.*

²¹² ROBERTS, Julian, CHIRCOP, Aldo (2010): “*Area-based Management on the High Seas: Possible Application of the IMO’s Particularly Sensitive Sea Area Concept*”. *The International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 25, p. 483–522.

²¹³ BECKMAN, Robert *et al.* (2019): “*High Seas Governance, Gaps and Challenges*”. Koninklijke Brill NV. p. 130.

los Estados parte de cooperar directamente o por conducto de las organizaciones internacionales competentes, en la formulación y elaboración de reglas y estándares, así como de prácticas y procedimientos recomendados, para la protección y preservación del medio marino.

Mientras los instrumentos “*hard law*” se enfocan en gran parte en los ámbitos de trabajo iniciales de la OMI, las preocupaciones ambientales más recientes son incorporadas en el catálogo de regulaciones a través de recomendaciones e instrumentos “*soft law*”. En este sentido el ruido submarino no había sido incorporado en el Convenio Internacional para la Prevención de la Contaminación por los Buques (MARPOL), pero fue identificado por el MEPC como un tipo de contaminación emitido por los buques por primera vez en el año 2004²¹⁴. En el año 2014 la OMI adoptó las Directrices para reducir el Ruido Submarino²¹⁵ debido al transporte marítimo comercial y sus efectos adversos en la fauna marina, en las que manifiesta que la reducción de velocidad²¹⁶ puede ser una medida muy efectiva para reducir la contaminación acústica submarina. En su párrafo 10.5 “Decisiones operativas y de desviación de ruta para reducir los impactos adversos en la vida marina” recomienda la aplicación de medidas de reducciones de velocidad o de desviación de ruta de tránsito para evitar áreas marinas sensibles, incluidos hábitats bien conocidos o rutas migratorias para reducir los impactos adversos en la vida marina²¹⁷. No obstante, a falta de obligatoriedad de estas Directrices, los Estados no han ido incorporando sus recomendaciones y por lo tanto sus efectos han permanecido limitados²¹⁸.

También la problemática de las colisiones letales con cetáceos por embarcaciones ha sido reconocida y destacada por la OMI, la cual publicó en respuesta a las preocupaciones formuladas de parte de la Comisión Internacional de las Ballenas (CIB) un Documento de Orientación para minimizar el riesgo de colisiones de buques con cetáceos²¹⁹ en 2009. Como posibles medidas operacionales para evitar las colisiones nombra por un lado el establecimiento de dispositivos de separación de tráfico marítimo, zonas a evitar, así como también restricciones de velocidad²²⁰.

1.2.1 MARPOL y SOLAS

En relación con la contaminación marina desde buques y las medidas de seguridad marítima hay que destacar el Convenio Internacional para la Prevención de la Contaminación por los Buques (MARPOL) adoptado en 1973 y el Convenio internacional para la seguridad de la vida humana en el mar (SOLAS) adoptado en 1974.

El Convenio SOLAS establece un marco regulador para asegurar la navegabilidad y la operación responsable de la flota internacional y protege por lo tanto también el medio marino a través de

²¹⁴ Página Web IMO: <https://www.imo.org/en/MediaCentre/HotTopics/Pages/Noise.aspx> .

²¹⁵ IMO (2014): “Directrices para reducir el ruido submarino debido al transporte marítimo comercial y sus efectos adversos en la fauna marina”. IMO Doc. MEPC.1/Circ.833.

²¹⁶ Para buques equipados con hélices de paso fijo.

²¹⁷ IMO (2014): “Directrices para reducir el ruido ...”, *op. cit.*, párr. 10.4, 10.5.

²¹⁸ UE (2021): “*European Maritime ...*”, *op. cit.* p. 71.

²¹⁹ IMO (2009): “*Guidance document for minimizing the risk of ship strikes with cetaceans*”. IMO Doc. MEPC.1/Circ.674,).

²²⁰ *Ibid.*, párr. 12.

instrumentos como los dispositivos de separación del tráfico marítimo y las “áreas a evitar” (ATBA) en su capítulo V.

El Convenio MARPOL regula “la contaminación del medio marino provocada por la descarga de sustancias perjudiciales, o de efluentes que contengan tales sustancias” sin hacer alguna referencia a la emisión de energía o ruido submarino. No obstante, cabe destacar el Anexo VI del Convenio MARPOL, adoptado en 1997, el cual se dedica a la contaminación atmosférica y en base al cual se elaboró la Estrategia inicial de reducción de gases de efecto invernadero²²¹ en 2018 la cual está en proceso de revisión. Esta establece como objetivo alcanzar el máximo de emisiones de GEI lo antes posible y luego disminuirlas fijando niveles de ambición. Referente a las emisiones de CO₂ del tráfico marítimo establece como objetivo de reducción mínimo 40% hasta 2030 y 70% hasta 2050, comparado con los niveles emitidos en 2008.²²² Para las emisiones anuales de GEI se establece el objetivo de reducción de al menos 50% para 2050 en comparación con 2008²²³. El objetivo final es lograr cero emisiones de GEI en este siglo²²⁴. Como medida a corto plazo, la Estrategia considera y analizará la reducción de velocidad²²⁵.

1.2.2 Áreas especiales y Zonas Marinas Particularmente Sensibles

Bajo el Convenio MARPOL original se fue desarrollando también el concepto de áreas especiales en base a criterios científicos objetivos, en las cuales la descarga de sustancias estaba prohibida. En las primeras décadas después de su adopción, se produjeron varios accidentes de petroleros, lo cual resultó en varias modificaciones del Convenio MARPOL así como del Convenio SOLAS adoptadas por la Conferencia Internacional sobre seguridad de buques tanque y prevención de la contaminación en 1978. La novena resolución se dedicó a la necesidad de valorar las posibilidades de asegurar la protección de áreas particularmente sensible lo que resultó en el desarrollo de la protección espacial bajo MARPOL (áreas especiales y áreas de control de emisión) y las Directrices para Zonas Marinas Particularmente Sensibles (en adelante, Directrices PSSA) adoptadas finalmente en 1991 por la Asamblea²²⁶. La designación de áreas especiales bajo el Convenio MARPOL tenían la finalidad de evitar la contaminación por sustancias contaminantes denominadas bajo el Convenio de áreas geográfica y ecológicamente vulnerables para sus vertidos. En cambio, la designación de PSSA va más allá para asegurar también una protección más amplia que no se limite a las sustancias contaminantes del Convenio MARPOL pero que conlleva la interferencia con la libertad de navegación y en consecuencia debe ser desarrollado bajo el

²²¹ IMO (2018): “Adoption of the initial IMO Strategy on reduction of the GHG emissions from ships and existing IMO Activity related to reducing GHG emissions in the shipping sector”. Note by the International Maritime Organization to the UNFCCC Talanoa Dialogue.

²²² *Ibid.*, párr. 3.1.2.

²²³ *Ibid.*

²²⁴ *Ibid.*

²²⁵ *Ibid.*, párr. 4.7.4.

²²⁶ BECKMAN, Robert et al. (2019): “High Seas Governance ...”, op. cit. p. 135.; IMO (1978): *International Conference on Tanker Safety and Pollution Prevention (London, 6-17Febrero 1978), Final Act of the Conference with Attachments including the Protocol of 1978 relating to the International Convention for the Safety of Life at Sea, 1974 and the Protocol of 1978 relating to the International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, 1973 (Intergovernmental Maritime Consultative Organization 1978) (Tanker Safety Conference) res 9.*

mandato general de la OMI²²⁷. La competencia de la OMI para designar PSSA está enraizada en su propia Convención²²⁸ y además desarrolla la obligación de los Estados de proteger el medio marino bajo la Parte XII CONVENAR.

Las Directrices PSSA establecen los criterios para la designación de nuevas PSSA y ponen a disposición diferentes medidas para los diferentes impactos de la navegación en estas determinadas zonas. Un área marina es considerada PSSA por su necesidad de una protección especial mediante la acción de la OMI debido a la importancia reconocida de sus atributos ecológicos, socioeconómicos o científicos cuando tales los atributos pueden ser vulnerables a daños por actividades del transporte marítimo²²⁹. La designación de una PSSA requiere previamente la aprobación de una “medida de protección asociada” (en adelante, APM por sus siglas en inglés), que cumple con los requisitos del instrumento legal apropiado que establezca tal medida, para prevenir, reducir o eliminar la amenaza o vulnerabilidad identificada. En este sentido se ha considerado, que la regulación presentada bajo el procedimiento 211.6 CONVEMAR puede ser calificada como APM.

Los 3 criterios relevantes para la designación de un PSSA primero son que las áreas deben tener atributos particulares que avalen su sensibilidad, segundo que la zona sea vulnerable al tráfico marítimo y tercero que la protección requiera la implementación de instrumentos en el marco de la competencia de la OMI.²³⁰ Para el cumplimiento del primer criterio se valora una lista de 17 atributos de valor ecológico, social/cultural o científico y educacional de los cuales la zona debe caracterizarse por mínimo uno de estos.²³¹ El criterio de la vulnerabilidad se refiere a las características del tráfico marítimo en la zona y de factores naturales sean hidrográficos, geográficos o meteorológicos.²³² En este sentido para la zona del CMC es importante valorar el tipo de embarcaciones y las características del tráfico para determinar la amenaza para el objetivo de conservación de la zona. Con relación al tercer criterio, las Directrices PSSA proporcionan tres referencias para el establecimiento de instrumentos para abarcar las amenazas expuestas en el criterio segundo. Se trata de áreas de especial protección contra la contaminación en el marco del Convenio MARPOL, medidas de ordenación y comunicación del tráfico marítimo en el marco del Convenio SOLAS, así como otras medidas desarrolladas especialmente para determinada PSSA.²³³ Esta última categoría de medidas tiene que ser justificada legalmente por el mandato de la OMI y puede consistir en recomendaciones o medidas obligatorias, o se puede limitar a ciertos tipos de embarcaciones. Las medidas tienen que ser demostrablemente necesarias para proteger los determinados atributos y estar vinculado directamente con su protección. Además, tienen que ser proporcionales, efectivas y eficientes, por lo que siempre será favorable la medida menos invasiva en el derecho de la navegación mientras cumpla con su finalidad de protección del atributo

²²⁷ *Ibid.*, p. 143,144.

²²⁸ IMO Convention (n5) art. 1 (a) y art. 15 (j).

²²⁹ IMO Doc. A 24/Res.982: Revised Guidelines for the Identification and designation of Particularly Sensitive Sea Areas, Annex, 2.2.

²³⁰ BECKMAN, Robert et al. (2019): “High Seas Governance ...”, op. cit. p. 147; IMO Resolution A. 982 (24)^a.

²³¹ IMO Doc. A 24/Res.982 (24) (n 48) párr. 1.5.

²³² *Ibid.*, 5.1.

²³³ *Ibid.*, párr. 6.

a través de mitigación o eliminación de la amenaza por el tráfico marítimo.²³⁴ El Artículo 211.6 CONVEMAR en este sentido proporciona una base legal para el tercer criterio de designación de una PSSA, la necesidad de implementar un instrumento en el marco de las competencias de la OMI.²³⁵ Una vez aprobadas las medidas por la OMI, el Estado ribereño podrá incorporar la regulación en su legislación y ejecutar su cumplimiento, mientras los Estados de pabellón tienen la responsabilidad que las embarcaciones bajo su pabellón cumplan con la regulación.²³⁶

El procedimiento de designación de una PSSA es iniciado por solicitud de un Estado miembro o en el caso que sea de interés de más Estados, se valorará una solicitud conjunta, al Comité de Protección Marina (MEPC). La solicitud debe recoger los criterios establecidos por las Directrices PSSA, proporcionar información relativa a la vulnerabilidad de la zona y los daños causados por las actividades de tráfico marítimo internacional, e incluir las “medidas de protección asociadas” (APM por sus siglas en inglés) propuestas para prevenir, reducir o eliminar la amenaza identificada²³⁷. El texto de las directrices sostiene que el tráfico marítimo puede liberar una “amplia variedad de sustancias directamente al medio marino o indirectamente a través de la atmósfera” y nombra entre estas el ruido submarino²³⁸. Además, nombra entre las amenazas por impacto físico las colisiones con cetáceos.

Un creciente número de Estados ribereños ha ido incorporando sobre todo medidas voluntarias de restricción de velocidad para la protección de los cetáceos en ciertas zonas definidas. Entre estas se encuentra la restricción estacional de velocidad a máximo 10 nudos en el Canal de Panamá en las zonas donde los dispositivos de separación de tráfico no son efectivos para evitar las colisiones con cetáceos de la zona. Fue incorporada en el año 2014, aprobada por la OMI, y su efectividad ha sido valorada en un informe del año 2020 con la conclusión que para asegurar el cumplimiento de la medida, esta debe ser obligatoria y su cumplimiento ejecutado por los Estados de pabellón o los Estados de puerto²³⁹. El cumplimiento de las restricciones de velocidad puede ser asegurado por la obligación de las embarcaciones bajo el Convenio SOLAS²⁴⁰ de llevar AIS (Sistema de Identificación Automatizado) transpondedores en todos los buques más grandes (>300 GT).²⁴¹

1.3. Convenio sobre la Diversidad Biológica

El Convenio sobre la Diversidad Biológica (en adelante, CDB) fue firmado en el marco de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo en Río de Janeiro en 1992 con carácter de acuerdo marco y constituye el principal instrumento legal internacional para la protección de la biodiversidad terrestre y marina. En relación al medio marino complementa a la CONVEMAR en materia de sus tres objetivos principales: la conservación de la diversidad

²³⁴ BECKMAN, Robert et al. (2019): “High Seas Governance ...”, op. cit. p. 161.

²³⁵ IMO Res A.892 (24) (n 48) párr. 7.5.2.3.(iii).

²³⁶ BECKMAN, Robert et al. (2019): “High Seas Governance ...”, op. cit. p. 161.

²³⁷ IMO Doc. A 24/Res.982: Revised Guidelines for the Identification and designation of Particularly Sensitive Sea Areas, Annex, 3.2.

²³⁸ Ibid., Annex, 2.2.

²³⁹ GUZMAN, Hector et al. (2020): “Ship's compliance with a traffic separation scheme and speed limit in the Gulf of Panama and implications for the risk to humpback whales”. Marine Policy, vol. 120, 104113, p. 9.

²⁴⁰ IMO Regulation V/19.2.4

²⁴¹ GUZMAN, Hector et al. (2020): “Ship's compliance ...”, op. cit. p. 2-3.

biológica, el uso sostenible de sus componentes y el la repartición justa y equitativa de los beneficios derivados del uso de los recursos genéticos²⁴². La CDB forma la base para su desarrollo posterior sobre todo por decisiones de la Conferencia de las Partes (en adelante, COP) la cual representan compromisos de los Estados parte.

La CDB establece un régimen de protección general para la ‘conservación *ex situ*’²⁴³ y más elevado para la conservación *in situ*²⁴⁴. Esta última se refiere a la conservación “de los ecosistemas y los habitats naturales y el mantenimiento y recuperación de poblaciones viables de especies en sus entornos naturales y, en el caso de las especies domesticadas y cultivadas, en los entornos en que hayan desarrollado sus propiedades específicas”. Se trata, como expone SORO MATEO, de “gestionar todo el territorio marino haciendo uso de todo un posible arsenal de medidas y políticas públicas, muchas de las cuales son de gestión directa”²⁴⁵. Los espacios marinos protegidos por lo tanto son solo una de las numerosas vías de la conservación *in situ*. El artículo 8 está dedicado a los espacios protegidos. Según este los Estados se comprometen a identificar ecosistemas y hábitats importantes para la biodiversidad y destaca en su Anexo I los hábitats necesarios para especies migratorias, lugares con un alto nivel de diversidad o gran número de especies en peligro, así como ecosistemas y hábitats que estén vinculados a procesos de evolución u otros procesos biológicos de importancia esencial. Además, los Estados deben identificar las amenazas pertinentes y regularlas. Las Partes se comprometen para la conservación *in situ* establecer un “sistema de áreas protegidas dónde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica”²⁴⁶ y mantener la legislación necesaria para la protección de especies amenazadas²⁴⁷ “en la medida de lo posible y según proceda”²⁴⁸.

Para la protección del medio marino la CDB reconoce en su artículo 22 (2) la CONVEMAR como marco regulador. A pesar de que el párrafo 1 asegura que las disposiciones de la CDB no afectarán a las obligaciones de las Partes derivadas de otros acuerdos internacionales, establece como excepción el caso en el que “el ejercicio de esos derechos y el cumplimiento de esas obligaciones pueda causar graves daños a la diversidad biológica o ponerla en peligro”. Esta excepción ofrece una posibilidad legal para completar la falta de protección de la conservación y el desarrollo sostenible de los recursos vivos marinos, así como de los ecosistemas y la diversidad biológica bajo el régimen de la CONVEMAR²⁴⁹.

²⁴² UNEP, CDB (2003): “*Marine and coastal biodiversity: Review, further elaboration and refinement of the programme of work*”. UNEP/CBD/SBSTTA/8/INF/3/Rev.1.

²⁴³ Se entiende la conservación de componentes de la diversidad biológica fuera de sus habitats naturales.

²⁴⁴ Se entiende como la conservación de los ecosistemas y los habitats naturales y el mantenimiento y recuperación de poblaciones viables de especies en sus entornos naturales y, en el caso de las especies domesticadas y cultivadas, en los entornos en que hayan desarrollado sus propiedades específicas.

²⁴⁵ SORO MATEO, Blanca (2020): “La Gobernanza de las Áreas Marinas, Estado de la cuestión y propuestas de ley ferenda”. Tirant lo Blanch, Valencia, p. 59.

²⁴⁶ Art. 8 a) CDB.

²⁴⁷ Art. 8 k) CDB.

²⁴⁸ Esta cualificación adicional es aplicable a la conservación *ex situ*, *in situ*, el uso sostenible y la evaluación de impacto. Vid. SANDS, Philippe, PEEL, Jacqueline (2018): “*Principles of International Environmental Law*”. Cambridge University Press, Fourth Edition, p. 393.

²⁴⁹ BECKMAN, Robert, DAVENPORT, Tara (2012): “*The EEZ Regime ...*”, *op. cit.* p. 37.

Los potenciales impactos adversos del ruido antropogénico en la biodiversidad marina y costera han sido tematizados por primera vez en el marco de la COP X²⁵⁰. Los informes científicos periódicos sobre la materia han culminado en la Decisión XII/23, en la cual se alienta a las Partes del CDB a tomar medidas para evitar, minimizar y mitigar los posibles impactos adversos del ruido antropogénico subacuático en la biodiversidad marina y costera. En respuesta la secretaría de la CDB publicó el documento “Revisión de los impactos de ruido subacuático antropogénico sobre la biodiversidad marina y enfoques para gestionar y mitigarlos”, en 2022²⁵¹. El documento confirma que el tráfico marítimo puede contribuir significativamente al nivel de ruido subacuático antropogénico en algunas áreas específicas y que depende del tamaño (y carga), la velocidad, el modo operativo de la embarcación²⁵². Además, sostiene que la emisión de ruido por el tráfico marítimo durante períodos prolongados puede causar un daño permanente a la audición de los cetáceos y confirma que los impactos directos como indirectos del ruido²⁵³ subacuático antropogénico se extiende a peces e invertebrados²⁵⁴. Entre las medidas para minimizar la emisión de ruido submarino por el tráfico marítimo destaca la reducción de velocidad²⁵⁵.

Fue en la COP VII en 2004 que se adoptó los llamados “Objetivos de Biodiversidad”²⁵⁶ para el periodo hasta el año 2010. Estos fueron luego complementados por los “Objetivos de Biodiversidad de Aichi” (también llamadas Metas de Aichi), en 2010 para el periodo hasta 2020²⁵⁷. Su objetivo es la “conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos”.²⁵⁸ Estos objetivos establecieron los criterios de gestión de todo tipo de espacios marinos protegidos nacionales e internacionales. A través de los compromisos de las Partes, la CDB establece el marco regulador para las Partes para la gestión de sus espacios marinos protegidos²⁵⁹. La Meta 11 de Aichi manifiesta:

“Para 2020, al menos el 17 por ciento de las zonas terrestres y de aguas continentales y el 10 por ciento de las zonas marinas y costeras, especialmente aquellas de particular importancia para la diversidad biológica y los servicios de los ecosistemas, *se conservan por medio de sistemas de áreas protegidas administrados de manera eficaz y equitativa, ecológicamente representativos y bien conectados* y otras medidas de conservación eficaces basadas en áreas, y están integradas en los paisajes terrestres y marinos más amplios.”²⁶⁰

²⁵⁰ CDB (2022): “Revisión de los impactos de ruido subacuático antropogénico sobre la biodiversidad marina y enfoques para gestionar y mitigarlos”. CBD Technical Series No. 99, p. 7.

²⁵¹ *Ibid.*

²⁵² *Ibid.* párr. 4.

²⁵³ Por ejemplo, el enmascaramiento directo de sonidos biológicamente significativos.

²⁵⁴ CDB (2022): “Revisión de los impactos ...”. *op. cit.* párr. 8,9.

²⁵⁵ *Ibid.*, párr. 16.

²⁵⁶ CDB Conferencia de las Partes, Decisión VI/26.

²⁵⁷ CDB Conferencia de las Partes, Decisión X/2.

²⁵⁸ Art. 1 CDB.

²⁵⁹ SORO MATEO, Blanca (2020): “La Gobernanza de las Áreas Marinas ...”, *op. cit.* p. 30.

²⁶⁰ CDB COP (2010): “El Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020 y las Metas de Aichi para la Diversidad Biológica”. UNEP/CBD/COP/DEC/X/2.

Se establece por lo tanto un objetivo cuantitativo, pero también cualitativo, ya que estas áreas protegidas deben ser administradas de manera eficaz. El tercer ciclo de los objetivos de biodiversidad en el marco de la CDB será aprobado este año, con metas para el periodo hasta 2030 y objetivos hasta 2050²⁶¹.

1.4. Convenio de Bonn sobre especies migratorias

El Convenio de Bonn sobre especies migratorias de 1979 (en adelante, CMS) fue adoptado bajo los auspicios del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (en adelante, PNUMA). España ratificó el CMS el 1 de mayo de 1985. Su finalidad es la conservación y gestión efectiva de las especies migratorias, particularmente las amenazadas enumeradas en el Anexo I. En particular los Estados se comprometen a “prevenir, eliminar, compensar o minimizar en forma apropiada, los efectos negativos de actividades o de obstáculos que dificultan seriamente o impiden la migración de dicha especie”²⁶² además de “prevenir, reducir o controlar, cuando sea posible y apropiado, los factores que actualmente ponen en peligro o implican el riesgo de poner en peligro en adelante a dicha especie”²⁶³. Asimismo, exige a los Estados parte a establecer acuerdos internacionales para la conservación, cuidado y aprovechamiento de las especies migratorias cuyo estado de conservación sea desfavorable como en el caso de los cetáceos.²⁶⁴ Estos acuerdos deben cumplir con los requisitos establecidos por el artículo V que exige entre otros aspectos que se regule “en toda la medida de lo posible, la *eliminación de actividades y obstáculos que dificulten o impidan la migración*, o la toma de medidas que compensen el efecto de estas actividades y obstáculos”²⁶⁵ y “la prevención, reducción, o control de las inmisiones de sustancias nocivas para la especie migratoria en cuestión en el hábitat de dicha especie”²⁶⁶.

En relación con el ruido antropogénico submarino las partes de CMS adoptaron las Directrices sobre la evaluación del impacto ambiental de las actividades marinas generadoras de ruido²⁶⁷, estas exponen que “el ruido marino oceánico antropogénico, dependiendo de la fuente y la intensidad, es una forma de contaminación, compuesta de energía, que puede degradar el hábitat y tener efectos adversos en la vida marina que van desde la alteración de la comunicación o la cohesión del grupo hasta lesiones y mortalidad” y recuerda por ello la obligación de los Estados bajo la CONVEMAR de “proteger y preservar el medio marino” y la importancia de la colaboración de los Estados sobre todo en relación a las especies altamente migratorias como los cetáceos incluidos en el Anexo I de la COVEMAR.²⁶⁸ Las Directrices incluyen Directrices específicas de EIA para diferentes sectores como el tráfico marítimo y de embarcaciones para la regulación de la

²⁶¹ CDB Página Web: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/blog/2021/07/a-new-global-framework-for-managing-nature-through-2030-1st-detailed-draft-agreement-debuts/>. (fecha de último acceso 18.08.2022).

²⁶² Art.3.4. b) CMS.

²⁶³ Art.3.4. c) CMS.

²⁶⁴ Art. 4.1. y) Anexo II CMS.

²⁶⁵ Art. V.5. h) CMS.

²⁶⁶ Art. V.5. i) CMS.

²⁶⁷ CMS COP: “Resolution 12.14 on Adverse Impacts of Anthropogenic Noise on Cetaceans and Other Migratory Species”. UNEP/CMS/COP12/Doc.24.2.2/Annex 1.

²⁶⁸ *Ibid.*

navegación en consideración con los posibles impactos en diferentes especies²⁶⁹. Estas prevén que la EIA debe enfocarse en valorar el impacto acumulativo del tráfico marítimo, la identificación de zonas de exclusión apropiadas y posibles rutas de navegación²⁷⁰. A pesar de constituir un documento detallado y de gran relevancia ambiental, las directrices hasta el día no recibieron la atención necesaria para incidir en la regulación relevante de los Estados parte²⁷¹.

En su resolución 10.24 la CMS alienta a sus partes a “...prevenir los efectos adversos sobre los cetáceos y sobre otras especies marinas migratorias mediante la restricción de la emisión de ruido submarino, entendiendo por tal mantenerlo al nivel más bajo necesario, dando especial prioridad a las situaciones en las que se sabe que los impactos sobre los cetáceos son graves”²⁷², además destaca la importancia de gestionar el ruido submarino en los planes de gestión de las AMP.

1.4.1 ACCOBAMS y la Comisión Ballenera Internacional

Bajo los auspicios de la CMS las partes adoptaron primero el Acuerdo para la conservación de los pequeños cetáceos del Mar Báltico y Mar del Norte en 1992 (en adelante, ASCOBANS) y posteriormente el Acuerdo de Mónaco sobre la Conservación de los Cetáceos del Mar Negro, el Mar Mediterráneo y la Zona Atlántica Contigua (en adelante, ACCOBAMS) el cual entró en vigor en el año 2001 y es de aplicación en las aguas españolas, inclusive su ZEE, sin perjuicio de los derechos y las obligaciones derivados de la CONVEMAR de los diferentes Estados en las distintas zonas marinas²⁷³. Los Estados parte se comprometen a mantener un estado favorable de conservación para todos los cetáceos presentes en el ámbito geográfico de aplicación. A estos efectos el ACCOBAMS en el artículo II (3) en combinación con el Anexo 2 incide que los Estados apliquen medidas de conservación, investigación y gestión relativos a la: a) adopción y aplicación de la legislación nacional; b) evaluación y gestión de las interacciones entre humanos y cetáceos; c) protección del hábitat; d) investigación y seguimiento; e) creación de capacidad, recopilación y difusión de información, capacitación y educación; y f) respuestas a situaciones de emergencia.

El Anexo 2 concreta las medidas para cada uno de estos ámbitos. Como medida de conservación para la protección de hábitats contempla que los Estados parte en el marco de los Convenios de Mares Regionales, como el Convenio de Barcelona, “se esforzarán por establecer y gestionar áreas especialmente protegidas para los cetáceos correspondientes a las áreas que sirven como hábitat de los cetáceos y/o que les proporcionan importantes recursos alimentarios”²⁷⁴. Con relación al ruido submarino ACCOBAMS adoptó además sus propias “Directrices metodológicas de orientación sobre medidas de mitigación del ruido submarino”²⁷⁵ en 2013, las cuales fueron revisadas en 2016 y 2019 (en adelante, Directrices ACCOBAMS). Su órgano de decisión expresó

²⁶⁹ *Ibid.*, p. 20-21.

²⁷⁰ *Ibid.*, p. 20.

²⁷¹ La organización *OceanCare* califica la falta de implementación en este sentido como un fracaso en su informe “Aguas silenciosas ...”, *op. cit.* p. 7.

²⁷² CMS (2011): “*Further Steps to Abate Underwater Noise Pollution for the Protection of Cetaceans and Other Migratory Species*”. UNEP/CMS/Resolution 10.24.

²⁷³ Art. 1 b) ACCOBAMS.

²⁷⁴ Anexo II.3 ACCOBAMS.

²⁷⁵ ACCOBAMS (2019): “*Guidance on underwater noise mitigation measures*”. *Methodological Guide*. ACCOBAMS-MOP7/2019/Doc 31Rev1.

además repetidamente a través de resoluciones la necesidad de actuación de las Partes para mitigar la problemática del ruido submarino²⁷⁶ y su Comité Científico publicó recomendaciones²⁷⁷ de medidas de mitigación en base a estudios científicos realizados en el marco de ACCOBAMS para mejorar el entendimiento sobre la problemática del ruido submarino. La última versión de las Directrices ACCOBAMS incluyen un capítulo nuevo sobre el ruido continuo emitido por el transporte marítimo²⁷⁸.

Referente a la problemática de las colisiones entre embarcaciones y cetáceos, la ACCOBAMS manifiesta una posición clara en sus resoluciones 5.11 and 6.19 y concluye en la resolución 7.12²⁷⁹ (2019) en base a la información de su Comité Científico entre otros puntos:

- que las colisiones de embarcaciones con cetáceos, particularmente ballenas grandes, como los rorcuales comunes y los cachalotes, en el ámbito geográfico del ACCOBAMS permanece a un nivel de preocupación;
- que la velocidad, más que la forma o el desplazamiento, de los buques es el factor más importante en las colisiones con embarcaciones;
- que las únicas medidas eficaces para evitar lesiones graves y la muerte de cetáceos por colisiones con barcos en la actualidad son
 - a) la evitación por parte de los barcos de áreas o épocas con alta densidad de ballenas, incluido el establecimiento de carriles o zonas de no navegación, y
 - b) reducciones de velocidad en tales áreas o tiempos, reduciendo la velocidad de los barcos a velocidades por debajo de 10-12 nudos, basado con la aclaración de que un límite de 10 nudos será una medida efectiva²⁸⁰.
- que las restricciones de velocidad también pueden reducir el ruido submarino y las emisiones de gases de efecto invernadero, lo que puede ayudar a cumplir otros objetivos internacionales;
- que el volumen del tráfico marítimo seguirá aumentando sustancialmente en un futuro próximo.

La resolución alienta a las partes a iniciar el procedimiento de designación de una PSSA que incluya el CMC y de “comenzar a integrar la reducción de la velocidad de las embarcaciones en las estrategias de política portuaria, pero también al acercarse al puerto y dentro de áreas clave (por ejemplo, Áreas Marinas Protegidas, ZEPIM, Hábitats Críticos de Cetáceos, IMMA, etc.) en épocas del año en que las ballenas grandes pueden estar presentes”²⁸¹. La resolución recoge además las recomendaciones del taller conjunto la Comisión Ballenera Internacional (CBI), la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) y ACCOBAMS²⁸² y reconoce que

²⁷⁶ ACCOBAMS: Resolución 2.16 (2004), 3.10 (2007), 4.17 (2010), 5.13 (2013) y 6.17 (2016).

²⁷⁷ ACCOBAMS (2019): Anexo de la Resolución 7.12. “*Ship strikes*”. MOP7/2019/Doc38/Annex15/Res.7.12.

²⁷⁸ ACCOBAMS (2019): “*Guidance on underwater noise ...*”, *op. cit.*

²⁷⁹ ACCOBAMS (2019): Resolución 7.12. “*Ship strikes*”. MOP7/2019/Doc38/Annex15/Res.7.12.

²⁸⁰ En el Anexo a la recomendación en cambio se aclara que un límite de 10 nudos es efectivo: ACCOBAMS (2019): Anexo de la Resolución 7.12. “*Ship ...*” *op. cit.* p. 4.

²⁸¹ ACCOBAMS (2019): Resolución 7.12. “*Ship strikes ...*”, *op. cit.* párr. 1.c.

²⁸² ACCOBAMS (2019): Anexo de la Resolución 7.12. “*Ship ...*” *op. cit.*

“actualmente no existe una solución tecnológica universal para prevenir las colisiones con barcos, el grupo recomendó que las mejores medidas generales de mitigación actuales son planificar el trayecto para evitar áreas de alto riesgo o, si no se pueden evitar, restringir la velocidad a 10 nudos, lo que ha demostrado ser una velocidad efectiva para reducir las colisiones fatales con la mayoría de los grandes”²⁸³.

La CBI es el órgano establecido por la Convención Internacional Ballenera de 1946 y asistido por la secretaría. Hoy en día la CBI cuenta con 88 Estados miembros, incluido España desde 1979. Su mandato inicial era la gestión de la caza comercial de ballenas y el mantenimiento de las poblaciones. En las últimas décadas se desarrolló como el principal instrumento para promover la prohibición de la caza ballenera y amplió su enfoque a la conservación a través de la elaboración de estudios e investigaciones, el análisis de información estadística para asegurar el mantenimiento de las poblaciones de las ballenas y demuestra un gran esfuerzo en temas de la captura incidental y enmallamiento, las colisiones con barcos, el ruido submarino, la contaminación y desechos, y observación sostenible de ballenas. Tienen la competencia de establecer regulación vinculante para los Estados parte con relación a la caza como por ejemplo temporadas de veda, especies protegidas, la designación de santuarios y requerimientos técnicos entre otros según el art. V 1. de su Convención.

1.5. Convenio de Barcelona

La CONVEMAR contempla en base a su carácter universal el desarrollo de un marco regional marítimo basado en la cooperación. En su Parte XII reitera, además la importancia de la cooperación en el caso de los mares cerrados. Este marco normativo regional ha ido evolucionando de forma acelerada y asumiendo el peso de las múltiples preocupaciones relativas al deterioro de los mares derivados en gran parte del uso intensivo de estos espacios.²⁸⁴ Sobre todo, el “Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente” (PNUMA) alienta la protección regional de los mares. En el año 1976 se adoptó para la cuenca mediterránea el Convenio para la protección del mar Mediterráneo contra la contaminación, así como dos protocolos sobre la contaminación y la protección del medio marino, en Barcelona²⁸⁵. En respuesta a las nuevas orientaciones después de la Conferencia de Rio de Janeiro de 1992, el Convenio fue enmendado en 1995 y entró en vigor en 2004 bajo el nuevo nombre Convenio para la protección del medio marino y de la región costera del Mediterráneo (en adelante, Convenio de Barcelona). A día de hoy²⁸⁶, 22 Estados ribereños, entre ellos España, y la Unión Europea forman parte del Convenio de Barcelona.

²⁸³ *Ibid.* p. 4, el documento se basa en la información científica de VANDERLAAN, Angelina, TAGGERT, Christopher (2007): “*Vessel collisions ...*”, *op. cit.*; CONN, Paul, SILBER, Gregory (2013): “*Vessel speed restrictions ...*”, *op. cit.*; LAIST, David et al. (2014): “*Effectiveness of mandatory ...*”, *op. cit.*

²⁸⁴ JUSTE RUIZ, José (2012): “El Marco jurídico internacional sobre protección del medio ambiente marino”, en ARANA GARCÍA, Estanislao et al.: “*La Ordenación Jurídica ...*”, *op. cit.* p. 85.

²⁸⁵ BARBERO, Javier Roldán (2012): “España y el nuevo derecho internacional del mar”, en ARANA GARCÍA et al.: “*La Ordenación Jurídica ...*”, *op. cit.* p. 73.

²⁸⁶ Agosto, 2022.

El Convenio exige a los Estados parte a “evitar, reducir, combatir y, en la mayor medida de lo posible, eliminar la contaminación”²⁸⁷ del medio marino para mejorar el estado del mar Mediterráneo para asegurar un desarrollo sostenible.²⁸⁸ Define el término “contaminación” como “la introducción por el hombre, directa o indirectamente, de sustancias o energía en el medio marino, incluidos los estuarios, que produzcan, o que es probable que produzcan, efectos perjudiciales, tales como daños a los recursos vivos y a la vida marina”²⁸⁹. Por lo tanto, el Convenio de Barcelona, en el sentido de la CONVEMAR, incluye el ruido submarino en su ámbito de aplicación considerándolo contaminación. Los Estados parte se comprometen además a adoptar las medidas adecuadas para implementar el Plan de Acción del Mediterráneo, teniendo en cuenta las recomendaciones de la Comisión Mediterránea de Desarrollo Sostenible. En sus esfuerzos de cumplir con el objetivo del Convenio, los Estados aplicarán los principios de precaución, “quien contamina paga”, de cooperación y realizarán evaluaciones de impacto ambiental²⁹⁰. En particular, el Convenio exige la adopción de medidas contra la contaminación emitida por buques en conformidad con el derecho internacional²⁹¹. Con relación a la protección de la biodiversidad del mar mediterráneo el texto insta la adopción de medidas “para proteger y preservar la diversidad biológica, los ecosistemas raros o frágiles, así como las especies de flora y fauna silvestres que son raras, que se están agotando o que se ven amenazadas o en peligro y sus hábitats”²⁹². Al tratarse de un Convenio marco y con el fin de mejorar el estado del Mar Mediterráneo, su contenido fue desarrollado y complementado por una serie de Protocolos.

1.5.1 Protocolo sobre las Zonas Especialmente Protegidas y la Diversidad Biológica en el Mediterráneo

El Protocolo sobre las Zonas Especialmente Protegidas y la Diversidad Biológica en el Mediterráneo (en adelante Protocolo ZEPIM) constituye por un lado la obligación espacial de proteger, preservar y gestionar zonas de interés natural particular y por el otro lado una obligación vinculada a la fauna y flora de proteger, preservar y gestionar especies amenazadas y en peligro de extinción²⁹³. En este sentido exige a los Estados parte a establecer áreas marinas de especial protección “sujetas a su soberanía o jurisdicción”²⁹⁴, por lo que podemos reconocer explícitamente la posibilidad de establecer Zona Especialmente Protegida de Importancia para el Mediterráneo (ZEPIM) en el marco del Convenio de Barcelona en aguas de la ZEE de un Estado ribereño. Para el caso que esta zona protegida haga frontera con las aguas de otro Estado parte, el Convenio no solo alienta la cooperación para la implementación de medidas sino exige que “las autoridades competentes de ambas Partes harán todo lo posible por cooperar con miras a llegar a un acuerdo sobre las medidas que se han de adoptar y examinarán, entre otras cosas, la posibilidad de que la otra Parte establezca una zona protegida correspondiente o adopte cualquier otra medida

²⁸⁷ Art. 4.1 Convenio de Barcelona.

²⁸⁸ JUSTE RUIZ, José (2012): “El Marco jurídico ...”, *op. cit* p. 94.

²⁸⁹ Art. 2.a Convenio de Barcelona, *el subrayado es mío*.

²⁹⁰ Art. 4. Convenio de Barcelona.

²⁹¹ Art. 6 Convenio de Barcelona.

²⁹² Art. 9.a.) Convenio de Barcelona.

²⁹³ Art. 1 Protocolo ZEPIM.

²⁹⁴ Art. 5.1 Protocolo ZEPIM.

adecuada”²⁹⁵. El principio de cooperación también se refleja en miras a garantizar la protección, conservación y, la recuperación de especies amenazadas o en peligro, cuando el ámbito geográfico de esta especie se extienda a ambos lados de una frontera nacional o del límite que separa los territorios o las zonas sometidas a la soberanía o a la jurisdicción nacional de dos Estados parte²⁹⁶.

Una ZEPIM ampara según el artículo 4, entre otros objetivos, los ecosistemas marinos de adecuado tamaño para asegurar su viabilidad a largo plazo y mantener su diversidad biológica y los hábitats críticos para la supervivencia, reproducción y recuperación de especies en peligro de extinción, amenazado o endémico especies de flora o fauna. Se alienta a los Estados parte implementar en las ZEPIM las medidas de protección requeridas y en particular regular el paso de embarcaciones en conformidad con el derecho internacional, así como regular o en su caso prohibir “cualquier otra actividad o acto que sea probable que perjudique o perturbe a las especies, que pueda poner en peligro el estado de conservación de los ecosistemas o de especies o que pueda menoscabar las características naturales o culturales de la zona protegida”²⁹⁷.

Para el establecimiento de un ZEPIM requiere según el artículo 7 (a) la adopción de un plan de ordenación en el que se especifique el marco jurídico e institucional con las especificaciones del marco legales e institucional, así como las medidas de ordenación y protección aplicables; (b) el monitoreo continuo de procesos ecológicos, hábitats, dinámica demográfica, paisajes, así como el impacto de las actividades humanas; (c) la participación activa de comunidades locales, según proceda, en la gestión, incluyendo asistencia a la población local que se pueda ver afectada por la protección de área; (d) la adopción de mecanismos financieros para asegurar la gestión del ZEPIM en conformidad con sus objetivos específicos; (e) la regulación de las actividades de forma compatible con los objetivos de la ZEPIM y los términos de los permisos pertinentes; (g) la formación de los gestores y el personal técnico calificado, así como el desarrollo de una infraestructura adecuada. Una vez aprobada como ZEPIM en consenso por los Estados parte, será incluida en la Lista de Áreas Especialmente Protegidas de Importancia Mediterránea (Lista ZEPIM). Las partes reconocen la importancia de estas ZEPIM y se comprometen a cumplir con las medidas establecidas y aprobadas²⁹⁸.

En relación con la protección de flora y fauna, los Estados miembros se comprometen a mantener listas sobre el estado de especies amenazadas y en peligro de extinción bajo su soberanía o jurisdicción. En el caso de identificar actividades con efectos adversos sobre dichas especies o sus hábitats, los Estados están obligados a regular o en su caso prohibir las actividades para garantizar una situación favorable del estado de conservación²⁹⁹. Particularmente en el caso de fauna amenazada o en peligro de extinción, el Protocolo ZEPIM exige en su artículo 11.3. que los Estados controlen y en su caso prohíban la matanza, incluido por daño colateral (a), así como en la medida de lo posible, la alteración de la fauna silvestre, particularmente durante el período de cría, incubación, hibernación o la migración, así como otros períodos de estrés biológico (b). El

²⁹⁵ Art. 5.2 Protocolo ZEIM.

²⁹⁶ Art. 12.5 Protocolo ZEPIM.

²⁹⁷ Art. 6 letras c) y h) Protocolo ZEPIM.

²⁹⁸ Art. 8.3 Protocolo ZEPIM.

²⁹⁹ Art. 11.2 Protocolo ZEPIM.

Anexo I establece los Criterios comunes para la selección de las zonas marinas y costeras protegidas que puedan incluirse en la lista de ZEPIM, las cuales veremos más en detalle *infra*³⁰⁰.

1.5.2 ZEPIM Corredor de Migración de Cetáceos

En base a la propuesta del Proyecto Mediterráneo de declarar el CMC como Zona Especialmente Protegida de Importancia para el Mediterráneo (ZEPIM) del Convenio de Barcelona, el Gobierno español confirmó al establecer el AMP en junio 2018 que “diversos estudios posteriores reiteran en sus conclusiones la importancia y singularidad de esta zona marina para especies pelágicas de cetáceos y tortugas y recalcan la conveniencia de su protección mediante la figura de ZEPIM”. Reitera además que para la designación como ZEPIM de un área delimitada sobre el cual ejerce soberanía o jurisdicción, la zona debe haber sido calificada como área protegida por el régimen legal nacional.³⁰¹ En conformidad con el Anexo I párr. D. 7, la propuesta como ZEPIM debe ir acompañada por un plan de gestión. Este puede ser presentado en un plazo máximo de tres años desde la propuesta y tiene que cumplir con los criterios establecidos por el Protocolo ZEPIM. El entonces llamado Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente anunció la intención de dotar a este espacio marino de una figura de protección y de solicitar su inclusión para la declaración como ZEPIM en la Conferencia de las Partes del Convenio de Barcelona celebrada en Atenas en febrero de 2016. En el marco de la COP 21 en diciembre de 2019, el CMC fue incluido en la Lista ZEPIM del Convenio de Barcelona a condición de completar el procedimiento en el plazo de 3 años por el Gobierno español.

1.6. Los ODS de Naciones Unidas

La comunidad internacional formuló su preocupación por el estado social, económico y ambiental del planeta, pero sobre todo de la interrelación de estos puntos a través de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” (Agenda 2030)³⁰² concluida en la Cumbre de Desarrollo Sostenible de la ONU y celebrada en Nueva York en septiembre de 2015.

La Agenda 2030 se constituye por los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que representan llamadas de acción y cooperación para la comunidad internacional con el fin de erradicar la pobreza lo que debe ir de la mano con medidas para reducir la desigualdad, mejorar la salud y la educación y a la vez hacer frente a los desafíos del cambio climático y el deterioro de los océanos y bosques para asegurar un desarrollo sostenible para las generaciones presentes y futuras. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas se comprometen a establecer objetivos nacionales e incorporar los ODS en sus estrategias, políticas y su planificación para alcanzar los objetivos hasta 2030. Los objetivos son compuestos por metas e indicadores para facilitar la implementación y medir el cumplimiento. A pesar de que los 17 ODS tratan diferentes temas es primordial reconocer que todas están interconectadas de alguna forma. El ODS 14 está dedicado

³⁰⁰ Vid. apdo III.3 del presente trabajo.

³⁰¹ Protocolo ZEPIM, Anexo I, C.2.

³⁰² Naciones Unidas, Asamblea General: Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, Documento Naciones Unidas A/70/L.1 del 18 de septiembre de 2015.

específicamente a la protección de los Océanos y manifiesta el objetivo de “Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible”³⁰³.

En base a la Primera Evaluación Marina Integrada Global (primera Evaluación Mundial de los Océanos) el Grupo de Expertos del Proceso Ordinario de Presentación de Informes y Evaluación Mundial del Medio Marino creó el resumen técnico para el ODS 14 para facilitar la implementación de las metas y el cumplimiento del objetivo.³⁰⁴

La primera meta 14.1 establece: “De aquí a 2025, prevenir y reducir significativamente la *contaminación marina de todo tipo*, en particular la producida por actividades realizadas en tierra, incluidos los detritos marinos y la polución por nutrientes”³⁰⁵. El resumen técnico tematiza bajo los contaminantes también el ruido submarino e identifica el transporte marítimo como la principal fuente de emisión de esta forma de contaminación con impacto en una gran variedad de especies marinas.³⁰⁶

La meta número 14.2 es “De aquí a 2020, gestionar y proteger sosteniblemente los ecosistemas marinos y costeros para evitar efectos adversos importantes, incluso fortaleciendo su resiliencia, y adoptar medidas para restaurarlos a fin de restablecer la salud y la productividad de los océanos”. Esta meta se enfoca en gran medida también en la ZEE de los Estados y destaca que el estado de la biodiversidad, la calidad del agua, la calidad del hábitat, la salud del ecosistema y otros parámetros ecológicos pueden reflejar el éxito de las medidas de gestión y deben ser consideradas en el seguimiento.³⁰⁷ El indicador clave de rendimiento para esta meta es la proporción de ZEE nacionales gestionadas utilizando el enfoque ecosistémico.³⁰⁸ También para esta meta se identifica el tráfico marítimo como uno de los principales responsables para las presiones en los ecosistemas, se sostiene que el tráfico marítimo causa perturbaciones y hasta la muerte de la fauna marina y destaca en este sentido nuevamente el impacto por ruido submarino.³⁰⁹ El resumen técnico concluye que sin una gestión integrada de todas las principales amenazas y además las presiones por el cambio climático se producirán daños en los ecosistemas marinos y se reducirá su resiliencia.³¹⁰

La meta 14.5 se refiere explícitamente a los espacios marinos protegidos y manifiesta: “De aquí a 2020, conservar 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

³⁰³ *Ibid.*, Objetivo 14.

³⁰⁴ UN (2017): “*The Ocean and the Sustainable Development Goals under the 2030 Agenda for Sustainable Development, A technical abstract of the first global integrated marine assessment*”.

³⁰⁵ Naciones Unidas, Asamblea General: Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, Documento Naciones Unidas A/70/L.1 del 18 de septiembre de 2015, Objetivo 14.1. *El subrayado es mío.*

³⁰⁶ UN (2017): “*The Ocean and ...*”, *op. cit.* párr. 35.

³⁰⁷ UNEP (2021): *Understanding the State of the Ocean: A Global Manual on Measuring SDG 14.1.1, SDG 14.2.1 and SDG 14.5.1.* Nairobi.

³⁰⁸ UN, 2017. SDG indicators - revised list of global Sustainable Development Goal indicators. In: Inter-Agency and Expert Group on SDG Indicators (IAEG-SDGs), 48th Session of the United Nations Statistical Commission. (E/CN.3/2017/2), Annex III, (<https://unstats.un.org/sdgs/indicators/indicators-list/>).

³⁰⁹ UN (2017): “*The Ocean and ...*”, *op. cit.* párr. 46.

³¹⁰ *Ibid.*, párr. 49.

disponible”³¹¹. Para poder evaluar los esfuerzos nacionales no solo se medirá la cobertura de espacios marinos protegidos con relación a las aguas territoriales y la ZEE de un Estado, sino también el valor de esta protección. En este sentido se tendrá en cuenta la importancia en términos de biodiversidad protegida por los espacios, lo que incluye la capacidad de proteger especies vulnerables o en peligro, la efectividad de la gestión de los espacios y el elemento de la conectividad de estos espacios.³¹²

Aparte de estas metas que exigen la reducción del impacto causado por el transporte marítimo para proteger los ecosistemas marinos, hay que considerar por un lado también que las externalidades del transporte marítimo se reflejan en otros ODS, particularmente ODS 13. “Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos”³¹³ así como ODS 3. “Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades”³¹⁴. Y al revés, la protección de los ecosistemas marinos permitirá que estos prevean los servicios ecosistémicos vitales para el funcionamiento de nuestro planeta y una economía sostenible como la distribución de calor alrededor del planeta, el funcionamiento del ciclo hidrológico, la absorción de dióxido de carbono como parte del ciclo del carbono, pero también servicios obtenidos por la actividad humana en aprovechamiento de los ecosistemas como la pesca, el turismo etc., todos estos también reflejados en los ODS.³¹⁵

2 Marco europeo

2.1. Políticas marinas y de biodiversidad de la UE

2.1.1 La Política Marítima Integrada

La política marítima de la Unión Europea (en adelante, UE) empezó a desarrollarse en las últimas décadas, creando reglamentación desde un enfoque sectorial de los diferentes ámbitos socio-económicos en los mares como el transporte y la industria marítima, la pesca, la energía marina y la protección del medio marino.³¹⁶ La condición geográfica de la UE, estando rodeada de cuatro mares, enfrentó a la UE con la necesidad de regular el aumento y la intensidad del uso de este medio por diferentes actividades, lo cual resultó en tener que abarcar una tarea de coordinación y en segundo plano, de integración³¹⁷. Esta evolución fue encaminada por las políticas ambientales

³¹¹ UN (2015): “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, Documento Naciones Unidas A/70/L.1, Objetivo 14.5.

³¹² UNEP (2021): “*Understanding the State of the Ocean: A Global Manual on Measuring SDG 14.1.1, SDG 14.2.1 and SDG 14.5.1*”, Nairobi, pp.37-43.

³¹³ UN (2015): “Transformar nuestro mundo ...”, *op. cit.* Objetivo 13.

³¹⁴ *Ibid.*, Objetivo 3.

³¹⁵ UN (2017): “*The Ocean and the Sustainable Development Goals under the 2030 Agenda for Sustainable Development, A technical abstract of the first global integrated marine assessment*”, p.1.

³¹⁶ JUSTE RUIZ, José (2012): “El Marco jurídico ...”, *op. cit.* p. 103.

³¹⁷ SANZ LARRUGA, F. J. (2012): La Directiva 2008/56/CE sobre la Estrategia Marina en el marco de la política ambiental y marítima de la Unión Europea, en ARANA GARCIA, Estanislao y SANZ LARUGA, Francisco Javier “La Ordenación Jurídica del Medio Marino en España”, Thomson Reuters, p. 113; Directiva 2008/56/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 2008, por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino.

de la UE que sientan las bases para el desarrollo normativo y la interpretación de la normativa, pero siendo de carácter *soft law*, por lo tanto, no son jurídicamente vinculantes.

El VI Programa de Acción en materia de medio ambiente de 2002 fue un hito en la política de protección marina, ya que se dedicó explícitamente ‘Hacia una estrategia de protección y conservación del medio ambiente marino’³¹⁸. El VI Programa de Acción creó la base para la ‘Estrategia temática sobre la protección y la conservación del medio ambiente marino’³¹⁹ de 2005 (Estrategia 2005) que estableció objetivos estratégicos para el período de 2005-2009. Incluye, además, un análisis de las presiones y amenazas, así como del estado de las aguas marinas de la UE. En base a este análisis concluye que a pesar de que exista normativa comunitaria e internacional que regula gran parte de estas amenazas y presiones, ésta se limita geográfica o sectorialmente. En consecuencia, identificó la falta de un marco integral de protección del medio marino.³²⁰

En relación con el transporte marítimo internacional el VI Programa de Acción destaca la importancia del marco legal de la OMI por su alcance universal. No obstante, considera que, a la vista de posibles lagunas en la protección del medio marino y la seguridad marítima, la UE actuará de forma complementaria.³²¹ Señala, además que persiste una importante falta de conocimiento por ejemplo sobre los efectos de las actividades humanas en la diversidad biológica y sobre la velocidad de regeneración de esta una vez mitigada o eliminada la amenaza así como los efectos en el ecosistema por cambios de la diversidad biológica y de la estructura de las especies³²². Culmina en el objetivo general de contribuir al desarrollo sostenible de la Estrategia Comunitaria y por ende “promover el uso sostenible de los mares y la conservación de los ecosistemas marinos, incluidos los fondos marinos, estuarios y zonas costeras, prestando especial atención a los lugares con un alto valor de biodiversidad”³²³. A pesar de que ya se incluyó la reducción del impacto del transporte marítimo en el medio marino como objetivo sectorial, aún no se hizo referencia al ruido submarino ni al riesgo de colisiones con fauna marina. Otro objetivo sectorial que cabe destacar es el objetivo 2 que exige “garantizar un uso sostenible de la biodiversidad mediante la protección y conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres en primera instancia en los mares europeos, entre otras cosas, restaurando los ecosistemas marinos y restableciendo ciertos niveles tróficos que han sido afectados por las actividades humanas”³²⁴. Una de las acciones relacionadas es implementar plenamente las Directiva Hábitats y la Directiva Aves en la ZEE de la UE³²⁵. Las actividades fijadas para lograr el objetivo general deben basarse en el desarrollo de una política marina coherente avanzando hacia una política basada en los ecosistemas³²⁶.

³¹⁸ UE COM(2002) 539 final.

³¹⁹ UE COM(2005)504 final.

³²⁰ UE COM(2002) 539 final, párr. 3.30.

³²¹ *Ibid.*, Anexo 2, párr. 1.5.

³²² *Ibid.*, párr. 4.1.47.

³²³ *Ibid.*, párr. 7.

³²⁴ *Ibid.*, p. 18.

³²⁵ *Ibid.*, p. 21.

³²⁶ *Ibid.*, párr. 6.70.

Desde este punto de partida se fue cristalizando la necesidad de una coordinación e integración de la normativa fragmentada existente. Con esta intención la Comisión entabló la Política Marítima Integrada (en adelante, PMI) para la UE en 2007 en el llamado Libro Azul³²⁷ y su plan de acción correspondiente³²⁸.

La PMI se divide en seis áreas prioritarias siendo estas:

1. la gobernanza marítima integrada;
2. el desarrollo de herramientas transversales;
3. la sostenibilidad;
4. el crecimiento económico;
5. las estrategias basadas en las cuencas marinas; y
6. el fomento de la dimensión internacional de la política marítima integrada³²⁹.

Desde la adopción del Libro Azul se fueron elaborando estrategias para los diferentes sectores marítimos y las cuencas marinas europeas. Entre los ámbitos de actuación destaca el transporte marítimo, justamente por ser un sector de gran relevancia, ya que en aquel momento 90% del comercio exterior de la UE se efectuaba a través de sus puertos³³⁰. Los objetivos se dirigen en primera línea a reducir las emisiones de GEI y de la contaminación atmosférica del sector³³¹.

El más reciente VIII Programa de Acción fue adoptado mediante la Decisión (UE) 2022/591 relativa al Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2030³³² con la que sustituye al anterior programa, del año 2013. En su artículo 2.2 el VIII Programa de Acción prevé seis principales objetivos temáticos interrelacionados para el período hasta 2030, de los cuales cada uno contiene aspectos relevantes para el objeto del presente trabajo:

- a) la *reducción rápida y predecible de las emisiones de gases de efecto invernadero* y, al mismo tiempo, el *incremento de las absorciones por sumideros naturales*;
- b) el fortalecimiento de la resiliencia y la adaptación del medio ambiente y la *reducción de su vulnerabilidad* para el progreso continuo en el aumento y la integración transversal de la capacidad de adaptación;
- c) el aceleramiento de la transición hacia una economía circular no tóxica en la que el *crecimiento sea regenerativo*;
- d) la *contaminación cero, también en relación con la contaminación acústica y la protección de los ecosistemas frente a los riesgos e impactos negativos medioambientales*;

³²⁷ UE COM (2007) 575 final, de 10 de octubre de 2007.

³²⁸ UE SEC (2007)1278.

³²⁹ NUÑEZ LOZANO, María Carmen (2010): “La política marítima integrada de la Unión Europea”, en NUÑEZ LOZANO, María Carmen: “Hacia una política marítima integrada de la unión europea”. Estudios de política marítima, Madrid (IUSTEL), pp.21-22.

³³⁰ UE COM (2007) 575 final, párr. 4.1; El informe EMTER 2021 expuso que son 77 % del comercio exterior de la UE y el 35 % de todo el comercio intracomunitario.

³³¹ *Ibid.*, párr. 4.1.

³³² Decisión (UE) 2022/591 del Parlamento Europeo y del Consejo de 6 de abril de 2022 relativa al Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2030.

- e) *la protección, conservación y recuperación de la biodiversidad marina, terrestre y de las aguas interiores dentro y fuera de las zonas protegidas, entre otras acciones, deteniendo e invirtiendo la pérdida de biodiversidad y mejorando el estado de los ecosistemas, sus funciones y los servicios que prestan y mejorando el estado del medio ambiente, en particular el aire, el agua y el suelo, así como luchando contra la desertificación y la degradación del suelo;*
- f) *el fomento de los aspectos medioambientales de la sostenibilidad, y la reducción significativa de las principales presiones climáticas y medioambientales asociadas a los diferentes ámbitos económicos de la UE*³³³.

2.1.2 Las Estrategias de Biodiversidad

En el año 2001 la Comisión Europea aprobó la primera Estrategia de Biodiversidad de la UE, en base a las directrices del Convenio de Río de Janeiro, para el período hasta 2010³³⁴. Desde entonces siguieron dos Estrategias para el período hasta 2020 y la actualmente vigente para el período hasta 2030. La segunda Estrategia de Biodiversidad³³⁵, se realizó en el marco de la décima Conferencia de las Partes del CDB en Nagoya³³⁶ para detener la pérdida de biodiversidad y servicios ecosistémicos en la UE para 2020 y restaurarlos en la medida de lo posible. Para el período de 2010-2020 se estableció en el marco de la segunda Estrategia de Biodiversidad un plan de acción en base a 6 metas: 1. Detener el deterioro de especies y hábitats y mejorar el estado mensurable; 2. Mantener y restaurar ecosistemas; 3. Mayor contribución a una agricultura y una silvicultura más sostenibles; 4. Lograr que la pesca sea más sostenible y los mares más saludables; 5. Combatir especies exóticas invasoras; 6. Contribuir a detener la pérdida de biodiversidad global.³³⁷

A finales del periodo se realizó un informe de evaluación que concluyó que la mayoría de los hábitats y especies protegidas estaban en estado deficiente o malo por continuas presiones y gestión insostenible.³³⁸ El informe expone que “la biodiversidad sigue disminuyendo y se enfrenta a tendencias de deterioro en la mayor parte de Europa” y que no se logró cumplir con ninguna meta de la segunda Estrategia de Biodiversidad³³⁹. Los pocos éxitos que se pudieron confirmar son directamente vinculados a medidas de conservación, por lo que la Agencia Europea de Medio Ambiente pone hincapié en la importancia de medidas de gestión en el marco de espacios protegidos para la protección efectiva de especies y hábitats³⁴⁰. En base a los resultados del segundo ciclo de las Estrategias de Biodiversidad se concluyó para la tercera Estrategia cuatro puntos de mayor relevancia. Dos de ellos se refieren a proteger de forma más eficiente los hábitats y en particular los espacios protegidos, establecer programas de seguimiento, definir objetivos de

³³³ Decisión (UE) 2022/591 ... *op. cit.*, artículo 2.2.e).

³³⁴ UE COM (2001)264 final.

³³⁵ UE COM (2011) 244.

³³⁶ La décima Conferencia de las Partes (CoP10) del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), celebrada en Nagoya en 2010, condujo a la adopción de un Plan Estratégico mundial para la biodiversidad 2011-2020; COM (2010) 4.

³³⁷ UE COM (2011) 244, Anexo.

³³⁸ UE, *European Environmental Agency* (2020): State of nature in the EU Results from reporting under the nature directives 2013-2018, EEA Report, p. 136.

³³⁹ *Ibid.*, p. 136.

³⁴⁰ *Ibid.*

conservación con claridad y fortalecer la conectividad de hábitats³⁴¹. Considera que el éxito de un espacio protegido tiene que ir más allá de la mera designación y que falta poner hincapié en una gestión eficaz. Identifica el desarrollo de planes de gestión para la implementación de medidas de conservación como un desafío clave para la protección del medio marino.³⁴²

La tercera Estrategia de Biodiversidad, adoptada en el año 2021 en el marco del “Pacto Verde Europeo” lleva el nombre “Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030: Reintegrar la naturaleza en nuestras vidas”³⁴³. Bajo el título “urge actuar” manifiesta:

“La pérdida de biodiversidad y el colapso de los ecosistemas se encuentran entre las mayores amenazas a las que se enfrenta la humanidad ante la próxima década. También ponen en peligro los cimientos de nuestra economía, y los costes que conlleva la inacción son elevados y está previsto que aumenten”³⁴⁴.

El objetivo final de la Estrategia es que, en 2050, todos los ecosistemas del mundo se hayan recuperado, sean resilientes y estén adecuadamente protegidos. Establece como hito para este camino que hasta 2030 se vaya recuperando la biodiversidad³⁴⁵. Hace referencia a la declaración de la situación de emergencia climática y medioambiental por parte del Parlamento Europeo en 2019 por la que se compromete a adoptar urgentemente las medidas concretas necesarias para combatir y contener esta amenaza antes de que sea demasiado tarde³⁴⁶. Manifiesta que la pérdida de biodiversidad y el cambio climático están interrelacionados y que por ello deben abordarse conjuntamente y que “a pesar de haberse establecido un marco para proteger el medio marino, las acciones de la Unión no han generado una protección suficiente de los ecosistemas y los hábitats y que las zonas marinas protegidas actuales solo brindan una protección limitada”³⁴⁷. La protección limitada de las zonas marinas protegidas se basa por un lado en una falta de representatividad de un punto de vista ecológico de la red de zonas marinas protegidas, ya que por ejemplo los hábitats mar adentro no están suficientemente representados³⁴⁸. Por otro lado, gran parte de las zonas marinas protegidas no disponen de un plan de gestión con un régimen de protección real³⁴⁹.

En este sentido, establece una serie de nuevos compromisos para 2030:

- Crear una red coherente de espacios protegidos con una meta del 30% de espacios terrestres y 30% de espacios marinos. Para las especies designadas debe fijarse objetivos y medidas de conservación claramente definidas. Adicionalmente debe

³⁴¹ *Ibid.*

³⁴² *Ibid.*, p. 120.

³⁴³ UE (2020): “Resolución del Parlamento Europeo, de 9 de junio de 2021, sobre la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030: Reintegrar la naturaleza en nuestras vidas 2020/2273(INI)”. Doc. (2022/C 67/03); UE COM (2020) 380 final.

³⁴⁴ UE COM (2020) 380 final, p. 3.

³⁴⁵ *Ibid.*

³⁴⁶ UE (2020): “Resolución del Parlamento Europeo, de 9 de junio de 2021, ...”, *op. cit.* párr. A.

³⁴⁷ *Ibid.*, párr. AM.

³⁴⁸ UE, Agencia Ambiental Europea (2018): “*Marine Protected Areas: Designed to conserve Europe's marine life, marine protected areas are a globally recognised tool for managing and enhancing our marine ecosystems*”.

³⁴⁹ Vid. UE, Tribunal de Cuentas Europeo (2020): “Medio marino: la protección de la UE es extensa pero poco profunda”. Informe Especial, p. 31-39.

incorporarse el aspecto de los corredores ecológicos que propicien la migración de especies. Se les otorga a los Estados Miembros un plazo hasta 2023 para demostrar que han realizado un avance significativo.

- De estos espacios deben protegerse un 10% con un régimen estricto.
- Los espacios protegidos deben gestionarse de una manera eficaz, definir medidas y objetivos claros de conservación y efectuar un seguimiento adecuado de ellos³⁵⁰.

Además, la tercera Estrategia de Biodiversidad pone especial hincapié en que los planes nacionales de ordenación marítima que los Estados deben presentar en el marco de la Directiva de Ordenación del Espacio Marítimo deben integrar un enfoque de gestión ecosistémico.³⁵¹ Las ballenas encuentran especial mención en la Estrategia de Biodiversidad para 2030 por su capacidad de capturar carbono por lo que exige a los Estados que se abstengan de capturarlas y sacrificarlas.³⁵²

2.1.3 La Declaración de Limassol: el Crecimiento Azul

En el marco del desarrollo de la PMI, se identificó nuevos ámbitos socioeconómicos con gran potencial de crecimiento. Esto resultó en la UE en la iniciación del discurso sobre la Estrategia del ‘Crecimiento Azul’. El Consejo de la UE manifestó sus prioridades y el enfoque en potenciar estos sectores económicos marítimos en la Declaración de Limassol³⁵³ en 2012, como oportunidad económica para generar beneficios y empleos de los sectores marítimos. Para el sector del transporte marítimo de la UE en concreto se prevé la mejora de la competitividad, el mantenimiento del rol líder a nivel global, y aumentar la cuota del transporte marítimo de corta distancia en el comercio intracomunitario, así como el desarrollo de las infraestructuras y servicios portuarios de la UE³⁵⁴. El concepto, hoy en día más bien conocido como Economía Azul, pretende integrar esfuerzos de conservación, pero aun así apuntando a un crecimiento económico, lo cual resulta en una intensificación del espacio marítimo. Para abarcar el desarrollo de nuevos sectores económicos, las nuevas tecnologías emergentes y las nuevas partes interesadas, el concepto requería nuevos instrumentos de gobernanza, lo que sentó las bases para la Ordenación del Espacio Marítimo (en adelante, OEM), la cual por lo tanto surge del Crecimiento Azul.³⁵⁵ El proceso de OEM analiza y asigna la distribución espacial y temporal de las actividades humanas para lograr objetivos ecológicos y socioeconómicos³⁵⁶. En diferencia a la mera zonificación del medio marino,

³⁵⁰ UE COM (2020) 380 final, p. 6.

³⁵¹ *Ibid.*, p. 13.

³⁵² UE: “Resolución del Parlamento Europeo, de 9 de junio de 2021, ...” *op. cit.*, párr. 186, 187.

³⁵³ La Declaración de Limassol define las políticas y la dirección de las prioridades de la Unión Europea en el marco del crecimiento azul y la PMI. Establece la Agenda marina y marítima para el crecimiento y el empleo. En respuesta a la introducción de la PMI en la UE el Consejo de la UE define los sectores estratégicos que pretende potenciar, estos son clasificados en dos grupos. Por un lado, sectores de gran potencial de crecimiento como la acuicultura, energía renovable, turismo marítimo, minería de aguas profundas y la biotecnología azul y por otro lado los sectores tradicionales como la clásica pesca, el transporte marítimo y los puertos.

³⁵⁴ UE (2012): *Declaration of the European Ministers responsible for the Integrated Maritime Policy and the European Commission, on a Marine and Maritime Agenda for growth and jobs the “Limassol Declaration”*, párr. 11.

³⁵⁵ GUERREIRO, José (2021): “*The Blue Growth Challenge to Maritime Governance*”. *Frontiers in Marine Science*, p. 2.

³⁵⁶ KATSANEVAKIS, Stelios, LEVIN, Noam, COLL, Marta *et al.* (2015): “*Marine conservation challenges in an era of economic crisis and geopolitical instability: The case of the Mediterranean Sea*”. *Marine Policy*. núm. 51. pp. 31-39, p. 32.

la OEM sigue un enfoque ecosistémico³⁵⁷. Se trata más bien de un proceso que de un instrumento, y el plan de ordenación del espacio marítimo representa el producto principal de este proceso³⁵⁸.

En base a la evolución encaminada por el Crecimiento Azul, los océanos son cada vez más percibidos como una oportunidad económica para el desarrollo de todas estas actividades económicas nuevas y tradicionales. Por lo tanto, no es sorprendente que la literatura³⁵⁹ y la sociedad civil ponga en cuestión la compatibilidad del crecimiento azul con los objetivos de conservación de la Estrategia de Biodiversidad 2030 a la luz del actual estado desfavorable de los ecosistemas europeos y la continua pérdida de biodiversidad en los océanos. El paso de capitalizar los recursos marinos de forma apresurada e incontrolada por parte de los gobiernos y las empresas representa un riesgo importante para el medio marino y en consecuencia también para el ser humano³⁶⁰. A pesar de que la Declaración de Limassol establece las pautas en la que el Consejo pretende desarrollar las políticas marítimas, en última instancia es vital de qué forma es implementada la economía azul a través de la OEM, particularmente a través de la normativa comunitaria y trasladada al ordenamiento jurídico nacional de los Estados Miembros. Para asegurar un enfoque ecosistémico, como lo exige la Estrategia de Biodiversidad, la planificación de conservación y la participación pública desde el principio del proceso son considerados aspectos esenciales de la OEM y la de la gestión³⁶¹.

2.2.Directiva Marco sobre la Estrategia Marina

Como elemento fundamental de la PMI el pilar ambiental fue consagrado en la Directiva 2008/56/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 2008, por la que se establece un marco de acción comunitario para la política del medio marino (en adelante, DMEM)³⁶². La selección de una Directiva Marco como instrumento legal surge en la valoración de que una mera recomendación no iba a alcanzar el efecto necesario vinculante, el cual resulta en el obligado cumplimiento de los Estados Miembros. Estos deben trasladar el marco establecido a sus ordenamientos nacionales y cumplir con los objetivos acordados. No obstante, el carácter de una Directiva Marco deja espacio a las peculiaridades de cada EM y la libertad relacionada a la implementación a nivel regional³⁶³.

La aprobación de este instrumento vinculante representa un importante hito en el desarrollo de la protección marina y en particular de la PMI. Aglutina una variedad de ámbitos socioeconómicos con la finalidad de promover la integración de las consideraciones medioambientales en todas estas

³⁵⁷ EHLER, Charles (2021): "Two decades of progress in Marine Spatial Planning". *Marine Policy* 132, 104134, p. 1,2.

³⁵⁸ *Ibid.*, p. 2.

³⁵⁹ HERMOSOS, V., CARVALHO, S.B., GIAKOUMI, S. et al. (2022): "The EU Biodiversity Strategy for 2030: Opportunities and challenges on the path towards biodiversity recovery". *Environmental Science and Policy*, vol. 127, pp. 263–271. p. 267.

³⁶⁰ BENNETT, Nathan, BLYTHE, Jessica, WHITE, Carole, CAMPERO Cecilia (2021): "Blue growth and blue justice: Ten risks and solutions for the ocean economy". *Marine Policy*, vol. 125, 104387, p. 1.

³⁶¹ KATSANEVAKIS, Stelios et al. (2020): "Twelve Recommendations for Advancing Marine Conservation in European and Contiguous Seas". *Frontiers in Marine Science*, vol. 7, p. 13.

³⁶² JUSTE RUIZ, José (2012): "El Marco jurídico ...", *op. cit.* p. 104.

³⁶³ Vid. la propuesta presentada por la Comisión Europea el 24 de octubre de 2005, COM (2005) 505, p. 5-7.

y proporcionar el pilar medioambiental para la futura política marítima de la UE³⁶⁴. El objetivo principal al cual los Estados Miembros se comprometen es establecer las medidas necesarias para lograr o mantener un buen estado ambiental del medio marino a más tardar en el año 2020³⁶⁵.

Define un “buen estado medioambiental” (en adelante, BEA) como el estado de las aguas marinas “en el que estas dan lugar a océanos y mares ecológicamente diversos y dinámicos, limpios, sanos y productivos en el contexto de sus condiciones intrínsecas, y en el que la utilización del medio marino se encuentra en un nivel sostenible, quedando así protegido su potencial de usos y actividades por parte de las generaciones actuales y futuras”³⁶⁶. Establece la definición de “buen estado medioambiental” basada en once Descriptores que debían alcanzar dicho estado de aquí a 2020³⁶⁷.

Con este propósito los Estados Miembros están obligados a establecer medidas según el artículo 1.2. para (a) “proteger y preservar el medio marino, evitar su deterioro o, en la medida de lo posible, recuperar los ecosistemas marinos en las zonas que se hayan visto afectados negativamente” y para (b) eliminar continuamente la contaminación y así asegurar que no se produzcan “impactos o riesgos graves para la biodiversidad marina, los ecosistemas marinos, la salud humana o los usos legítimos del mar”. La DMEM considera “contaminación” según el artículo 3.8. “la introducción directa o indirecta en el medio marino, como consecuencia de la actividad humana, de sustancias o *energías, incluidas las fuentes sonoras submarinas de origen humano*, que provoquen o puedan provocar efectos nocivos, como perjuicios a los recursos vivos y a los ecosistemas marinos —incluida la pérdida de biodiversidad”³⁶⁸. El ruido submarino antropogénico recibe en la DMEM especial protagonismo, ya que no solo es considerado explícitamente contaminación, sino que como vemos más adelante, se ha dedicado uno de los 11 Descriptores de un BEA a esta temática.

Su ámbito de aplicación se extiende sobre “las aguas, el lecho marino y el subsuelo situados más allá de la línea de base que sirve para medir la anchura de las aguas territoriales y que se extienden hasta el límite exterior de la zona en que un Estado miembro tiene y/o ejerce derechos jurisdiccionales” (art. 3.1.a DMEM) en el marco del régimen establecido por la CONVEMAR. Por lo tanto y en conformidad con la aclaración por parte de la Comisión Europea se entiende incluidas en las aguas tanto el mar territorial como la zona económica exclusiva y la plataforma continental.³⁶⁹ Además en las zonas costeras la DMEM es aplicable de forma subsidiaria para garantizar el BEA de las aguas en el caso que no sea suficiente la regulación por la Directiva

³⁶⁴ Considerando 3º DMEM.

³⁶⁵ Art. 1.1 DMEM.

³⁶⁶ Art. 3.5 DMEM.

³⁶⁷ Los descriptores se establecen en el anexo I de la Directiva y se especifican en la Decisión (UE) 2017/848, que contiene un conjunto de criterios detallados y normas metodológicas para ayudar a los Estados miembros a aplicar la Directiva marco sobre la estrategia marina, en particular, con respecto a la determinación de un buen estado medioambiental.

³⁶⁸ *El subrayado es mío.*

³⁶⁹ Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino: Preámbulo.

2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas³⁷⁰.

Es importante destacar que la DMEM constituye un marco legal que integra, pero no regula las actividades responsables para las presiones en los ecosistemas marinos.³⁷¹ Se basa por lo tanto en la legislación de la UE existente y abarca elementos específicos del medio marino que no se abordan en otras políticas, entre estas la Directiva marco sobre el agua, la Directiva sobre los hábitats, la Directiva sobre las aves y, el Reglamento (UE) 1380/2013 sobre la política pesquera común.

La Directiva subraya en su artículo 6 además la necesidad de que los Estados Miembros cooperen con sus vecinos en las cuatro regiones marinas (Noroeste del Océano Atlántico, Mar Báltico, Mar Mediterráneo y Mar Negro), especialmente al elaborar y aplicar sus estrategias marinas. Por ello, el uso de las estructuras existentes de gobernanza regional, como los Convenios marinos regionales, es un elemento importante que los Estados Miembros deben tomar en consideración.

2.2.1 Estrategias Marinas

El instrumento fundamental para la implementación de los objetivos de la DMEM son las Estrategias Marinas (en adelante, EE.MM) que deben ser elaboradas³⁷² en cooperación por los Estados para cada región o subregión determinada por el artículo 4 con la que hagan frontera y ser adoptadas³⁷³ por estos Estados³⁷⁴. En el caso de la región del Mediterráneo, la subregión relevante para el Estado español es la del Mediterráneo Occidental³⁷⁵. Estas EE.MM deben incorporar un enfoque ecosistémico para la gestión de las actividades humanas con la finalidad de garantizar “que la presión conjunta de dichas actividades se mantenga en niveles compatibles con la consecución de un BEA y que no se comprometa la capacidad de los ecosistemas marinos de responder a los cambios inducidos por el hombre, permitiéndose a la vez el aprovechamiento sostenible de los bienes y servicios marinos por las actuales y las futuras generaciones”³⁷⁶. El significado del enfoque ecosistémico está basado en las definiciones de la CDB³⁷⁷, así como de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de 2002 (CMDS).³⁷⁸

En un comunicado de la Comisión sobre el enfoque ecosistémico, particularmente con relación a la pesca, pero de aplicación para toda la gestión marina, detalla que para valorar su alcance hay que identificar como marco el BEA³⁷⁹. Señala además que, el enfoque ecosistémico para la gestión

³⁷⁰ Art. 3.1.b DMEM.

³⁷¹ UE: COM (2020) 259 final, Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo relativo a la aplicación de la Directiva marco sobre la estrategia marina (Directiva 2008/56/CE), párr.5.4.

³⁷² Art. 5.1 DMEM.

³⁷³ Art. 1.1 DMEM.

³⁷⁴ La DMEM 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.

³⁷⁵ Art. 4.2.b) DMEM.

³⁷⁶ Art. 1.3 DMEM.

³⁷⁷ COP 5 Decision V/6.

³⁷⁸ UE COM (2008) 187 final, p. 2.

³⁷⁹ *Ibid.*, p. 7.

marina precisa la conciliación de múltiples intereses, a menudo, contradictorios. Por lo tanto, es esencial para la identificación de las medidas holísticas y de gestión integral de conocer los efectos en las dinámicas del ecosistema. Sin embargo, la misma Comisión señala que puede y debe lograrse una evolución de medidas ecosistémicas, de las dinámicas, independientemente del conocimiento completo, o a pesar de la falta de este ya que, en varios casos, a pesar de disponer del conocimiento, la implementación de medidas es lenta e insuficiente³⁸⁰. Nombra como uno de los instrumentos más importantes de implementación del enfoque ecosistémico la creación de redes de áreas marinas protegidas como lo plantea también la Directiva Hábitats³⁸¹.

También la misma DMEM hace referencia a la protección espacial en su considerando 21 y el artículo 13 párrafo 4. Según esta última disposición, las EE.MM deben incluir “medidas de protección espacial que contribuyan a la constitución de redes coherentes y representativas de zonas marinas protegidas que cubran adecuadamente la diversidad de los ecosistemas que las componen, como son las zonas especiales de conservación”. La Directiva en consecuencia reconoce la importancia de las medidas de protección espacial para el medio marino, por lo que contribuye a la creación de una red mundial de zonas marinas protegidas.

2.2.2 Los 11 Descriptores

En referencia a la definición del estado medioambiental según el artículo 3.4 de la DMEM se valoran criterios técnicos como la estructura, función y procesos de los ecosistemas que componen el medio marino, así como también las condiciones físicas, acústicas y químicas derivadas de las actividades humanas con impacto en el medio. Para su evaluación se establece en el Anexo I una serie de 11 Descriptores que deberán ser evaluados en cada región o subregión aplicable. Cada uno de los 11 Descriptores está compuesto por el objetivo del descriptor y criterios con valores umbral para evaluar la implementación de los descriptores. Se diferencia entre los descriptores relativos a presiones antropogénicas (2-3, y 6-11) y Descriptores relacionados con los elementos pertinentes de los ecosistemas (1,4,6). Entre los 11 Descriptores cabe destacar particularmente tres para el presente trabajo inclusive los criterios establecidos por la Comisión en 2010 y revisados en 2017³⁸².

Descriptor 1: Se mantiene la biodiversidad. La calidad y la frecuencia de los hábitats y la distribución y abundancia de especies están en consonancia con las condiciones fisiográficas, geográficas y climáticas reinantes;

Descriptor 4: Todos los elementos de las redes tróficas marinas, en la medida en que son conocidos, se presentan en abundancia y diversidad normales y en niveles que pueden garantizar la abundancia de las especies a largo plazo y el mantenimiento pleno de sus capacidades reproductivas.

³⁸⁰ *Ibid.*

³⁸¹ *Ibid.*, p. 2.

³⁸² UE: Decisión 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 por la que se deroga la Decisión 2010/477/UE.

Descriptor 11: La introducción de energía, incluido el ruido subacuático, se sitúa en niveles que no afectan de manera adversa al medio marino.

Los Descriptores 1 y 4 pueden ser considerados en conjunto. Una vez identificados los hábitats y grupos tróficos de cada región y subregión los criterios primarios son que la diversidad del grupo trófico y el equilibrio de la abundancia total entre los grupos tróficos no se vean afectados adversamente por las presiones antropogénicas³⁸³. Los criterios secundarios son que además la distribución de los individuos por tallas en todo el grupo trófico y la productividad del grupo trófico no se vean afectadas adversamente por las presiones antropogénicas³⁸⁴.

Para el Descriptor 11 se distingue entre las diferentes formas de energía y en referencia al ruido subacuático antropogénico se distingue entre el sonido impulsivo antropogénico en el agua y el sonido continuo antropogénico de baja frecuencia en el agua. El criterio para el ruido continuo manifiesta: “la distribución espacial, la extensión temporal y los niveles de sonido continuo antropogénico de baja frecuencia no superan los niveles que puedan afectar adversamente a las poblaciones de animales marinos”³⁸⁵. Es necesario fijar niveles umbral para poder valorar el cumplimiento de los criterios. La Comisión constata en este sentido que los valores umbral deben ser fijados atendiendo “al principio de precaución, de forma que reflejen los riesgos potenciales existentes para el medio ambiente marino”³⁸⁶.

1.1.1 Informe de evaluación sobre el primer ciclo de aplicación

En junio 2020, la Comisión de evaluación, publicó el informe sobre el primer ciclo de aplicación de la DMEM³⁸⁷. El informe concluye que, si bien el sistema de protección del medio ambiente marino de la UE es uno de los más ambiciosos de todo el mundo, es necesario mejorarlo para garantizar que pueda abordar problemas como la sobrepesca y las prácticas pesqueras insostenibles, la basura plástica, el exceso de nutrientes, el ruido subacuático y otros tipos de contaminación³⁸⁸. Destaca en relación con las zonas protegidas, que deben “ser herramientas integrales para hacer frente a todas las presiones importantes, ser eficaces y abarcar una representación justa de todos los hábitats y características de los ecosistemas marinos”. La Comisión de evaluación sobre todo ha criticado que los programas de medidas de los Estados Miembros en el marco de la DMEM no han abordado la coherencia y la eficacia a escala regional³⁸⁹.

En el Informe de evaluación DMEM 2020 la Comisión reconoce que “durante el primer ciclo de la Directiva marco sobre la estrategia marina, la pérdida de biodiversidad no se detuvo en los mares

³⁸³ *Ibid.*, Anexo, Parte II.

³⁸⁴ *Ibid.*

³⁸⁵ *Ibid.*, Anexo, Parte I, Descriptor 1.

³⁸⁶ UE: Decisión 2017/848 de la Comisión de 17 de mayo de 2017 ..., *op. cit.*, p. 13.

³⁸⁷ UE: COM (2020) 259 final, Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo relativo a la aplicación de la Directiva marco sobre la estrategia marina (Directiva 2008/56/CE).

³⁸⁸ *Ibid.*, p. 3.4.

³⁸⁹ *Ibid.*, p. 3.4; Como medida de desarrollo reciente de la Directiva que, en julio de 2021, la Comisión puso en marcha una consulta pública para recabar información y las opiniones e ideas de las partes implicadas y afectadas por la Directiva marco sobre la estrategia marina. La consulta se cerró el 21 de octubre de 2021.

de Europa. La biodiversidad de los ecosistemas marinos sigue siendo vulnerable en los mares de Europa y el buen estado de los hábitats y las especies no está garantizado³⁹⁰. Con relación a las redes tróficas concluye que “aunque todavía no es posible evaluar plenamente la situación general de las redes tróficas marinas en los mares europeos, existen muchos ejemplos de grupos trófico que muestran tendencias al deterioro con el tiempo. Esto afecta especialmente a las reducciones de la abundancia de varios depredadores de nivel superior, como las aves, los tiburones y los mamíferos marinos³⁹¹. Observa además un incremento en el ruido submarino como una de las principales presiones para los ecosistemas marinos y alerta que ante el aumento persistente en el futuro deben considerarse medidas en una fase temprana del desarrollo de una actividad. Adicionalmente menciona la recomendación de algunos expertos de desarrollar calendarios espaciales y temporales.³⁹²

El informe destaca para los esfuerzos continuos la importancia de las “zonas marinas protegidas eficaces (es decir, zonas protegidas y gestionadas de manera eficaz)”, por lo que estas realmente pueden evitar la pérdida y degradación de especies y hábitats así como aportar una serie de beneficios adicionales como la captura de carbono orgánico e inorgánico que contribuya a la mitigación del cambio climático y aumentar la resiliencia de los ecosistemas.³⁹³ Sin embargo considera que muchas de las zonas marinas protegidas se ven enfrentadas con retos como la designación de espacios marinos protegidos ecológicamente significativas, asegurar un tamaño mínimo, aumentar las zonas protegidas y reforzar las actividades de control y ejecución para evitar la existencia de «parques de papel» y particularmente importante para el presente trabajo “aplicar planes de gestión eficaces con medidas adaptadas y recursos adecuados en cada zona protegida”.³⁹⁴

En general el informe no proporciona una visión muy prometedora, no obstante, hay que tener en cuenta que la revisión final, si se ha alcanzado un BEA en 2020, recién será finalizado para el año 2023³⁹⁵. Tras una evaluación y un estudio de impacto, se deberá realizar una revisión de la DMEM. De parte de la ciencia y la conservación, los expertos en el ámbito del ruido submarino concluyen en gran parte que, a fecha de hoy, la mayoría de los Estados Miembros, y probablemente ninguno, ha alcanzado los objetivos del descriptor 11³⁹⁶. Lo cual justificaría una propuesta de modificación para el Descriptor 11 para 2023.

2.3.Directiva Hábitats

La Directiva 92/43/CEE, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (en adelante, Directiva Hábitats) constituye junto con la

³⁹⁰ UE: COM (2020) 259 final ..., *op. cit.* párr.4.1, p. 18.

³⁹¹ *Ibid.*, párr.4.1, p.19.

³⁹² *Ibid.*, párr.4.2.7.

³⁹³ *Ibid.*, párr.5.2.

³⁹⁴ *Ibid.*

³⁹⁵ *Ibid.*, párr.5.1.

³⁹⁶ RISCH, Denise, BELIN, A, ENTRUP, Nicolas *et al.* (2020): „*Underwater Noise – The neglected threat to marine life*”, p. 14.

Directiva Aves³⁹⁷ los principales instrumentos normativos para la conservación y el uso sostenible de la naturaleza en la UE.

Su objetivo es garantizar el mantenimiento o el restablecimiento en un estado de conservación favorable, de los hábitats naturales del anexo I y de las especies silvestres de la fauna y de la flora de interés comunitario del anexo II, IV y V, teniendo en cuenta las exigencias económicas, sociales, culturales y regionales y por lo tanto favoreciendo un desarrollo sostenible. Con este objetivo la Directiva Hábitats crea la red ecológica europea de zonas protegidas “Natura 2000”.

En su anexo II enumera unas 900 especies “de interés comunitario para cuya conservación es necesario designar zonas de especial conservación”. El anexo IV somete a unas 400 especies a un régimen de protección elevado dentro y fuera de los espacios Natura 2000. La familia de los cetáceos es nombrada bajo ambos anexos. Por lo tanto, el régimen de protección de la Directiva Hábitats es aplicable a esta especie, a pesar de que el CMC no forme parte de la Red Natura 2000 y nos indica que como hábitat migratorio de esta especie tiene el potencial de ser designado como zona especial de conservación (ZEC).

El artículo 12 obliga a los Estados Miembros a “tomar medidas necesarias para instaurar un sistema de protección rigurosa de las especies animales que figuran en la letra a) del Anexo IV, en sus áreas de distribución natural”, entre estas se encuentran todas las especies de cetáceos. Con esta finalidad requiere que se prohíba:

- a) *cualquier forma de captura o sacrificio deliberados de especímenes de dichas especies en la naturaleza*³⁹⁸;
- b) *la perturbación deliberada de dichas especies, especialmente durante los períodos de reproducción, cría, hibernación y migración*³⁹⁹;
- d) *el deterioro o destrucción de los lugares de reproducción o de las zonas de descanso*⁴⁰⁰.

En este sentido las letras a), b) y c) están enfocadas en las amenazas directas a las especies mientras la letra d) pretende asegurar la protección de sus hábitats y, por consiguiente, amenazas indirectas. Mientras la letra a) se refiere a la captura o sacrificios “deliberados”, el TJUE interpretó que el alcance del término “deliberado” iba más allá de la “intención directa”. Por lo tanto, también se incluye los sacrificios resultantes de las actividades “de una persona o entidad que sabe que su actuación conllevará muy probablemente una infracción contra una especie, pero procura esta infracción o, al menos, acepta conscientemente los resultados previsibles de su actuación”⁴⁰¹.

A pesar de que la Directiva no define el término de la ‘perturbación’ de la letra b), la Comisión aclaró que “cualquier actividad que perturbe deliberadamente una especie hasta el punto de que

³⁹⁷ Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de noviembre de 2009 relativa a la conservación de las aves silvestres.

³⁹⁸ *El subrayado es mío.*

³⁹⁹ *Ibid.*

⁴⁰⁰ *Ibid.*

⁴⁰¹ TJUE: Sentencia de 18 de mayo de 2006: Comisión/España, asunto C-221/04, ECLI:EU:C:2006:329, apdo. 69.

pueda afectar a sus posibilidades de supervivencia, éxito reproductivo o capacidad de reproducción, o que provoque una reducción de la superficie ocupada o la reubicación o desplazamiento de la especie, debe considerarse una «perturbación» en el sentido del artículo 12⁴⁰². Para valorar el impacto de una perturbación según la letra b) se debe aplicar los parámetros de la intensidad, duración y frecuencia de la repetición de las perturbaciones, así como los periodos sensibles para esta especie⁴⁰³.

En diferencia a las letras a), b) y c), la letra d) no requiere que la actividad del ‘deterioro’ se realice ‘deliberadamente’. Esta diferencia surge de la intención del legislador comunitario en constituir una protección elevada a las zonas de reproducción y de descanso⁴⁰⁴. Como además la Comisión menciona el ejemplo de la contaminación lumínica, esto indica que el deterioro no se limita a impactos físicos directos en el hábitat, lo relevante es que el tipo de contaminación o impacto sea la causa por la que las especies no puedan realizar las actividades vitales en su entorno natural⁴⁰⁵.

Según el apartado 4 del artículo 12, los Estados Miembros además deben establecer un sistema de control de las capturas y sacrificios accidentales de estas especies y en base a esta información deben llevar a cabo las nuevas indagaciones o tomar las medidas de conservación necesarias para garantizar que las capturas o sacrificios involuntarios no tengan una repercusión negativa importante en estas especies. Especialmente en el caso de los cetáceos en su ruta migratoria la Comisión hace especial referencia a que este sistema se realice en coordinación con los Estados Miembros vecinos pertinentes⁴⁰⁶.

En relación con estas obligaciones claves del art. 12 de la Directiva Hábitat para la protección de las especies, la Comisión adoptó en 2021 la Comunicación: Documento de orientación sobre la protección rigurosa de las especies animales de interés comunitario con arreglo a la Directiva sobre los hábitats⁴⁰⁷. Expone en el párrafo (1-6) con relación a la aplicación de las disposiciones relativas a la protección de las especies de la Directiva que “requiere un enfoque adaptado a cada especie. En consecuencia, los Estados miembros siempre deben meditar sus medidas de aplicación a la luz del objetivo previsto, la especie afectada y las circunstancias particulares de cada caso”.

Acerca del término ‘distribución natural’ del art. 12 constata que en el caso de las especies migratorias esta incluye “un área de distribución que comprende el conjunto de superficies terrestres o acuáticas que una especie migratoria habita, frecuenta temporalmente, atraviesa o sobrevuela en un momento cualquiera durante su migración habitual”⁴⁰⁸. Aclara que: “La aplicación íntegra y efectiva del artículo 12 requiere: 1) el establecimiento de un marco jurídico coherente para el sistema de protección rigurosa; 2) medidas concretas para garantizar su

⁴⁰² UE: COM (2021) 7301 final, párr. (2-77).

⁴⁰³ *Ibid.*, párr. (2-39).

⁴⁰⁴ *Ibid.*, párr. (2-63) – (2-66).

⁴⁰⁵ *Ibid.*

⁴⁰⁶ UE: COM (2021) 7301 final, párr. (2-37).

⁴⁰⁷ UE: COM (2021) 7301 final.

⁴⁰⁸ *Ibid.*, párr. (1-9).

cumplimiento efectivo sobre el terreno; y 3) la aplicación de una serie de medidas coherentes y coordinadas de carácter preventivo”⁴⁰⁹.

En el caso que dos Estados Miembros vecinos compartan una misma especie estos deben coordinar sus sistemas de protección transfronterizo. Para cumplir con el requerimiento de establecer un “sistema”, debe establecerse medias de protección relacionadas entre ellas de forma transfronteriza y deben “contribuir al objetivo del mantenimiento de la especie a largo plazo o el restablecimiento de su población en el hábitat correspondiente y deben hacerse cumplir efectivamente”⁴¹⁰. Para ello las medidas deben adaptarse a las necesidades y el estado de conservación de la especie⁴¹¹. La disposición por un lado establece el requerimiento de un régimen preventivo, pero también se refiere a actividades en curso. Contempla las medidas voluntarias como un instrumento válido, pero solamente como “complemento a una protección legal formal”⁴¹².

Entre los ejemplos de una perturbación destaca en la tabla 14 el ruido submarino para los cetáceos emitido por el tráfico marítimo y propone como medida de conservación la “reducción de velocidad de los buques o el desvío del tráfico”. El documento además hace especial referencia a las Directrices de ACCOBAMS como documentos de gran utilidad para el cumplimiento de la Directiva Hábitats. El ACCOBAMS obliga a conseguir y mantener un estado óptimo de conservación de las poblaciones de cetáceos, mediante la aplicación de unas directrices que figuran en el ‘Plan de Conservación’ anejo al acuerdo:

- La adopción y puesta en práctica de legislaciones nacionales.
- La evaluación y gestión de las interacciones entre el hombre y los cetáceos.
- *La protección de los hábitats.*
- La investigación y el seguimiento.
- El desarrollo de conocimientos; la recolección y difusión de información; y la formación y la educación.

2.4. Directiva de ordenación del espacio marítimo

La OEM ya fue identificada en el Libro Azul de 2007 como eje fundamental para la implementación de la PMI. Este instrumento iba a crear un equilibrio entre las diferentes actividades e intereses en el espacio marítimo para asegurar el aprovechamiento sostenible de los recursos marinos⁴¹³. En base a la Hoja de Ruta del Espacio Marítima Europea de 2008 se elaboró y aprobó la 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 (en adelante, Directiva 2014/89/UE). Esta norma fomenta el crecimiento sostenible de las economías marítimas, el desarrollo sostenible de los espacios marinos y el aprovechamiento sostenible de los recursos marinos y también indica que hay que tener en cuenta las interacciones entre tierra y mar, así como

⁴⁰⁹ *Ibid.*, párr. 2.2.1.

⁴¹⁰ *Ibid.*, párr. (2-13).

⁴¹¹ *Ibid.*, párr. (2-16).

⁴¹² *Ibid.*, párr. (2-28).

⁴¹³ UE: COM (2007/575) final. *An Integrated Maritime Policy for the European Union.*

la mejora de la cooperación transfronteriza. La Directiva 2014/89/UE define ordenación del espacio marítimo como: “proceso mediante el cual las autoridades competentes del Estado miembro analizan y organizan las actividades humanas en las zonas marinas con el fin de alcanzar objetivos ecológicos, económicos y sociales”⁴¹⁴.

El contenido de la Directiva 2014/89/UE según el artículo 2 es aplicable a las aguas marinas de los Estados Miembros sin perjuicio del resto de la normativa de la UE. En cambio, no es aplicable a las aguas costeras ni a partes de estas que sean objeto de medidas de ordenación territorial, a condición de que así se comunique en los planes de ordenación marítima. Se excluye además la aplicación a actividades cuyo único propósito sea la defensa nacional. Debe incluirse por lo tanto las EEZ en la OEM, lo que es relevante para el desarrollo de las actividades económicas, pero también para las medidas de conservación en esta zona⁴¹⁵.

Los Estados Miembros deben determinar y aplicar su propia OEM teniendo debidamente en cuenta “a las peculiaridades de las regiones marinas, a las actividades y usos existentes y futuros pertinentes y sus repercusiones en el medio ambiente, y a los recursos, teniendo también en cuenta las interacciones entre tierra y mar”⁴¹⁶. En este sentido los Estados Miembros con aguas marinas tuvieron que elaborar planes del espacio marítimo hasta más tardar marzo de 2021.

El artículo 5 recoge los objetivos de la Directiva 2014/89/UE en dos párrafos que además establecen las obligaciones para los Estados Miembros en la consecución de estos objetivos. El primero exige que los Estados Miembros al determinar y aplicar la Directiva 2014/89/UE tendrán en cuenta los aspectos ambientales, económicos y sociales para apoyar un desarrollo sostenible del sector marítimo. Se trata por lo tanto de coordinar estos tres intereses. Importante es el requerimiento que los Estados Miembros en el proceso de la Directiva 2014/89/UE deben aplicar un enfoque ecosistémico. El apartado 14 del Preámbulo de la Directiva 2014/89/UE complementa, que se debe aplicar el enfoque ecosistémico contemplado en la Directiva 2014/89/UE “con la finalidad de garantizar que la presión conjunta de todas las actividades se mantenga en niveles compatibles con la consecución de un buen estado medioambiental”. Este enfoque debe adaptarse a los ecosistemas específicos teniendo en cuenta los trabajos en curso en las convenciones marítimas regionales. Sigue el apartado que los Estados Miembros deben tener en cuenta los principios de cautela y acción preventiva.

KATSANEVAKIS *et al.* manifiesta que el enfoque ecosistémico en este sentido le añade a la simple ordenación del espacio marino la componente de la “planificación de conservación”⁴¹⁷. Sobre todo, en cuanto se aplica la OEM en las ZEE, considera una valiosa oportunidad para iniciar un planeamiento de conservación a gran escala coordinada a nivel regional por ejemplo a través de la creación en red de AMP⁴¹⁸. No obstante, es importante no confundir la OEM con la gestión

⁴¹⁴ Art. 3.2. Directiva 2014/89/UE.

⁴¹⁵ Vid. KATSANEVAKIS, Stelios, LEVIN, Noam, COLL, Marta et al. (2015): “Marine conservation challenges ...”, *op. cit.* pp. 31-39.

⁴¹⁶ Art. 4.5 Directiva 2014/89/UE.

⁴¹⁷ KATSANEVAKIS, Stelios, LEVIN, Noam, COLL, Marta et al. (2015): “Marine conservation challenges ...”, *op. cit.* p. 32.

⁴¹⁸ *Ibid.*, p. 32.

de las AMP, éstas, a pesar de tratarse también de espacios multiuso, tienen como objetivo primordial la conservación⁴¹⁹. De todas formas, existen similitudes y es de gran relevancia de qué forma los Estados Miembros integran la planificación de los espacios marinos protegidos en sus planes de ordenamiento del espacio marítimo para potenciar los efectos de conservación de las AMP⁴²⁰.

El segundo párrafo del artículo 5 Directiva 2014/89/UE pretende contribuir al desarrollo sostenible de los sectores económicos identificados por la Declaración de Limassol en el marco del crecimiento azul, así como a la “conservación, protección y mejora del medio ambiente, incluida la resistencia a los efectos del cambio climático”. A pesar de que el párrafo además abre las puertas para que los Estados Miembros podrán perseguir otros objetivos tales como la promoción del turismo y la extracción sostenibles de materias primas, cabe destacar la repetición del aspecto ambiental de la OEM en ambos párrafos. GUTIERREZ CASTILLO en este sentido considera que el legislador expresó su voluntad de subrayar la importancia de la OEM para fines de protección del medio marino⁴²¹.

La OEM debe basarse en los requisitos mínimos del artículo 6 como por ejemplo la participación pública⁴²²; el desarrollo de la cooperación transfronteriza⁴²³; utilizar los mejores datos disponibles y compartir información⁴²⁴; y revisar los planes por lo menos cada 10 años⁴²⁵. Referente a la participación pública el artículo 9 prevé que los Estados Miembros deben implementar procesos de consulta con todas las partes interesadas desde una fase inicial. Para los Estados Miembros que compartan fronteras marinas deben establecerse procedimientos de cooperación para asegurar la coherencia y coordinación sobre todo en relación a las cuestiones de carácter transnacional en conformidad con el artículo 11. En el caso de terceros países estos esfuerzos se limitan “a la medida de lo posible” según el artículo 12.

Según el artículo 8 Directiva 2014/89/UE los planes de ordenación establecidos por los Estados Miembros deben determinar la distribución espacial y temporal de las actividades y usos, así como su interacción. Entre las posibles actividades enumera la acuicultura, la pesca, instalaciones para la extracción de petróleo, las rutas de transporte marítimo y los flujos de tráfico, zonas de entrenamiento militar, lugares de conservación de la naturaleza y de las especies y las zonas protegidas, zonas de extracción de materia prima, investigación científica, tendidos de cables y tubería, turismo y finalmente el patrimonio cultural subacuático.

La Directiva 2014/89/UE en consecuencia otorga cierta flexibilidad a los Estados Miembros a la hora de elaborar sus propios planes de ordenación del espacio marino y definir los objetivos. No

⁴¹⁹ EHLER, Charles (2021): “*Two decades of ...*”, *op. cit.* p. 2.

⁴²⁰ Vid. TROUILLET, Brice, JAY, Stephen (2021): “*The complex relationships between marine protected areas and marine spatial planning: Towards an analytical framework*”. *Marine Policy*, 127.

⁴²¹ GUTIERREZ CASTILLO, Victor (2015): “La ordenación del espacio marino y la gobernanza sostenible en la Unión Europea”. *Revista General de Derecho Europeo* vol. 35, p. 8.

⁴²² Art. 6.2. d) Directiva 2014/89/UE.

⁴²³ Art. 6.2. f) Directiva 2014/89/UE.

⁴²⁴ Art. 6.2. e) Directiva 2014/89/UE.

⁴²⁵ Art. 6.3 Directiva 2014/89/UE.

obstante, vemos que sobre todo en casos dónde Estados Miembros compartan ecosistemas o por ejemplo rutas migratorias, así como actividades económicas, como las rutas de transporte marítimo, la coordinación en el marco de la OEM está ganando de protagonismo. Por lo tanto, la voluntad de los Estados Miembros es determinante para la puesta en marcha del enfoque ecosistémico a través de sus planes a nivel nacional y en coordinación con sus vecinos a nivel internacional.

3 Marco nacional

Entre los principios rectores⁴²⁶ de la política económica y social de la Constitución Española (en adelante, CE), el artículo 45 CE establece el derecho de todos a disfrutar de un medio ambiente “adecuado” para su desarrollo y el deber de conservarlo⁴²⁷. La conservación de la biodiversidad marina debe ser considerada un componente esencial del concepto de medio ambiente⁴²⁸. El párrafo 2 además obliga a la administración pública a “*velar por la utilización racional de todos los recursos naturales*, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva”⁴²⁹. El establecimiento de esta “tutela ambiental” implica establecer los límites para lo que es la “utilización racional” de los recursos naturales por ejemplo a través de la planificación u otras técnicas administrativas de medidas preventivas o represivas⁴³⁰. En este sentido PÉREZ MORENO expone que “ningún derecho puede tener como contenido legítimo la utilización irracional (contra “cánones naturales” determinados) de los recursos naturales”⁴³¹. Una vez establecidos las delimitaciones de la racionalidad de los usos, estos justifican la limitación de derechos de propiedad y libertades económicas⁴³².

La legislación ambiental en el ordenamiento español con relevancia para el medio marino se establece bajo el amparo del artículo 149.1.23 Constitución Española (en adelante, CE), el cual establece la competencia exclusiva del Estado para dictar la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas (en adelante, CC.AA) para desarrollar legislación de protección adicional, así como la gestión en materia del medio ambiente⁴³³. En el ámbito de la marina mercante y los puertos de interés general según el artículo 149.1.20 CE es el Estado al cual le corresponde la competencia exclusiva. En cambio, los puertos de refugio, deportivos y los que no desarrollen actividades comerciales están sometidos a la competencia de las CC.AA.

⁴²⁶ Según el art. 53.3 establece que los principios informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos.

⁴²⁷ Art. 45.1 CE.

⁴²⁸ GIMÉNEZ CASALDUERO, María (2010): “Las Áreas Marinas Protegidas: Nuevas perspectivas a la luz de Ley 42/2007, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad”. Revista Catalana de Dret Ambiental, vol. I, núm. 1, pp. 1-31, p.19.

⁴²⁹ *El subrayado es mío.*

⁴³⁰ PÉREZ MORENO, Alfonso (2021): “Instrumentos de tutela ambiental”. Medio Ambiente & Derecho, Revista electrónica de derecho ambiental, p. 3.

⁴³¹ *Ibid.*

⁴³² *Ibid.*

⁴³³ Art. 148.1.9ª CE.

El art. 132 CE denomina “la zona marítimo-terrestre, las playas, *el mar territorial* y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental”⁴³⁴ como bienes de dominio público. Según la doctrina del Tribunal Constitucional, el dominio público no es un título atributivo de competencias si no que más bien establece la facultad y el deber de la Administración del Estado a proteger el medio ambiente para garantizar el bienestar de los ciudadanos.⁴³⁵

El marco normativo internacional es incorporado al ordenamiento nacional a través del artículo 96 CE, por lo que, en cumplimiento de los compromisos asumidos a través del importante abanico de Acuerdos Internacionales, España está obligada a adoptar medidas para la protección de la biodiversidad marina⁴³⁶.

3.1.Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad

La Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (en adelante, LPNB) establece el régimen jurídico básico de la conservación, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural y de la biodiversidad española. Refleja además normas y recomendaciones internacionales, como del CDB, particularmente para el ámbito de desarrollo de los espacios naturales protegidos. La LPNB se inspira según el artículo 2 entre otros principios en el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales, la conservación de la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, así como de la singularidad y belleza de los ecosistemas naturales y la diversidad. Prevé la integración de los requisitos de la conservación, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural y la biodiversidad en las políticas sectoriales además de contribuir a los procesos de mejora en la sostenibilidad del desarrollo asociados a espacios naturales o seminaturales. Referente al medio marino, la LPNB es aplicable a las “aguas marinas sometidas a soberanía o jurisdicción española, y su lecho, subsuelo y recursos naturales” (artículo 3.39 LPNB).

Según el artículo 5 los poderes públicos están obligados en sus respectivos ámbitos competenciales a velar por la conservación y la utilización racional del patrimonio natural en todo el territorio nacional incluyendo el medio marino teniendo en cuenta especialmente los tipos de hábitats naturales y las especies silvestres en régimen de protección especial. Con especial referencia a la biodiversidad marina, el artículo 6 LPNB otorga a la Administración General del Estado explícitamente a través del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (en adelante, MITECO) según el párrafo 1:

- El ejercicio de las funciones establecidas por la LPNB “con respecto a todas las especies, espacios, hábitats o áreas críticas situados en el medio marino, sin perjuicio de las competencias de las comunidades autónomas del litoral”;
- El ejercicio de dichas funciones en “la zona económica exclusiva, plataforma continental, y espacios situados en los estrechos sometidos al Derecho internacional o en alta mar”.

⁴³⁴ *El subrayado es mío.*

⁴³⁵ STC 149/1991, de 4 de julio de 1991.

⁴³⁶ GIMÉNEZ CASALDUERO, María (2010): “Las Áreas Marinas Protegidas ...”, *op. cit.* p.19.

La misma disposición otorga además a la Administración General de Estado:

- Cualquier limitación o prohibición de la navegación marítima y de sus actividades conexas, así como la prevención y la lucha contra la contaminación en las aguas marinas objeto del artículo 6 LPNB (párr. 2).

A las CC.AA les corresponde en cambio según el párrafo 4 el ejercicio de las funciones a las que se refiere la LPNB con respecto a especies y espacios, hábitats o áreas críticas situados en el medio marino, “cuando exista continuidad ecológica del ecosistema marino con el espacio natural terrestre objeto de protección, avalada por la mejor evidencia científica existente”. Excluye explícitamente la competencia de las CC.AA con relación a las especies altamente migratorias. En el caso del CMC por lo tanto nos encontramos ante un espacio de competencia estatal.

También en el ámbito de los espacios naturales le corresponde a la Administración General del Estado “la declaración y la gestión de los Espacios Naturales Protegidos en el medio marino, excepto en los casos en que exista continuidad ecológica del ecosistema marino con el espacio natural terrestre objeto de protección, avalada por la mejor evidencia científica existente, en cuyo caso esas funciones corresponderán a las comunidades autónomas” según el artículo 37.2 LPNB. No obstante, hay que tener en cuenta que el preámbulo de la LPNB designa la competencia sobre todo lo que el Tribunal Constitucional llama “vertidos mar-mar” relativas a la protección del medio marino y lucha contra la contaminación al “Ministerio de Fomento”, actualmente llamado Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (en adelante, MITMA).

En este sentido también tiene relevancia el artículo 6.5 LPNB, el cual prevé que se ejercerá las funciones mencionadas en el artículo “por la Administración competente de acuerdo con los principios de cooperación y colaboración interadministrativa”. Esto tiene relevancia sobre todo con relación a las actividades sectoriales que son competencia de otro departamento que el MITECO pero inciden en los espacios con impacto en la biodiversidad marina como la navegación, la pesca, la defensa nacional etc.

3.1.1 Plan Estratégico Estatal del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad

En base al artículo 13 LPNB y en cumplimiento de la obligación de las partes establecida por la CDB (artículo 6) de elaborar estrategias nacionales, España aprobó el ‘Plan Estratégico Estatal del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad’ en 2011⁴³⁷ como principal instrumento de desarrollo para el periodo 2011-2017. En vez de prorrogar la existente Estrategia y a la luz del desarrollo de la nueva Estrategia de Biodiversidad de la UE y la elaboración de un nuevo Plan estratégico en el marco de la CDB, el legislador español procedió a actualizar el “Plan Estratégico Estatal del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad” para el periodo 2020-2030, el cual se presentó a consulta pública a principios de 2021. El Plan Estratégico está compuesto por un diagnóstico de la

⁴³⁷ Real Decreto 1274/2011, de 16 de septiembre, por el que se aprueba el Plan estratégico del patrimonio natural y de la biodiversidad 2011-2017, en aplicación de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

biodiversidad en España, la identificación de las principales amenazas y en respuesta se fijaron ocho líneas de acción prioritarias⁴³⁸ concretadas por objetivos.

Mientras el Plan Estratégico vigente ya hacía referencia a la contaminación acústica submarina, pero de forma limitada, el borrador del nuevo Plan Estratégico expone bajo las principales amenazas:

“En relación a la contaminación acústica, existe cada vez mayor evidencia de los *efectos significativos que puede generar el ruido aéreo y submarino sobre la biodiversidad*, pudiendo ser una *causa de reducción de la calidad del hábitat* disponible y afectar a la distribución y tamaño poblacional de especies sensibles, e incluso pudiendo producirse daños permanentes en el organismo (en particular en los órganos auditivos) cuando los niveles de ruido son muy elevados.

Particularmente en el medio submarino, tanto por las características de la propagación del ruido como por la *intensidad de la actividad humana en el mar que genera diversas fuentes sonoras*, el ruido puede suponer una *reducción muy sustancial de la calidad del hábitat para muchas especies de fauna submarina, para las que el sonido y la comunicación acústica tienen una importancia fundamental, como los cetáceos*. Estos efectos además suelen venir asociados a otras formas de contaminación y riesgos para la biodiversidad, *como el de colisión por los buques, pudiendo abordarse de manera conjunta distintos riesgos*.”⁴³⁹

El Borrador además destaca la amenaza de la contaminación atmosférica para la biodiversidad considerando que “puede generar cambios en la composición y estructura de las comunidades vegetales”⁴⁴⁰. Particularmente considera entre las principales amenazas sobre el medio marino a las que debe afrontarse, la falta de conocimiento de especies y hábitats, el tráfico marítimo, el ruido submarino y las colisiones de embarcaciones con ejemplares de cetáceos y tortugas⁴⁴¹.

La Acción prioritaria “Protección y conservación de la naturaleza” establece entre sus objetivos: “Disponer de planes de recuperación o conservación, aprobados oficialmente y dotados de recursos suficientes, para todas las especies catalogadas como amenazadas para revertir su situación de amenaza”⁴⁴². Establece en este sentido un calendario para la aprobación de los planes hasta 2024 para diferentes especies como por ejemplo referente a las tortugas marinas para 2022, en cambio no menciona planes previstos para la familia de los cetáceos a pesar de que estos son listados en el Catálogo Español de Especies Amenazadas. Bajo la misma acción prioritaria el Plan

⁴³⁸ Las líneas prioritarias de acción son: Conocimiento sobre el patrimonio natural y la biodiversidad, Protección y conservación de la naturaleza, Recuperación y restauración de ecosistemas, Reducción de amenazas para el patrimonio natural y la biodiversidad, Compromisos de cooperación y participación internacional, Financiación del patrimonio natural y la biodiversidad, Patrimonio natural y biodiversidad, y empresas y sector público, Refuerzo del sistema de gobernanza y del marco legislativo.

⁴³⁹ MITECO: Plan Estratégico del Patrimonio Natural y la Biodiversidad a 2030, Borrador, versión 19.04.2022, p.22. *El subrayado es mío.*

⁴⁴⁰ *Ibid.*

⁴⁴¹ *Ibid.*, p.23.

⁴⁴² *Ibid.*, p.29.

Estratégico incluye el objetivo: “Disponer de una red completa y ecológicamente representativa de espacios protegidos, eficazmente gestionados y bien conectados en términos ecológicos, a través de la trama territorial, en la que se realizan plenamente los procesos ecológicos naturales y donde los hábitats naturales, el patrimonio geológico y las especies silvestres gozan de un estado favorable de conservación”. En concreto establece como objetivo que 30% del espacio marino cuente con una figura de protección hasta 2030.

En referencia a la gestión de estos espacios, prevé la revisión de las Directrices de la RED Natura 2000 y para los espacios marinos protegidos de competencia estatal prevé que “se avanzará significativamente en la aprobación y aplicación de instrumentos de gestión” y exige que se aprueben antes del 2025, nuevos planes de gestión para 58 espacios marinos de la Red Natura 2000 y explícitamente para el Área Marina Protegida del CMC.⁴⁴³ Encarga al MITECO en coordinación con otras administraciones y las CC.AA, a poner en marcha un sistema de seguimiento y vigilancia en el medio marino.⁴⁴⁴ La acción prioritaria “Recuperación y restauración de ecosistemas” contempla como objetivo “Mantener la resiliencia del medio natural en su conjunto, que permita que los distintos ecosistemas sigan proporcionando servicios esenciales a los ciudadanos y a la sociedad facilitando la adaptación al cambio climático y contribuyendo a su mitigación mediante la fijación de carbono y contribuyendo también a la reducción del riesgo de desastres naturales”⁴⁴⁵. Bajo este percepto el borrador fija que en 2023 “se finalizarán los estudios sobre colisiones de cetáceos con embarcaciones y antes de 2025 se regularán las medidas para reducir estas colisiones, en colaboración con los órganos competentes en materia de navegación, así como con la Organización Marítima Internacional (OMI)”⁴⁴⁶. Además, pone hincapié en que se integrarán las actividades humanas en el medio marino, como el transporte marítimo, en las EE.MM para mejorar la compatibilidad con los ecosistemas marinos. En relación con el ruido y las colisiones con cetáceos manifiesta que está previsto desarrollar proyectos piloto para abordar estas amenazas sobre las especies y hábitats marinos.⁴⁴⁷

El borrador también aborda explícitamente el objetivo de la lucha contra la contaminación bajo la acción prioritaria “Reducción de amenazas para el patrimonio natural y la biodiversidad”. Este pretende “Minimizar la contaminación y sus efectos directos como causa de pérdida de patrimonio natural y de biodiversidad”⁴⁴⁸. Para la contaminación acústica prevé la revisión de la normativa y el desarrollo de diferentes instrumentos de planificación acústica existentes, entre estos las reservas de sonidos de origen natural. A pesar de que el borrador no abre la puerta a extender estas disposiciones al medio marino, veremos más adelante que justamente la aplicación de la normativa de ruido debería ser valorada para una protección integral de la biodiversidad marina⁴⁴⁹. En relación al ruido submarino prevé impulsar medidas de reducción en el marco de las EE.MM⁴⁵⁰.

⁴⁴³ *Ibid.*, p.35.

⁴⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁴⁵ *Ibid.*, p.37.

⁴⁴⁶ *Ibid.*,.42.

⁴⁴⁷ *Ibid.*, p.43.

⁴⁴⁸ *Ibid.*, p.52.

⁴⁴⁹ Vid. apdo. IV.3.5. del presente trabajo.

⁴⁵⁰ MITECO: Plan Estratégico del Patrimonio Natural y la Biodiversidad a 2030, Borrador, versión 19.04.2022, p.55.

Por último, cabe destacar el objetivo de revisión de la LPNB antes de 2023, en el marco de la acción prioritaria ‘Refuerzo del sistema de gobernanza y del marco legislativo’⁴⁵¹.

3.1.2 Espacios naturales protegidos

El Capítulo II LPNB establece la base del régimen de protección de los espacios naturales. El artículo 28 manifiesta que tendrán la consideración de espacios naturales protegidos “los espacios del territorio nacional, incluidas las aguas continentales, y el medio marino, junto con la zona económica exclusiva y la plataforma continental”. Estos espacios tienen que cumplir contener sistemas o elementos naturales representativos, singulares, frágiles, amenazados o de especial interés ecológico, científico, paisajístico, geológico o educativo o estar dedicados especialmente a la protección y el mantenimiento de la diversidad biológica, de la geodiversidad y de los recursos naturales y culturales asociados.

Los espacios protegidos por lo tanto incluyen espacios terrestres y marinos. Hasta entonces la ‘Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres’ solo había previsto espacios protegidos para el medio terrestre, aunque eran aplicables a ámbitos costeros o marítimos-terrestres.⁴⁵² La novedad de la LPNB fue la introducción de una figura *ad hoc* de protección de los ecosistemas marinos, siendo ésta el “Área Marina Protegida”. El artículo 30 ofrece la lista de las diferentes categorías de espacios protegidos, entre estas se encuentra en la letra c) la figura de protección Área Marina Protegida (AMP), regulada por el artículo 33 LPNB. SORO MATEO reconoce la introducción de la nueva categoría como respuesta a la necesidad de contemplar “un régimen jurídico especial compatible con la naturaleza demanial del medio marino, así como con el sistema de distribución constitucional de competencias aplicable”⁴⁵³.

La introducción del AMP como concepto legal requiere una diferenciación entre el género común de las áreas marinas protegidas que engloba figuras de protección mixto marítimo terrestres o exclusivamente marina pero que pueden establecerse de forma más específica conforme a otras figuras del artículo 30 LPNB y adoptarán los regímenes de protección expresamente previstos para estas. Se trata de los Parques, Reservas Naturales, Monumentos y Paisajes protegidos, así como figuras del régimen jurídico de la UE, de Convenios regionales e internacionales.⁴⁵⁴ Por otro lado el “Área Marina Protegida” *stricto sensu* se establece en base al artículo 33 LPNB y en conformidad permite proteger el medio marino en espacios mixtos, siendo terrestres-marinos, y exclusivamente marinos.⁴⁵⁵ La disposición desarrolla en su apartado 1 la esencia que debe caracterizar un área marina para ser calificada como Área Marina Protegida:

“1. Las Áreas Marinas Protegidas son espacios naturales designados para la *protección de ecosistemas, comunidades o elementos biológicos o geológicos del medio marino,*

⁴⁵¹ Ibid., p.65.

⁴⁵² GIMÉNEZ CASALDUERO, María (2010): “Las Áreas Marinas Protegidas ...”, *op. cit.* p. 7.

⁴⁵³ SORO MATEO, Blanca (2020): “La Gobernanza de las Áreas Marinas...”, *op. cit.*

⁴⁵⁴ GIMÉNEZ CASALDUERO María (2010): “Las Áreas Marinas protegidas ...”, *op. cit.* p. 8.

⁴⁵⁵ NAVARRO ORTEGA, Asencio (2019): “Las Áreas Marinas Protegidas en España. Una visión en conjunto”. Revista Catalana de Dret Ambiental vol. X núm. 2, p.4.

incluidas las áreas intermareal y submareal, que, *en razón de su rareza, fragilidad, importancia o singularidad*, merecen una protección especial. Estos espacios podrán ser objeto de incorporación a la Red de Áreas Marinas Protegidas de España regulada en la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino.”

El párrafo 2 procede a pronunciarse sobre el requerimiento de aprobación de un plan de gestión, sin expresarse sobre el instrumento de designación. También en relación al plan de gestión mantiene silencio sobre el instrumento concreto y sobre todo sobre el plazo de aprobación. Simplemente establece el criterio de incluir “al menos” las medidas de conservación “necesarias”:

“2. Para la conservación de las Áreas Marinas Protegidas y de sus valores naturales, *se aprobarán planes o instrumentos de gestión que establezcan, al menos, las medidas de conservación necesarias y las limitaciones de explotación de los recursos naturales que procedan para cada caso y para el conjunto de las áreas incorporables a la Red de Áreas Marinas Protegidas de España.*”

Es el artículo 3.22 LPNB que ofrece una definición general de los “instrumentos de gestión” para los espacios protegidos, por la que identificamos las siguientes cuatro características necesarias: 1. Representar una técnica de gestión de un espacio natural y sus usos; 2. Haber sido sometido a un proceso de información pública; 3. Haber sido aprobado formalmente; 4. Haber sido publicado. El artículo 29.1 prevé para el contenido de las normas reguladoras de los espacios protegidos simplemente que “Las normas reguladoras de los espacios protegidos, así como sus mecanismos de planificación de la gestión, determinarán los instrumentos jurídicos, financieros y materiales que se consideren precisos para cumplir eficazmente los fines perseguidos con su declaración”. Sin embargo, como la LPNB no se pronuncia sobre el procedimiento de designación y los instrumentos correspondientes esta disposición simplemente indica que el instrumento de designación crea el régimen de protección⁴⁵⁶. Veremos *infra* que el legislador trató de completar la carencia a través de la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino.

Como requerimiento mínimo para la gestión de las AMP incluidas en la Red de Áreas Marinas Protegidas de España (en adelante, RAMPE) el artículo 33 párrafo 3 exige el cumplimiento de los criterios mínimos comunes que se establecerán por el Plan Director de la Red de Áreas Marinas Protegidas (en adelante, Plan Director), en el marco de la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino (en adelante, LPMM). La referenciada LPMM no solo regula más en detalle la RAMPE y su Plan Director, sino dedica además un artículo a la declaración y gestión de estos espacios como veremos más adelante⁴⁵⁷, ya que la LPNB no había previsto el procedimiento de designación. Para las AMP en aguas exteriores, quiere decir fuera del territorio autonómico, la LPNB prevé en el art. 37.3 la aplicación del art. 18 de la Ley 3/2001, de 26 de marzo, de Pesca Marítima del Estado de los recursos pesqueros para limitar la explotación de los recursos pesqueros, independientemente de la figura de protección.

⁴⁵⁶ Vid. ORTIZ GARCÍA, Mercedes (2000): “Régimen jurídico de las Áreas Marinas Protegidas”. Tesis doctoral de la Universidad de Alicante.

⁴⁵⁷ Vid. apdo. IV.3.2 del presente trabajo.

(a) Planes de Ordenación de los Recursos Naturales

La LPNB establece dos instrumentos de planificación y gestión, los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (en adelante, PORN) y el Plan Rector de Uso y Gestión (en adelante, PRUG). Este último es mencionado únicamente en relación con los Parques por la LPNB y prevé que regule los usos y la gestión de esta categoría⁴⁵⁸. El artículo 16 contempla de forma general que los espacios naturales son objeto de planificación con la finalidad de adecuar su gestión a los principios inspiradores de la LPNB y que los instrumentos, con independencia de su denominación, tendrán los objetivos y contenidos establecidos en la LPNB. Nos encontramos ante una potestad de planificación-debida porque el interés ambiental se ve protegido en la CE⁴⁵⁹.

Entre estos instrumentos de planificación el artículo 17 regula el establecimiento de los PORN y su procedimiento en los artículos siguientes. A diferencia de los Parques y las Reservas Naturales, para los cuales la elaboración previa de un PORN o la tramitación en el plazo de un año⁴⁶⁰ es un requisito obligatorio, la disposición sobre las AMP no menciona el PORN y se limita al requisito de aprobación de “planes o instrumentos de gestión”. Como expone SORO MATEO, el PORN representa un instrumento de gestión con importante peso ya que según el artículo 19.1 LPNB se le otorga prioridad en comparación con otros instrumentos de ordenación. Estos deben adaptarse al PORN o en caso de no ser posible, el PORN tendrá prevalencia sobre los demás instrumentos de ordenación. Esto tiene relevancia para los espacios marinos protegidos costeros sobre todo en relación a los planes urbanísticos, pero a la luz del desarrollo del ordenamiento del medio marino también será de creciente importancia en relación a los planes de ordenación marina.

En relación a otras técnicas jurídicas y en diferencia a la predecesora de la LPNB, la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, la LPNB no solo otorga carácter indicativo a los PORN. La disposición 19.2 LPNB va más allá y contempla que los PORN “serán determinantes respecto de cualesquiera otras actuaciones, planes o programas sectoriales”, así mismo prevé que las actuaciones, planes o programas sectoriales “sólo podrán contradecir o no acoger el contenido de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales por razones imperiosas de interés público de primer orden, en cuyo caso la decisión deberá motivarse y hacerse pública”. En este contexto no podemos hablar de una clara prevalencia del PORN, pero sí de un marco determinante para estas actuaciones. El artículo 20 enumera en una lista sólida el contenido mínimo de los PORN. ORTÍZ GARCÍA observa que, en el caso de los espacios marinos protegidos configurados bajo otra categoría de la LPNB, los PORN suelen ser utilizados como instrumento de planificación física mientras el PRUG se configura como instrumento de desarrollo del PORN⁴⁶¹.

Por lo tanto, no se trata de instrumentos obligatorios para la figura de las AMP, sino más bien como potenciales instrumentos para cumplir con el requerimiento general de desarrollar por un

⁴⁵⁸ El art. 31.5 LPNB expone: “En estos Planes, que serán periódicamente revisados, se fijarán las normas generales de uso y gestión del Parque”.

⁴⁵⁹ SORO MATEO, Blanca (2020): “La Gobernanza de las Áreas Marinas...”, *op. cit.* p. 124.

⁴⁶⁰ Art. 36 LPNB.

⁴⁶¹ ORTÍZ GARCÍA, Mercedes (2000): “Régimen jurídico de las Áreas Marinas ...”, *op. cit.* p. 693

plan o instrumento de gestión. La falta de concreción de un instrumento específico y de un plazo para su aprobación en el caso de las AMP en el marco de la misma LPNB⁴⁶² resulta en menos seguridad jurídica para garantizar la protección eficaz de esta figura.⁴⁶³ En este sentido SORO MATEO propone, en el marco de la pendiente revisión de la LPNB, establecer la obligación de aprobar un PORN para el establecimiento de un AMP como en el caso de los Parques y las Reservas Naturales.⁴⁶⁴ Debe completarse a esta propuesta el requerimiento de incluir además un PRUG.

(b) Protección multinivel y gestión integrada

Áreas marinas dotadas de protección por instrumentos internacionales que sean formalmente designados de conformidad con lo dispuesto en los Convenios y Acuerdos internacionales de los que España es parte, tendrán la consideración de áreas protegidas en conformidad con el régimen de protección de la LPNB. Esto refleja también el artículo 50.1 que nombra entre estos espacios las ZEPIM del Convenio de Barcelona. El procedimiento de declaración o inclusión de estos espacios requiere que sea sometida a información pública y posteriormente publicada en el Boletín Oficial del Estado junto con la información básica y un plano del perímetro abarcado por la misma. El párrafo 3 del artículo 50 LPNB establece que a estos espacios será aplicable el “régimen de protección establecido en los correspondientes convenios y acuerdos internacionales, sin perjuicio de la vigencia de regímenes de protección, ordenación y gestión específicos cuyo ámbito territorial coincida total o parcialmente con dichas áreas, *siempre que se adecuen a lo previsto en dichos instrumentos*”⁴⁶⁵. Por lo tanto, cabe destacar que en el caso de un espacio protegido por una figura de protección nacional o autonómica y a la vez por una figura internacional, esta debe cumplir adicionalmente a lo establecido por la normativa estatal y autonómica con los requisitos establecidos por el régimen de la figura internacional en términos de protección, ordenación y gestión.

NAVARRO en este sentido observa que, a pesar de existir una política de ampliación y reconocimiento de espacios marinos protegidos en España, el esquema de integración normativa y competencial, que se debe seguir en el caso de la protección multinivel, no queda claro.⁴⁶⁶

El artículo 4.4 LPNB prevé la participación de la sociedad civil en la planificación y gestión de los espacios protegidos. Las normas reguladoras, así como sus mecanismos de planificación de la gestión de los espacios protegidos deben determinar los instrumentos jurídicos, financieros y materiales que se consideren precisos para cumplir eficazmente los fines perseguidos con su declaración en conformidad con el artículo 29 LPNB. El mismo artículo prevé para el caso de solapamiento de diferentes figuras de protección en un espacio, “las normas reguladoras de los mismos, así como los mecanismos de planificación deberán ser coordinados para unificarse en un único documento integrado, al objeto de que los diferentes regímenes aplicables en función de

⁴⁶² Veremos más adelante (IV.3.2) que recién la inclusión en la RAMPE establece ciertos criterios más estrictos como un plazo de aprobación para el instrumento de gestión.

⁴⁶³ SORO MATEO, Blanca (2020): “La Gobernanza de las Áreas Marinas...”, *op. cit.* p. 178.

⁴⁶⁴ *Ibid.*, p. 178.

⁴⁶⁵ *El subrayado es mío.*

⁴⁶⁶ NAVARRO ORTEGA, Asencio (2019): “Las Áreas Marinas Protegidas ...”, *op. cit.* p. 6.

cada categoría conformen un todo coherente”. Sin embargo, la disposición establece la excepción cuando el espacio protegido corresponda a diferentes administraciones públicas, en este caso solo será requerida la “colaboración interadministrativa pertinente”. Ante esta situación SORO MATEO subraya la dificultad de una gestión integrada⁴⁶⁷. No sorprende por lo tanto su propuesta por su parte de normalización internacional de figuras y la limitación del resto de figuras de protección contempladas en la LPNB a la figura AMP para los espacios marinos protegidos⁴⁶⁸.

3.1.3 Régimen de especies y hábitats protegidos

Todas las especies de cetáceos y tortugas marinas que utilizan las aguas del CMC están incluidas en el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial (en adelante, Listado de Protección Especial).⁴⁶⁹ El artículo 56.3 LPMB prevé para estas especies la obligación de una evaluación periódica de su estado de conservación. Además, se prohíbe cualquier actuación hecha con el propósito de darles muerte, capturar, perseguir o molestar, así como la destruir o deteriorar los nidos, vivares y lugares de reproducción invernada o reposo de las especies incluidas en dicha lista. Para asegurar el seguimiento el MITECO y en el marco de sus competencias, las CC.AA deben establecer un sistema de control de capturas o muertes accidentales y, a partir de la información recogida en el mismo, adoptarán las medidas necesarias para que éstas no tengan repercusiones negativas importantes en las especies incluidas en el Listado de Protección Especial, y se minimicen en el futuro⁴⁷⁰.

En referencia a las prohibiciones que establece el capítulo, el artículo 61 fija una serie de excepciones previa autorización de la administración competente para los casos que no hubiese “otra solución satisfactoria, y sin que ello suponga perjudicar el mantenimiento en un estado de conservación favorable de las poblaciones de que se trate, en su área de distribución natural”. Entre las pocas circunstancias que justifican la excepción están las “razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas las de carácter socioeconómico y consecuencias beneficiosas de importancia primordial para el medio ambiente”⁴⁷¹.

Adicionalmente el rorcual común, el cachalote común, el calderón común, los delfines mular y común y la tortuga boba, especies presentes en el CMC según el Real Decreto 699/2018, son catalogadas en la categoría de «vulnerable» dentro del Catálogo Español de Especies Amenazadas (en adelante, Catálogo de Especies Amenazadas). Debe añadirse aquí que está previsto que el cachalote (*Physeter macrocephalus*) cambie a la categoría “en peligro de extinción” en el Mediterráneo⁴⁷². Según la más reciente evaluación de la Lista Roja de Especies Amenazadas de la

⁴⁶⁷ SORO MATEO, Blanca (2019): “Hacia una gobernanza de las áreas marinas protegidas. Estado de la cuestión y algunos retos a vencer”. Revista Andaluza de Administración Pública, núm.104, págs. 135-174, 137.

⁴⁶⁸ Vid. *ibid.* p. 138.

⁴⁶⁹ Real Decreto 699/2018, de 29 de junio, por el que se declara Área Marina Protegida el Corredor de migración de cetáceos del Mediterráneo, se aprueba un régimen de protección preventiva y se propone su inclusión en la Lista de Zonas Especialmente Protegidas de Importancia para el Mediterráneo (Lista ZEPIM) en el marco del Convenio de Barcelona.

⁴⁷⁰ Art. 57.2 LPNB

⁴⁷¹ Art. 60.1 letra c) LPNB.

⁴⁷² Los documentos de actualización de los programas de medidas de las Estrategias Marinas se encuentran actualmente a consulta pública. Estás prevén el cambio de categoría bajo la medida BIO54.

UICN⁴⁷³ la subpoblación del Mediterráneo del cachalote común y del rorcual común han pasado de ser categorizadas en estado “vulnerable” a ser “amenazadas”⁴⁷⁴.

La LPNB define las dos categorías en su artículo 58.1 de la siguiente forma:

“a) En peligro de extinción: taxones o poblaciones *cuya supervivencia es poco probable si los factores causales de su actual situación siguen actuando*.

b) Vulnerable: taxones o poblaciones que corren el riesgo de pasar a la categoría anterior en un futuro inmediato *si los factores adversos que actúan sobre ellos no son corregidos*.”⁴⁷⁵

La inclusión en el Catálogo Español de Especies Amenazadas⁴⁷⁶ como especie de la categoría “en peligro de extinción” conlleva la adopción de un plan de recuperación en un plazo máximo de tres años, “que incluya las medidas más adecuadas para el cumplimiento de los objetivos buscados, y, en su caso, la designación de áreas críticas”⁴⁷⁷. Para estas áreas críticas se fijarán medidas de conservación e instrumentos de gestión, específicos o integrados en otros planes, que eviten las afecciones negativas para las especies que hayan motivado la designación de esas áreas.

En cambio, la categoría “vulnerable” exige la adopción, en un plazo máximo de cinco años⁴⁷⁸, de un plan de conservación que incluya las medidas más adecuadas para el cumplimiento de los objetivos buscados⁴⁷⁹. Se podrán elaborar planes que abarquen varios taxones o poblaciones simultáneamente, para aquellos taxones o poblaciones que comparten los mismos problemas de conservación o ámbitos geográficos similares⁴⁸⁰. La letra d) del artículo 59.1 LPNB prevé para las especies o poblaciones que vivan exclusivamente o en alta proporción en espacios naturales protegidos, que los planes se podrán integrar en las correspondientes figuras de planificación y gestión de dichos espacios. Esta última referencia podría ser de gran interés para la elaboración del plan de gestión del AMP CMC para integrar posibles planes de recuperación en caso del cachalote y planes de conservación de la familia de los cetáceos en general para la zona.

Además, en conformidad con el artículo 60 debe aprobar “estrategias de conservación de especies amenazadas marinas y las de lucha contra las amenazas para la biodiversidad marina, dando prioridad a las que afecten a mayor número de especies incluidas en el Catálogo Español de

⁴⁷³ La Lista Roja de Especies Amenazadas de la UICN fue creada en 1963. España es un Estado miembro de la UICN y cuenta con el Comité Español de la Unión Internacional de la Conservación de la Naturaleza (CeUICN) constituido jurídicamente como Asociación, desde 1989 y, en el año 2022, incluye a 47 entidades. La página Web actualmente no está actualizada con las categorías expuestas.

⁴⁷⁴ UICN (2021): Assessment ID 50285671 (*Physeter macrocephalus Mediterranean subpopulation*), 50387979 (*Balaenoptera physalus Mediterranean subpopulation*).

⁴⁷⁵ El subrayado es mío.

⁴⁷⁶ Regulado por el Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, para el desarrollo del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y del Catálogo Español de Especies Amenazadas.

⁴⁷⁷ Art. 59 LPNB.

⁴⁷⁸ En cambio, el plazo de aprobación para los Planes de Conservación de especies “en peligro de extinción” es de tres años.

⁴⁷⁹ Art. 58.1 letra b) LPNB.

⁴⁸⁰ Art. 58.1 letra c) LPNB.

Especies Amenazadas, como la captura accidental por artes de pesca, *la colisión con embarcaciones o el ruido submarino*⁴⁸¹. Todas las especies nombradas previamente han sido categorizadas como “vulnerables” desde la aprobación del RD 139/2011 por lo cual el plazo de aprobación de los planes de conservación ha finalizado en el año 2016.

En la actualidad no existe ninguna estrategia de conservación de especies de cetáceos ni de la tortuga boba adoptadas, a pesar de que el artículo 60 indica con claridad la prioridad de una estrategia que abarque las amenazas de las colisiones con embarcaciones o el ruido submarino. A la luz de la falta de estos planes, surge la pregunta en qué medida estos planes hubiesen podido evitar que el cachalote en el Mediterráneo no pase a ser categorizado como “en peligro de extinción”.

La LPNB nombra además a todas las especies de la familia *Cetacea* y algunas tortugas marinas en su Anexo V entre las especies de interés comunitario que requieren una protección estricta y en el Anexo II en particular al Delfín Mular (*Tursiops truncatus*) y la Tortuga boba (*Caretta caretta*) como especies de interés comunitario para cuya conservación es necesario designar zonas especiales de conservación. Estos Anexos indican la posibilidad de iniciar además del régimen existente de protección del CMC como AMP, también la designación y por lo tanto el régimen de la Red Natura 2000.

3.2.Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino

La protección del medio marino en el Ordenamiento Jurídico español es amparada por la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino (en adelante, LPMM), la cual transpone la DMEM de forma prácticamente literal. Desarrolla por lo tanto el régimen jurídico del dominio público marino a través del establecimiento de criterios para su utilización, su planificación y protección, “teniendo en consideración las diferentes características, especialmente oceanográficas, del ámbito Atlántico respecto del Mediterráneo.”⁴⁸² Por su parte la LPMM sienta las bases para facilitar la armonización e implementación de la tutela del medio marino a través de las EE.MM, instrumento de planificación y ordenación.⁴⁸³ Estas representan el principal instrumento para la coordinación de los diferentes ámbitos socio-económicos relacionados con el medio marino.⁴⁸⁴

El objetivo de la Ley es establecer un régimen jurídico para adoptar las medidas necesarias “para lograr o mantener el *buen estado ambiental* del medio marino, a través de su *planificación, conservación, protección y mejora*”⁴⁸⁵ (art. 1.1), el objetivo debe entenderse en base al plazo establecido por la DMEM que fijó el año 2020 para el cumplimiento del BEA. Según el artículo 9 LPMM el BEA es aquel que “da lugar a océanos y mares ecológicamente diversos y dinámicos,

⁴⁸¹ El subrayado es mío.

⁴⁸² Preámbulo LPMM.

⁴⁸³ FUENTES GASÓ, Juan Ramón (2017): “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 no. 1, pp. 1 – 44, p. 4.

⁴⁸⁴ *Ibid.*

⁴⁸⁵ *El subrayado es mío.*

limpios, sanos y productivos en el contexto de sus condiciones intrínsecas, y en el que la utilización del medio marino sea sostenible, quedando así protegido su potencial de usos, actividades y recursos por parte de las generaciones actuales y futuras”. En este sentido SORO MATEO destaca que el BEA implica entre otros puntos el mantenimiento de la biodiversidad, un adecuado estatus de población de las especies, el mantenimiento de las redes tróficas, y que el ruido antropogénico no afecte “de forma innecesaria al medio marino”⁴⁸⁶.

La LPMM es aplicable a las aguas marinas sometidas a soberanía o jurisdicción española⁴⁸⁷, por lo que su aplicación se extiende sobre la ZEE. Su ámbito de aplicación material se limita a ordenar y armonizar la regulación sin modificar o derogar la normativa sectorial. Adicionalmente a las medidas establecidas por la DMEM y transpuestas por la LPMM, ésta incluye además medidas como el establecimiento de la RAMPE y regulación sobre vertidos desde buques y aeronaves.⁴⁸⁸

La LPMM dedica el artículo 27.1 a la designación de las AMP de competencia estatal, la figura de protección espacial marina introducida por la LPNB en su artículo 33. En este sentido complementa la disposición que no se había pronunciado sobre la designación ni su gestión. Según el artículo 27.1 LPMM la declaración de las AMP de competencia estatal se lleva a cabo mediante Real Decreto, a propuesta del MITECO, previo informe del Consejo Asesor de Medio Ambiente y la Conferencia Sectorial de Pesca. El procedimiento por lo tanto no tiene en cuenta a las CC.AA. No obstante, su carácter reglamentario asegura la participación pública en el procedimiento y la posibilidad de su impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa⁴⁸⁹. El párrafo 2 únicamente se pronuncia sobre la gestión de las AMP incluidas en la RAMPE. Para estas prevé que su gestión debe ajustarse a los criterios mínimos comunes dictados para la gestión coordinada y coherente de la RAMPE. Encarga al MITECO a elaborar directrices para la gestión coordinada y coherente de la Red formalizadas en el Plan Director de la RAMPE en conformidad con el artículo 28.d) junto con las CC.AA litorales competentes en la declaración y gestión de AMP. La propuesta de dichas directrices será aprobada por la Conferencia Sectorial para ser finalmente aprobada por el Consejo de Ministros mediante Real Decreto. Debe subrayarse por lo tanto que la LPNB introduce la figura de AMP sin regularla, la LPMM por otro fija el vehículo formal que debe usar la Administración para la designación del AMP, sin regular el procedimiento de designación⁴⁹⁰. Además, no se expresa sobre la gestión o la gobernanza de estos espacios en general, sino exclusivamente para el caso que estas formen parte de la RAMPE.

En base a la necesidad de coordinación y cooperación intersectorial, el artículo 22 LPMM crea dos nuevos órganos. La Comisión Interministerial de Estrategias Marinas, amparada por la presidencia del MITECO, tiene la función de coordinar la elaboración, aplicación y seguimiento de la planificación del medio marino. Los Departamentos ministeriales que tienen competencias con incidencia sobre el medio marino forman parte de la Comisión en conformidad con el Real Decreto

⁴⁸⁶ SORO MATEO, Blanca (2020): “La Gobernanza de las Áreas Marinas ...”, *op. cit.* p. 162.

⁴⁸⁷ Art. 2.2 LPMM.

⁴⁸⁸ ARANA GARCÍA, E.: 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 ARANA GARCIA, E. et. al. (2012): “La Ordenación Jurídica del Medio Marino en España”, Thomson Reuters.

⁴⁸⁹ SORO MATEO, B. (2020): “La Gobernanza de las Áreas ...”, *op. cit.* p. 180.

⁴⁹⁰ *Ibid.*, p. 117.

715/2012⁴⁹¹. Para el seguimiento de la aplicación de las EE.MM se crea además para cada DM un Comité de Seguimiento de la Estrategia Marina. En el marco de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente los Comités de Seguimiento presentarán informes periódicos y se llevará a cabo la cooperación entre Administración General del Estado y las CC.AA.

3.2.1 Estrategias marinas

La LPMM según FUENTES GASO sienta las bases para conseguir la armonización y concreción de la tutela del medio marino mediante la planificación, esto a través de la coordinación de los diferentes sectores mediante las Estrategias Marinas (en adelante, EE.MM)⁴⁹². Las EE.MM, como instrumento esencial de la LPMM, son planes de acción vinculantes que deben ser desarrollados, incluyendo un calendario de implementación, y actualizados en las cinco demarcaciones marinas. Los objetivos de las estrategias según el artículo 1.3 LPMM son:

“a) *Proteger y preservar el medio marino, incluyendo su biodiversidad, evitar su deterioro y recuperar los ecosistemas marinos en las zonas que se hayan visto afectados negativamente;*

b) *Prevenir y reducir los vertidos al medio marino, con miras a eliminar progresivamente la contaminación del medio marino, para velar por que no se produzcan impactos o riesgos graves para la biodiversidad marina, los ecosistemas marinos, la salud humana o los usos permitidos del mar.*

c) *Garantizar que las actividades y usos en el medio marino sean compatibles con la preservación de su biodiversidad*”⁴⁹³.

Las EE.MM y en particular su implementación representan la principal apuesta de la LPMM.⁴⁹⁴ El artículo 6.2 LPMM define las 5 demarcaciones marinas, entre estas en la letra d) la “*Demarcación marina levantino-balear: medio marino en el que España ejerce soberanía o jurisdicción comprendido entre una línea imaginaria con orientación 128° respecto al meridiano que pasa por el cabo de Gata, y el límite de las aguas jurisdiccionales entre España y Francia en el Golfo de León*”⁴⁹⁵, esta forma parte de la región del Mediterráneo que compone junto con el Atlántico Nororiental el medio marino español según el párr. 1 del art. 6 LPMM. El CMC por lo tanto está localizado de forma entera en la DM levantino-balear.

La naturaleza de las EE.MM es vinculante para las administraciones, no en cambio para particulares o entidades por lo que tampoco dan lugar a indemnizaciones. Constituyen el marco general al que deben ajustarse las diferentes políticas sectoriales y actuaciones administrativas con

⁴⁹¹ Real Decreto 715/2012, de 20 de abril, por el que se crea la Comisión Interministerial de Estrategias Marinas.

⁴⁹² FUENTES GASÓ, Juan Ramón (2017): “Avances en la protección ...”, *op. cit.* p. 4.

⁴⁹³ *El subrayado es mío.*

⁴⁹⁴ ARANA GARCÍA, E.: 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 ARANA GARCIA, E. et. al. (2012): “La Ordenación Jurídica del Medio Marino en España”, Thomson Reuters, p. 226.

⁴⁹⁵ *El subrayado es mío.*

incidencia en el medio marino, sin perjuicio de lo establecido por la legislación sectorial⁴⁹⁶. Las estrategias requieren en primera línea una evaluación inicial del estado del medio marino, este incluye las características naturales, las presiones e impactos, así como un análisis económico y social de la utilización del medio marino y de los costes de su deterioro. Luego debe definirse el “buen estado ambiental” (BEA) de cada DM basada en los 11 Descriptores establecidos por la DMEM, reflejados en el anexo II LPMM. Para lograr el BEA especificado para cada DM debe establecerse objetivos ambientales, teniendo en cuenta la lista indicativa de características del anexo III LPMM de indicadores para poder valorar la consecución de cumplimiento de estos objetivos. Todo ello resulta en un plan de medidas adecuado para lograr el BEA de la DM. Las estrategias deben ser actualizadas cada seis años.

La responsabilidad de elaboración de las EE.MM en España ha sido otorgada al MAGRAMA (actual MITECO), y en concreto, a la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y el Mar (actual Dirección General de la Costa y el Mar) en colaboración con las CC.AA y las Administraciones Públicas implicadas.⁴⁹⁷ Tras finalizar el primer ciclo de las EE.MM para las cinco Demarcaciones Marinas (DM) (2012-2018) se inició el segundo ciclo en 2018 y se extenderá hasta 2024. Cada ciclo de planificación de las EE.MM se compone de cinco fases consecutivas. Del segundo ciclo se han realizado a fecha de hoy⁴⁹⁸ las primero cuatro fases: fase 1, la evaluación inicial del estado del medio marítimo; la fase 2, la definición de BEA de acuerdo con los 11 descriptores para cada DM; la fase 3, se establecen los objetivos ambientales para conseguir ese BEA⁴⁹⁹; fase 4, diseño de los programas de seguimiento. Sigue pendiente por lo tanto la fase 5 de los programas de medidas, necesarios para lograr o mantener el BEA del medio marítimo.⁵⁰⁰ La actualización de las medidas está actualmente⁵⁰¹ en fase de consulta pública. El proceso de actualización de las EE.MM se realiza en el marco del Objetivo 14 de Desarrollo Sostenible de la ONU⁵⁰².

3.2.2 Estrategia Marina DM levantino-balear

(a) Presiones

Durante el segundo ciclo se realizó un análisis de presiones en la DM levantino-balear. Este concluye que para los odontocetos de buceo profundo⁵⁰³ las principales presiones son el Transporte marítimo”, “Aportes de sustancias, basuras y energías” y la “Extracción o mortalidad/lesiones de

⁴⁹⁶ FUENTES GASÓ, Juan Ramón (2017): “Avances en la protección ...”, *op. cit.* p. 11.

⁴⁹⁷ Art. 13 LPMM; Art. 8.1.p) Real Decreto 500/2020, de 28 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, y se modifica el Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.

⁴⁹⁸ Agosto 2022.

⁴⁹⁹ Resolución de 11 de junio de 2019, de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de junio de 2019, por el que se aprueban los objetivos ambientales del segundo ciclo de las estrategias marinas españolas.

⁵⁰⁰ RODRIGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B. (2020): “El “buen estado ambiental” como elemento integrador de las estrategias marinas con los planes de ordenación del espacio marítimo”. *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm.107, mayo-agosto (2020), pp. 51-96. p. 65.

⁵⁰¹ Finalización 15 de septiembre de 2022.

⁵⁰² Vid. apartado IV.1.5 del presente trabajo.

⁵⁰³ Por ejemplo el cachalote, el zifio de Cuvier, el calderón común y el calderón gris.

especies silvestres”⁵⁰⁴. Los mysticetos⁵⁰⁵ también se ven afectados principalmente por el “Transporte marítimo” y “Aportes de sustancias, basuras y energías”⁵⁰⁶.

El seguimiento por aporte de ruido antropogénico identificó que los mayores niveles de emisión sonora se encuentran asociados a las principales rutas de navegación en la DM levantino-balear⁵⁰⁷. Confirma que “el principal aporte de sonido antropogénico continuo en el medio marino está asociado a la navegación, cuyo indicador más representativo es la densidad de tráfico marítimo, con el que se encuentra directamente correlacionado”. Además, manifiesta que el ruido “fundamentalmente está asociado al tráfico de mercancías, tráfico de pasajeros y a la actividad pesquera”. No obstante, llega a la conclusión que “de los resultados obtenidos se desprende la baja probabilidad de superar los umbrales de niveles recibidos considerados para generar efectos”⁵⁰⁸. Es cuestionable como a pesar de la información expuesta en el documento y al tener que aplicar el principio de prevención, complementado por el principio de precaución, la baja probabilidad sea suficiente como para llegar a esta conclusión.

(b) BEA

Para el AMP CMC se deberá tener en cuenta sobre todo el BEA de los Descriptores de Estado 1⁵⁰⁹ y 4⁵¹⁰, así como el Descriptor de Presión 11⁵¹¹.

La evaluación del estado ambiental de los mamíferos marinos y en particular de los cetáceos durante el segundo ciclo se limitó a las 8 especies residentes⁵¹², mientras no se ha tenido en cuenta las 12 especies visitantes transeúntes⁵¹³ de cara a la gestión marina⁵¹⁴. A la luz de las características de la DM levantino-balear como corredor de migración de estas y otras especies, es cuestionable, como se justifica esta decisión. La evaluación identifica una “gran laguna de información derivada de la falta de implementación de planes de seguimiento sobre las Unidades

⁵⁰⁴ Por ejemplo el rorcual común

⁵⁰⁵ .

⁵⁰⁶

⁵⁰⁷ MITECO: Estrategia Marina DM levantino-balear, p.

⁵⁰⁸ “Los niveles de emisión medios para la frecuencia de 125 Hz presentan valores más bajos que para la frecuencia de 63 Hz, del orden de 10 dB inferiores, en consonancia con los valores de emisión más bajos de los barcos en esta frecuencia, no superándose un valor medio de 160 dB. Por otro lado, la distribución espacial y temporal de los niveles de emisión es similar a la de 63 Hz y se aplican las mismas conclusiones. Para el caso de los niveles que provocan perturbación del comportamiento, los umbrales varían para el SEL entre 160 y 206 dB y para el SPL entre 195 y 229 dB”, MITECO: Estrategia Marina DM levantino-balear, p.

⁵⁰⁹ Biodiversidad Especies.

⁵¹⁰ Cadenas Tróficas.

⁵¹¹ Ruido submarino.

⁵¹² 1 mysticeto, *Balenoptera physalus* y 7 odontocetos, *Physeter macrocephalus*, *Globicephala melas*, *Grampus griseus*, *Tursiops truncatus*, *Stenella coeruleolaba*, *Delphinus delphis* y *Ziphius cavirostris*.

⁵¹³ 5 mysticetos *Balaenoptera acutorostrata*, *Balenoptera borealis*, *Eschrichtius robustus*, *Eubalaena glacialis* y *Megaptera novaengliae* y 7 odontocetos *Pseudorca crassidens*, *Steno bredanensis*, *Orcinus orca*, *Kogia sima*, *Hyperoodon ampullatus*, *Mesoplodon densirostris* y *Mesoplodon europaeus*.

⁵¹⁴ MITECO (2019): Estrategia Marina DM levantino-balear, Parte IV. Evaluación y BEA, p.65.

de Gestión” existentes de seis especies⁵¹⁵, de forma muy dispersa y con falta de coherencia entre ellas⁵¹⁶.

Se procedió a actualizar los criterios para la evaluación del BEA de los mamíferos marinos basado en los criterios establecidos en el marco del descriptor 1 de la DMEM⁵¹⁷. El BEA para la familia de los cetáceos por lo tanto se apoya en los siguientes criterios:

D1C1: capturas accidentales: La tasa de mortalidad por especie derivada de las capturas accidentales se sitúa por debajo de los niveles que pueden poner la especie en riesgo, de modo que su viabilidad a largo plazo está asegurada.

D1C2: La abundancia de la población de la especie no se ve afectada adversamente por las presiones antropogénicas, por lo que su viabilidad a largo plazo está asegurada.

D1C3: Las características demográficas de la población (por ejemplo, estructura por tallas o clases

de edad, proporción de sexos, fecundidad y tasas de supervivencia) de la especie son indicativas de una población sana que no se ve afectada adversamente por presiones antropogénicas.

D1C4: El área de distribución de la especie y, cuando sea relevante el patrón, es consonante con las condiciones fisiográficas, geográficas y climáticas reinantes.

D1C5: El hábitat de la especie tiene la extensión y la condición necesarias para sostener las diferentes fases de su ciclo de vida.⁵¹⁸

En relación con el primer criterio cabe destacar que se limita a la mortalidad por captura accidental, lo que ignora la amenaza por colisiones. La evaluación en primera línea no se ha podido completar por falta de información y datos. Solamente con relación al criterio 5 se ha podido evaluar el “no estar en buen estado ambiental” del hábitat de las especies. Esta conclusión está fundamentada en la acumulación de diferentes presiones importantes en la zona, entre estas el ruido por embarcaciones y las colisiones con cetáceos.⁵¹⁹ En el análisis concreto del hábitat del rorcual común el documento resalta que “una de las principales amenazas para la supervivencia de la especie en el mar Mediterráneo son las colisiones con buques comerciales”⁵²⁰. Expone que, de todos los cetáceos, el rorcual común es la especie más afectada y que se ha visto un incremento de colisiones⁵²¹. Además, destaca también la afección por el ruido, que como consta en el documento “ha quedado ampliamente demostrado dificulta diferentes aspectos de la vida natural de la especie”⁵²².

⁵¹⁵ Delfín mular (*Tursiops truncatus*), Delfín listado (*Stenella coeruleoalba*), Calderón gris (*Grampus griseus*), Cachalote (*Physeter macrocephalus*) Islas Baleares, Rorcual común (*Balaenoptera physalus*).

⁵¹⁶ MITECO (2019): Estrategia Marina DM levantino-balear, Parte IV. Evaluación y BEA, p.66.

⁵¹⁷ Decisión (UE) 2017/848.

⁵¹⁸ MITECO (2019): Estrategia Marina DM levantino-balear, Parte IV. Evaluación y BEA, p.66.

⁵¹⁹ MITECO: Estrategia Marina DM levantino-balear, Parte IV. Evaluación y BEA, apdo. 3.1.2.3.

⁵²⁰ *Ibid.*, p. 90

⁵²¹ *Ibid.*

⁵²² *Ibid.*

El informe concluye que el grupo de mamíferos marinos en la DM levantino-balear “no está en buen estado ambiental”.⁵²³

El BEA para el Descriptor 4 se mantiene sin actualizarlo: “Las poblaciones de las especies seleccionadas como predadores en la cima de la cadena trófica se mantienen en unos valores que garanticen su mantenimiento en el ecosistema y de las relaciones predador-presa existentes”⁵²⁴.

La definición del Descriptor 11 en general fija: “La distribución espacial, la extensión temporal y los niveles de las fuentes de sonido impulsivo y continuo de baja frecuencia, de origen antropogénico, no superan los niveles que puedan afectar adversamente a las poblaciones de animales marinos”⁵²⁵. En base a lo expuesto en el apartado anterior, se evaluó el Descriptor 11 en la DM levantino-balear a través de un seguimiento de ruido submarino el cual demostró importantes emisiones de ruido por los buques mercantes, de pasajeros y pesqueros. Sin embargo, sigue sin establecerse valores umbral. En base a esta falta, se proclama no poder evaluar la presión⁵²⁶.

(c) Objetivos Ambientales

En base a la evaluación del estado del medio marino y la definición del BEA se actualizó también los objetivos ambientales para la DM levantino-balear. Se trata de concretizar el estado deseado desde una perspectiva cualitativa o cuantitativa de los diversos componentes del medio marino, teniendo en cuenta las presiones y los impactos sobre dicho medio⁵²⁷.

Los objetivos ambientales para la DM levantino-balear de las tres categorías “presión”, “estado” y “operativo” fueron actualizados durante el segundo ciclo y están agrupados en tres clases A, B y C⁵²⁸. La primera clase engloba objetivos que pretenden proteger y preservar el medio marino y su biodiversidad evitando su deterioro y recuperando los ecosistemas marinos negativamente afectados. Entre los objetivos actualizados del primer grupo cabe destacar:

Objetivo: A.L.1: Asegurar la conservación y recuperación de la biodiversidad marina a través de instrumentos y medidas efectivos.

Objetivo A.L.2. Lograr una red completa, ecológicamente representativa, coherente y bien gestionada de áreas marinas protegidas, en la demarcación levantino-balear (anteriormente A.2.1);

Objetivo A.L.3. Mantener o recuperar el equilibrio natural de las poblaciones de especies clave para el ecosistema (anteriormente objetivo A.3.4.);

⁵²³ *Ibid.*, p. 92.

⁵²⁴ *Ibid.* p. 102.

⁵²⁵ *Ibid.* 52.

⁵²⁶ *Ibid.*

⁵²⁷ MITECO (2019): Estrategia Marina DM levantino-balear, Parte V. Actualización Objetivos Ambientales, p. 3.

⁵²⁸ MITECO (2019): Estrategia Marina DM levantino-balear, Parte V. Actualización Objetivos Ambientales, Tabla 3.2.2.

El objetivo A.L.1 utiliza como indicador, el porcentaje de espacios marinos protegidos con planes de gestión aprobados y en aplicación mientras el objetivo A.L.2 directamente se basa en el porcentaje de espacios protegido-incluidos en la RAMPE, la cual, como veremos más adelante, requiere un plan de gestión para los espacios incluidos. Otros objetivos de la clase A se enfocan en la mejora de coordinación de programas de seguimiento de las especies de amplia distribución (A.L.6) o del seguimiento y respuesta ante eventos de capturas accidentales y varamientos (A.L.17).

Los objetivos de la clase B buscan prevenir y reducir los vertidos al mar para eliminar progresivamente la contaminación del medio marino. Destacamos en relación con el ruido antropogénico los objetivos nuevos:

Objetivo B.L.14: Desarrollar/apoyar medidas de prevención y/o mitigación de impactos por ruido ambiente y ruido impulsivo.

Objetivo B.L.17: Integrar en la toma de decisiones y en la gestión del medio marino los resultados de proyectos/estudios científicos sobre los impactos de la introducción de sustancias, basuras y energía en el medio marino.

Sirve como indicador para el cumplimiento del objetivo B.L.14 el número de iniciativas o actuaciones dirigidas a reducir la presión emitida por las fuentes de ruido ambiente.⁵²⁹ Para el objetivo B.L.17 se valorará como indicador los objetivos y medidas de gestión para cuyo diseño se han tenido en cuenta resultados de proyectos o estudios científicos.⁵³⁰

La tercera categoría se dedica a garantizar que las actividades y usos en el medio marino sean compatibles con la preservación de su biodiversidad. En esta clase destacamos en relación a las colisiones con cetáceos particularmente:

Objetivo C.L.3: Reducir las principales causas de mortalidad y disminución de las poblaciones de grupos de especies no comerciales en la cima de la cadena trófica (mamíferos marinos, reptiles, aves marinas, elasmobranquios pelágicos y demersales) (anteriormente objetivo A.1.4.).

Objetivo C.L.18. Integrar en la toma de decisiones y en la gestión del medio marino los resultados y conocimientos adquiridos a través de los estudios, iniciativas y proyectos científicos sobre el efecto de las actividades humanas sobre los hábitats, especies, poblaciones y comunidades (objetivo nuevo).

Para el cumplimiento del objetivo C.L.3. se tiene en cuenta como indicadores:

- la mortalidad de las poblaciones de grupos de especies en la cima de la cadena trófica;
- el número de iniciativas (legislativas, técnicas y operativas) para reducir las principales causas antropogénicas de mortalidad de las poblaciones de grupos de especies en la cima de la cadena trófica;

⁵²⁹ MITECO: Estrategia Marina DM levantino-balear, Parte V. Actualización Objetivos Ambientales, p.50.

⁵³⁰ *Ibid.*, p.51.

- el porcentaje de especies o grupos de especies incluidas en regulaciones específicas que aborden las causas de mortalidad identificadas en la evaluación inicial;
- la mortalidad por otras causas identificadas como principales en la DM levantino-balear como por ejemplo las colisiones en el caso de los cetáceos.

El objetivo C.L.18 fundamentará su seguimiento en los objetivos y medidas de gestión para cuyo diseño se han tenido en cuenta resultados de proyectos o estudios científicos.⁵³¹

Por lo visto, la implementación de un AMP con plan de gestión por lo tanto ofrece un gran abanico de posibilidades para dar cumplimiento a los objetivos establecidos por las EE.MM y acercarnos de esta manera al BEA.

3.2.3 Red de Áreas Marinas Protegidas (RAMPE)

La LPMM crea formalmente la RAMPE⁵³² y consagra sus objetivos a pesar de que la Red ya estaba prevista en la LPNB. Por lo tanto, la RAMPE está fundamentada sobre el carácter ambiental de estos dos textos legales y representa una pieza fundamental para la conservación de la biodiversidad marina. Su finalidad es la designación, protección y conservación de áreas clave, áreas prioritarias para las especies y de hábitats y procesos ecológicos que albergan.⁵³³ Además pretende establecer mecanismos para una gestión responsable de estos espacios en red.⁵³⁴ Los objetivos de la RAMPE según el artículo 25 LPMM son asegurar la conservación y recuperación del patrimonio natural y la biodiversidad marina; proteger y conservar las áreas que mejor representan el rango de distribución de las especies, hábitat y procesos ecológicos en los mares; fomentar la conservación de corredores ecológicos y la gestión de aquellos elementos que resulten esenciales o revistan primordial importancia para la migración, la distribución geográfica y el intercambio genético entre poblaciones de especies de fauna y flora marinas; constituir la aportación del Estado español a las redes europeas y paneuropeas que, en su caso, se establezcan, así como a la Red Global de Áreas Marinas Protegidas.

Los espacios marinos protegidos incluidos en la RAMPE deben estar situados en el medio marino español “con independencia de que su declaración y gestión estén reguladas por normas internacionales, comunitarias y estatales, así como su marco normativo y el sistema de relaciones necesario para su funcionamiento” (art. 24 LPMM). El AMP CMC ha sido incluido en la RAMPE a través de la Resolución de 16 de noviembre de 2020, de la Dirección General de Biodiversidad, Bosques y Desertificación⁵³⁵.

⁵³¹ *Ibid.*, p.56.

⁵³² La RAMPE está formada por 90 espacios marinos protegidos de diversas tipologías: 10 reservas marinas de interés pesquero, 46 Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA), 1 Área Marina Protegida (AMP) y 33 Zonas Especiales de Conservación (ZEC); todas ellas de competencia estatal según la Resolución de 22 de junio de 2022, de la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental, por la que se formula informe ambiental estratégico del Plan Director de la Red de Áreas Marinas Protegidas de España.

⁵³³ FUENTES GASÓ, Juan Ramón (2017): “Avances en la protección ...”, *op. cit.* p. 19.

⁵³⁴ *Ibid.*

⁵³⁵ Resolución de 16 de noviembre de 2020, de la Dirección General de Biodiversidad, Bosques y Desertificación, por la que se integran en la Red de Áreas Marinas Protegidas de España ocho zonas especiales de conservación

La RAMPE nace con la finalidad de asegurar la conservación y recuperación del patrimonio natural y la biodiversidad marina, además de “proteger y conservar las áreas que mejor representan el rango de distribución de las especies, hábitat y procesos ecológicos en los mares así como de fomentar la conservación de corredores ecológicos y la gestión de aquellos elementos que resulten esenciales o revistan primordial importancia para la migración”, la distribución geográfica y el intercambio genético entre poblaciones de especies de fauna y flora marinas⁵³⁶. El MITECO estableció los criterios de integración a la RAMPE las cuales fueron aprobadas a través del Real Decreto 1599/2011, de 4 de noviembre, por el que se establecen los criterios de integración de los espacios marinos protegidos en la RAMPE y se determina el MITECO como órgano responsable de la gestión y funcionamiento de la RAMPE⁵³⁷.

Entre los diferentes tipos de figuras de protección que puedan formar parte de la RAMPE se encuentra explícitamente las ‘Áreas Marinas Protegidas’ según el artículo 26.1.a) LPMM así como según la letra d) “las áreas protegidas por instrumentos internacionales, sin perjuicio de que su declaración y gestión se ajustará a lo dispuesto en su correspondiente normativa internacional”.

(a) Plan Director de la RAMPE

El procedimiento de elaboración del Plan Director de la RAMPE se inició hace unos años y el ‘Proyecto de Real Decreto por el que se aprueban el Plan Director de la RAMPE y los Criterios mínimos comunes para la gestión coordinada y coherente de la Red’ fue presentado a participación pública con fecha final en septiembre 2021. Contiene por un lado directrices para la planificación y conservación de los espacios marinos protegidos y por otro lado los criterios mínimos comunes en relación a los usos compatibles con la conservación, la coordinación institucional, la participación de la sociedad, la coherencia y el funcionamiento de la RAMPE, la transparencia, el seguimiento y la evaluación y por último la gobernanza. El Plan constituye un instrumento básico de planificación y ordenación y establece el marco para la coordinación y armonización de los distintos espacios marinos protegidos para facilitar la coherencia interna y externa de la RAMPE.⁵³⁸ En el contexto de la gestión FUENTES GASÓ destaca que no comprende únicamente el ejercicio de actividades estrictamente ejecutivas, sino que abarca también otras potestades como la potestad planificadora. Se trata por lo tanto de una técnica consustancial a la gestión de las AMP y por ello se habla de la “planificación de la gestión”.⁵³⁹ El Plan Director de la RAMPE se establecerá con una vigencia máxima de 10 años. Veremos *infra*⁵⁴⁰ más en detalle el contenido del borrador del Plan Director, así como los criterios de integración de los espacios protegidos en la RAMPE.

marinas de la Región Biogeográfica Mediterránea de la Red Natura 2000 y el Área Marina Protegida el Corredor de migración de cetáceos del Mediterráneo.

⁵³⁶ Art. 25 LPMM.

⁵³⁷ De acuerdo con el párrafo 2 del artículo 26 LPMM.

⁵³⁸ *Ibid.*, p. 25.

⁵³⁹ *Ibid.*, p. 24.

⁵⁴⁰ Apartado XXXX

3.3. Real Decreto 363/2017, de 8 de abril, por el que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo

El Real Decreto 363/2017 establece el marco para la ordenación del espacio marítimo español con el objetivo de fomentar el crecimiento sostenible de las economías marítimas, el desarrollo sostenible de los espacios marinos y el aprovechamiento sostenible de los recursos marinos. Incorpora de esta forma la Directiva 2014/89/UE al ordenamiento jurídico español en forma de reglamento ejecutivo, el cual desarrolla la LPMM. En este sentido pretende contribuir a la gestión eficaz de las actividades marítimas con la finalidad de lograr y/o mantener un BEA del medio marino, y crear “un marco que permita una toma de decisiones coherente, transparente, sostenible y basada en pruebas”. En virtud del Real Decreto 363/2017 se entiende por “ordenación del espacio marítimo” según el artículo 3 letra b) “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 sociales; se entenderá como sinónimo de «planificación espacial marina» o «planificación espacial marítima»”.

El ámbito de aplicación del Real Decreto 363/2017 se extiende sobre “las aguas marinas, incluidos el lecho, el subsuelo y los recursos naturales, en las que el Reino de España ejerza soberanía, derechos soberanos o jurisdicción”, asimismo, a la plataforma continental española (art. 2.1). Se excluye de su ámbito de aplicación según el artículo 2.2 las actividades cuyo único propósito sea la defensa o la seguridad nacional (a); la ordenación del territorio y urbanismo (b), así como las aguas costeras, a partes de las mismas 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 (c).

3.3.1 Los Planes de Ordenación del Espacio Marítimo

En base al artículo 6 de la LPMM, el artículo 4 del Real Decreto 363/2017 contempla para cada una de las DM la elaboración de un Plan de Ordenación del Espacio Marítimo (en adelante, POEM). Estos, al ser aprobados por Real Decreto, tienen naturaleza normativa y son vigentes durante 10 años. Los POEM deben tener “debidamente” en cuenta “las peculiaridades de las demarcaciones marinas, las actividades y usos existentes y futuros pertinentes y sus repercusiones en el medio ambiente, y en especial sobre las especies y espacios protegidos, y los recursos, teniendo también en cuenta las interacciones entre tierra y mar”. Según el artículo 5 “los objetivos de la ordenación del espacio marítimo se materializarán a través de los POEM, los cuales:

- a) 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*.
- b) 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.

c) 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*.⁵⁴¹

En virtud de lo expuesto se reconoce la importancia de interrelación entre las EE.MM y los POEM. El Real Decreto 363/2017 introduce esta interrelación en su artículo 1.3 con la afirmación que el marco de ordenación constituirá una directriz común a todas las EE.MM, de acuerdo con lo establecido en el artículo 4.2.f) de la LPMM, la cual se refiere a la “ordenación de las actividades que se llevan a cabo o pueden afectar al medio marino”. El análisis de esta interrelación de parte de RODRIGUEZ-CHAVES demuestra que por un lado “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”⁵⁴². Por otro lado, son las POEM que “trasladan al espacio las determinaciones de las Estrategias Marinas”⁵⁴³, ya que se trata de “planes para ordenación del espacio y no de las actividades”⁵⁴⁴. Los POEM se fundamentan en este sentido en la información proporcionada por las EE.MM sobre hábitats y especies, espacios protegidos, actividades humanas, el análisis económico y social y particularmente los objetivos ambientales. Las POEM actualmente están subordinadas a los contenidos de las EE.MM. SANZ LARRUGA considera que a futuro ha de fortalecerse el protagonismo de las POEM.⁵⁴⁵ En esta vía también argumenta RODRIGUEZ-CHAVEZ “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”⁵⁴⁶. Concluye particularmente en relación a los espacios marinos protegidos que la integración de las EM y los POEM “pueden tener mucha virtualidad para potenciar estos planes como marco de planificación de las Áreas Marítimas Protegidas”⁵⁴⁷.

Para contribuir a los objetivos del Real Decreto 363/2017 los POEM cumplirán con los requisitos del artículo 6, el cual prevé que deben tener en cuenta “tanto los aspectos medioambientales, económicos y sociales como los aspectos de seguridad” (letra b). El artículo 10 concretiza que los planes deben reflejar la distribución espacial y temporal de las correspondientes actividades y usos, existentes y futuros, de las aguas marinas para cumplir con los objetivos del artículo 5. Se incluyen entre estas actividades y usos según el apartado 2 “las rutas de transporte marítimo y el tráfico marítimo” (letra d), “los espacios protegidos, los lugares y hábitats que merezcan especial atención por su alto valor ambiental y las especies protegidas, en especial los disponibles en el Inventario Español del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad” (letra g) y “los elementos de entre los

⁵⁴¹ *El subrayado es mío.*

⁵⁴² RODRIGUEZ-CHAVEZ MIMBRERO, Blanca (2020): “El “buen estado ambiental” como elemento integrador de las estrategias marinas con los planes de ordenación del espacio marítimo”. *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm.107, p. 91.

⁵⁴³ *Ibid.*, p. 91

⁵⁴⁴ *Ibid.*, p. 91

⁵⁴⁵ SANZ LARRUGA, Francisco Javier (2021): “Ordenación del espacio marino (OEM) como herramienta de coordinación”. Congreso Nacional del Medio Ambiente, CONAMA2020, Madrid.

⁵⁴⁶ RODRIGUEZ-CHAVEZ MIMBRERO, Blanca (2020): “El “buen estado ambiental ...”, *op. cit.* p. 91.

⁵⁴⁷ *Ibid.*, p. 92.

listados u otros adicionales que deban formar parte de la infraestructura verde". La "infraestructura verde", terrestre y marina, es consagrada en el artículo 15 de la LPMB con el objetivo de garantizar la conectividad ecológica y la restauración del territorio español. La Estrategia estatal pertinente tiene en especial consideración "las rutas migratorias que faciliten la conectividad"⁵⁴⁸.

La elaboración de los POEM es en primera línea responsabilidad del MITECO, en concreto, la DG de la Costa y del Mar.⁵⁴⁹ Los departamentos Ministeriales afectados por los planes participarán en el procedimiento en el marco de sus competencias y son involucrados en la valoración de las propuestas elaboradas por la DG de la Costa y del Mar. En el caso particular de la navegación el artículo 11 expone que los planes no perjudicarán la libertad de navegación en los términos previstos por el Derecho Internacional y que deben ajustarse a las previsiones de la CONVEMAR. El apartado 2 prevé que el Ministerio de Fomento, a fecha de hoy se trata del MITMA, participa "en la elaboración de aquellos aspectos de los planes de ordenación atinentes al transporte marítimo, seguridad marítima y de la navegación y prevención de la contaminación marina". La disposición manifiesta que cuando, en la regulación de dichos contenidos, se establezcan limitaciones que impliquen condicionar, restringir o prohibir la navegación de los buques en cualquier lugar de los espacios marítimos contemplados en el RD, la DG de la Marina Mercante, por sí o a requerimiento de la DG de la Costa y el Mar, adoptará, si fuera necesario, las medidas adecuadas para garantizar el cumplimiento de tales limitaciones.

3.3.2 POEM Levantino-balear

El POEM levantino-balear indica que el MITECO está trabajando actualmente en la identificación de 'áreas críticas' o áreas de interés de determinadas especies, entre estas el zifio, cachalote y calderón. Se trata de un instrumento previsto por la LPMB los cuales define como "aquellos sectores incluidos en el área de distribución que contengan hábitats esenciales para la conservación favorable de la especie o que por su situación estratégica para la misma requieran su adecuado mantenimiento"⁵⁵⁰. Las áreas críticas suelen definirse en el marco de los planes de recuperación de la especie⁵⁵¹ y se fijarán según el artículo 59.1.a) LPNB las medidas de conservación e instrumentos de gestión, específicos para estas áreas o integrados en otros planes, que eviten las afecciones negativas para las especies que hayan motivado la designación de esas áreas.⁵⁵²

El POEM levantino-balear identifica densidades elevadas de buques en varios puntos de la DM. Referente a las medidas de regulación del tráfico en general hace referencia a las regulaciones de la OMI. Indica que para la seguridad de los buques como del medio marino se ha implementado en las aguas de la DM levantino-balear dos dispositivos de separación de tráfico (DST) a la altura de Cabo de Palos y Cabo de la Nao. El propio POEM destaca que ambos DST se localizan en las

⁵⁴⁸ Art. 15.3 LPMB.

⁵⁴⁹ Art. 8.1.w) Real Decreto 500/2020, de 28 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, y se modifica el Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.

⁵⁵⁰ Art. 3.2 LPNB.

⁵⁵¹ La aprobación de planes de recuperación de especies son un requerimiento obligatorio para los taxones o poblaciones clasificadas "en peligro de extinción" en un plazo de máximo tres años.

⁵⁵² MITECO: Planes de ordenación del espacio marítimo, III. Diagnóstico: DM levantino-balear, p. 58.

aguas meridionales de la DM, mientras que la zona septentrional, donde se registran los intensos flujos de tráfico no cuenta, a fecha de hoy, con ninguna medida de ordenación del tráfico.⁵⁵³

3.4. Real Decreto 1727/2007, de 21 de diciembre, por el que se establecen medidas de protección de los cetáceos

El Real Decreto 1727/2007 desarrolla el régimen de protección de los cetáceos establecido por la LPNB, en transposición de la Directiva Hábitat que exige una protección estricta para esta familia de especies. El preámbulo del RD reconoce los múltiples compromisos internacionales de España para establecer un régimen de protección más estricto para los cetáceos, no obstante, el texto del preámbulo se limita a identificar “actividades de observación” como la única amenaza que pueda causar muerte, dañar, molestar o inquietar intencionadamente a los cetáceos y por lo que puede vulnerar el artículo 52.3 LPNB y debe ser regulado. En cambio, el artículo 1 del RD mantiene un lenguaje general y establece como objetivo del RD “establecer medidas de protección de los cetáceos para contribuir a garantizar la supervivencia y su estado de conservación favorable”. Tampoco el ámbito de aplicación, el cual se extiende a la ZEE, se limita a las actividades turísticas de observación. Más bien considera aplicable las disposiciones a “las actividades que se realicen en el ámbito del Espacio Móvil de Protección de Cetáceos que puedan afectar negativamente a su supervivencia y buen estado de conservación”⁵⁵⁴. A pesar de mencionar que la aplicación del RD “se llevará a cabo sin perjuicio de las libertades de navegación” destaca en la misma disposición: “En el ejercicio del derecho de libre navegación, y del derecho de paso inocente, los buques extranjeros deberán cumplir las disposiciones españolas destinadas a impedir que dichos buques afecten negativamente al buen estado de conservación de los cetáceos”⁵⁵⁵. El legislador por lo tanto ya había previsto en el año 2007 con la introducción del Real Decreto 1727/2007 una base para incidir explícitamente en los derechos de navegación en beneficio del “bueno estado de conservación de los cetáceos”.

Como medida de protección el artículo 4.1 Real Decreto 1727/2007 establece que “debe evitarse en el Espacio Móvil de Protección de Cetáceos la realización de cualquier conducta que pueda causar muerte, daño, molestia o inquietud a los cetáceos” conforme a lo dispuesto en el artículo 52.3 de la LPNB. En este sentido concretiza en el apartado 2 las conductas entre las que cabe destacar: el contacto físico de embarcaciones con el cetáceo o grupo de cetáceos (a); impedir el movimiento libre de los cetáceos, interceptar su trayectoria, cortar su paso o atravesar un grupo de cetáceos, en cualquier momento y dirección (i); separar o dispersar al grupo de cetáceos y, especialmente, interponerse entre un adulto y su cría (d); producir ruidos y sonidos fuertes o estridentes para intentar atraerlos o alejarlos, incluyendo la emisión de sonidos bajo el agua (e)⁵⁵⁶.

⁵⁵³ *Ibid.*, p. 141.

⁵⁵⁴ Art. 3.2 Real Decreto 1727/2007; Define como “Espacio Móvil de Protección de Cetáceos” una escala de cinco diferentes distancias desde el cetáceo o grupo de cetáceos hasta máx. 500 m. En este sentido califica como “Zona de Exclusión” la zona entre el animal hasta 60 metros de distancia en conformidad con el artículo 2 letra d).

⁵⁵⁵ Art. 3.7 Real Decreto 1727/2007.

⁵⁵⁶ Adicionalmente el artículo 5.2 exige que “En caso de herir a uno o varios cetáceos o si se encuentra un animal muerto o herido, se deberá avisar, a la mayor brevedad e indicando la posición, al Servicio Marítimo de la Guardia Civil, si es en el mar territorial, o a la Fuerza de Acción Marítima de la Armada, si es en aguas marinas que no tengan ese carácter”.

A pesar de que en el pasado el Real Decreto 1727/2007 ha sido criticado por su régimen de protección limitado en relación a otras actividades, sean estas industriales, militares o comerciales⁵⁵⁷ que puedan tener un efecto negativo en los cetáceos, una lectura literal en conformidad con el objetivo y el ámbito de aplicación del RD debe resultar en la aplicación de este texto legal al transporte marítimo y los impactos por colisiones y emisión de ruido submarino que pueden representar infracciones de las medidas de protección de los cetáceos establecidas por el Real Decreto 1727/2007.

3.5.Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido

El régimen de protección contra el ruido ambiental en el ordenamiento jurídico de la UE tiene su base en la Directiva 2002/49/CE155, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de junio de 2002, sobre evaluación y gestión del ruido ambiental. Esta fue transpuesta al régimen legal de España a través de la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del ruido (en adelante, LR). En diferencia al ámbito de aplicación de la Directiva que se limita al “ruido ambiental al que estén expuestos los seres humanos”, la normativa española determina como objetivo “prevenir, vigilar y reducir la contaminación acústica, para evitar y reducir los daños que de ésta pueden derivarse para la salud humana, los bienes o *el medio ambiente*”.⁵⁵⁸ El legislador español por lo tanto ha optado por un régimen de protección más amplio, lo cual refleja también en la definición de la ‘contaminación acústica’ según el artículo 3 letra d): “presencia en el ambiente de ruidos o vibraciones, cualquiera que sea el emisor acústico que los origine, que impliquen molestia, riesgo o daño para las personas, para el desarrollo de sus actividades o para los bienes de cualquier naturaleza, o que *causen efectos significativos sobre el medio ambiente*”⁵⁵⁹. Cabe destacar además que el ámbito de aplicación no excluye el ruido submarino.

El artículo 7 clasifica distintas ‘áreas acústicas’, entre estas encontramos en la letra g) “Espacios naturales que requieran una especial protección contra la contaminación acústica”. El RD define las ‘áreas acústicas’ como “ámbito territorial, delimitado por la Administración competente, que presenta el mismo objetivo de calidad acústica”⁵⁶⁰. Se trata en este sentido de un elemento de la zonificación acústica del territorio. Hay que acudir por lo tanto al Real Decreto 1367/2007⁵⁶¹. Este RD concretiza en su artículo 14.3 para los espacios naturales que requieran una especial protección contra la contaminación acústica, que se establezcan objetivos de calidad acústica “para cada caso en particular, atendiendo a aquellas necesidades específicas de los mismos que justifiquen su calificación”. En el año 2012 el MAGRAMA había publicado el “Documento Técnico sobre impactos y mitigación de la contaminación acústica”⁵⁶² en el que hace referencia a estos objetivos

⁵⁵⁷ Así lo considera FRANCO GARCÍA, Miguel Angel (2014): “La contaminación acústica submarina: Especial referencia al impacto sobre los cetáceos producidos por los sonares de los buques de guerra”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, p.9.

⁵⁵⁸ *El subrayado es mío.*; CEPAS GIL, Anabel (2019): La contaminación acústica subacuática y su afectación a los cetáceos. El marco regulatorio actual. Trabajo fin de Máster, Universitat Rovira i Virgili, Tarragona, pp. 92-94.

⁵⁵⁹ *El subrayado es mío.*; *Ibid.*, p. 93.

⁵⁶⁰ Art. 3. letra b) LR.

⁵⁶¹ Real Decreto 1367/2007, de 19 de octubre, por el que se desarrolla la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, en lo referente a zonificación acústica, objetivos de calidad y emisiones acústicas.

⁵⁶² MAGRAMA (2012): “Documento técnico ...”, *op. cit.*

de calidad acústica con la mención que no se ha establecido estos límites ni objetivos aún. Además, expone que “En resumen, la administración pública deberá determinar la exigencia de esos límites en el medio marino cuando esta exigencia esté justificada, por ejemplo, por la presencia de especies protegidas suficientemente cerca de la fuente de ruido, o en las cercanías de zonas protegidas marinas”⁵⁶³.

Por otro lado, el artículo 21 LR prevé el establecimiento de Reservas de sonidos de origen natural⁵⁶⁴. Estas reservas no pueden calificarse como áreas acústicas, por lo que no se establecerán para ellas objetivos de calidad acústica⁵⁶⁵. La denominación de una reserva por ejemplo en el marco de un espacio natural protegido podría estar ligada a un plan de conservación de las condiciones acústicas que deben conservarse para que las especies objeto de protección del espacio puedan aprovechar el hábitat.⁵⁶⁶ La competencia de las CC.AA en este ámbito se justifica por lo que no se había previsto el establecimiento de reservas sonoras en el medio marino hasta fecha de hoy. A la luz del establecimiento de AMP CMC con un enfoque importante en la contaminación acústica, la reserva sonora y su plan de conservación podría ser una figura valorable para completar la figura de AMP existente.

La pregunta es por lo tanto si se puede extender estos instrumentos de planificación urbanística y territorial a la ordenación del espacio marítimo y así reforzar el régimen de protección integral del medio marino y la biodiversidad que alberga cumpliendo con el objetivo de protección ambiental de la LR.

3.6. Normativa sobre la Marina Mercante

El sector de la Marina Mercante como parte de la navegación se regula a nivel internacional como hemos visto en el apartado IV.1. en la CONVEMAR. A nivel nacional las fuentes normativas constituyen la Ley 14/2014, de 24 de julio, de Navegación Marítima (en adelante, LNM) y el Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (en adelante, TRLPEDM). Ambos textos se encuentran en tramitación de ser reformados⁵⁶⁷, por lo cual hay que tener en cuenta el texto del Anteproyecto de Ley de modificación del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, y de la Ley de Navegación Marítima del 2 de diciembre de 2021 (en adelante, Anteproyecto).

⁵⁶³ MAGRAMA (2012): “Documento técnico ...”, *op. cit.* p.21.

⁵⁶⁴ Son la CC.AA que pueden “delimitar estas reservas en determinadas zonas en las que la contaminación acústica producida por la actividad humana no perturbe dichos sonidos. Asimismo, podrán establecerse planes de conservación de las condiciones acústicas de tales zonas o adoptarse medidas dirigidas a posibilitar la percepción de aquellos sonidos”.

⁵⁶⁵ CASADO CASADO. Lucía (2004): “Prevención y corrección de la contaminación acústica”, en LOZANO CUTANDA, Blanca: “Comentario a la Ley de Ruido, Ley 37/2003, de 17 de noviembre”. Thomson Civitas, pp. 226, 227.

⁵⁶⁶ Vid. ECOPÁS, Asociación Técnica de Ecología del Paisaje y Seguimiento Ambiental (2016): Guía para la caracterización de Reservas de Sonido de Origen Natural. CONAMA 2016, p. 8.

⁵⁶⁷ El Anteproyecto de Ley de modificación del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, y de la Ley de Navegación Marítima ha sido aprobada por el Consejo de Ministros en marzo de 2022.

La LNM reúne todos los aspectos de la navegación tanto de derecho público como privado, pero solo de forma muy limitada sobre los impactos de esta actividad en el medio marino. Establece que la ordenación administrativa de la navegación es de aplicabilidad por un lado en el ámbito geográfico de las aguas marinas de España, incluyendo la ZEE. Por otro lado, es aplicable a los buques nacionales, con excepción de los buques de guerra, con independencia del lugar en que se encuentren y sin perjuicio de las competencias que, con arreglo a los tratados aplicables, correspondan a otros Estados ribereños o del puerto⁵⁶⁸. Se entiende por ‘buques’ según el artículo 56 “todo vehículo con estructura y capacidad para navegar por el mar y para transportar personas o cosas, que cuente con cubierta corrida y de eslora igual o superior a veinticuatro metros”.

El artículo 19 y 20 LNM transponen la regulación establecida por la CONVEMAR y fijan la posibilidad de condicionar, restringir o prohibir la navegación en ciertos espacios marítimos españoles, por razones de seguridad y protección marítima. También establecen esta posibilidad por razones de conservación de la biodiversidad marina cuando las autoridades competentes así lo hayan requerido en aplicación de la legislación vigente, con sujeción a los procedimientos contenidos en los convenios internacionales. No obstante, cabe destacar el párrafo 2 que permite a los Ministerios competentes de establecer estas mismas medidas, “sin discriminación de pabellón y respecto a determinadas categorías de buques, cuando ello sea necesario para prevenir la realización de actividades ilícitas o el ejercicio de cualquier tráfico prohibido”.

El artículo 30 regula los sistemas de tráfico, los cuales deja sin definir, y expone que “los sistemas de tráfico marítimo sólo podrán ser de empleo obligado cuando estén emplazados en las aguas interiores marítimas o en el mar territorial y, en caso de aprobación por la Organización Marítima Internacional, en la zona económica exclusiva”. El artículo 38 prevé que: “Los *buques que ejerzan el derecho de paso inocente por el mar territorial* vendrán obligados a respetar la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, así como las disposiciones de esta ley y las demás leyes y reglamentos sobre navegación, extranjería e inmigración, aduanas, sanidad y demás de seguridad pública, los relativos a la *protección del medio ambiente marino* y del patrimonio cultural subacuático”⁵⁶⁹. Referente a la ZEE simplemente referencia que las disposiciones de la misma ley serán de aplicación a los buques civiles extranjeros que se encuentren en aguas situadas en zonas en las que España ejerce soberanía, derechos soberanos o jurisdicción, con las limitaciones que establezca el Derecho Internacional⁵⁷⁰. La TRLPEMM no refleja por lo tanto la jurisdicción en materia de protección de medio ambiente que la CONVEMAR otorga a los Estados ribereños en su ZEE. Como la LPNB y la LPMM sí son explícitamente aplicables en las aguas de la ZEE esta oportunidad perdida de expresarse debe ser considerada una falta de claridad desde la TRLPEMM, más que un posicionamiento.

La TRLPEMM establece el marco normativo de la Marina Mercante, así como para los Puertos de competencia estatal. El artículo 6.1 define Marina Mercante como “la actividad de transporte marítimo, exceptuando el que se lleva a cabo exclusivamente entre puertos o puntos de una misma

⁵⁶⁸ Art. 5 TRLPEMM.

⁵⁶⁹ Para la interpretación del artículo 37.2 que refleja la disposición pertinente en la CONVEMAR sobre el “paso rápido ininterrumpido” referenciamos al apartado IV.1.1 del presente trabajo.

⁵⁷⁰ Art. 9.5 TRLPEMM.

Comunidad Autónoma, que tenga competencias en esta materia, sin conexión con puertos o puntos de otros ámbitos territoriales (letra a). La normativa no define la actividad del transporte, lo cual sería necesario para aclarar la aplicación a embarcaciones de transporte de pasajeros. Bajo el término Marina Mercante también se incluye la ordenación y el control de la flota civil española (letra b)⁵⁷¹, la prevención de la contaminación producida desde buques que se encuentren en aguas situadas en zonas en las que España ejerce soberanía, derechos soberanos o jurisdicción y la protección del medio ambiente marino (letra f), así como la ordenación del tráfico y las comunicaciones marítimas (letra l). Entre los objetivos de la política de Marina Mercante establecidos por el artículo 7 se encuentra la tutela de la seguridad marítima (letra c), la protección del medio ambiente marino (letra d), la existencia de los servicios de transporte marítimo que demanden las necesidades del país (letra e), el mantenimiento de las navegaciones de interés público (letra e), la promoción de las autopistas del mar como modo alternativo y complementario al transporte de mercancías (letra g).

Su aplicación se extiende geográficamente sobre las diferentes zonas en las que España ejerce soberanía, derechos soberanos o jurisdicción y por lo tanto también a los buques civiles extranjeros que se encuentren en aguas situadas en las aguas en las que España ejerce soberanía, derechos soberanos o jurisdicción incluyendo la ZEE del Estado español⁵⁷². Las “zonas” serán nombradas “espacios marítimos españoles” según el Anteproyecto⁵⁷³.

La TRLPEMM diferencia entre la navegación interior⁵⁷⁴, de cabotaje, exterior y extranacional. La navegación de cabotaje es la que, no siendo navegación interior, se efectúa entre puertos o puntos situados en las zonas⁵⁷⁵. La navegación exterior es la que se efectúa entre puertos o puntos situados en aguas españolas incluyendo la ZEE y puertos o puntos situados fuera de dichas zonas⁵⁷⁶, y la navegación extranacional es la que se efectúa entre puertos o puntos situados fuera de estas zonas⁵⁷⁷. A parte de la navegación interior, todas las clases de navegación por lo tanto pueden transcurrir la ZEE. En este sentido la navegación que transcurre el CMC por su localización geográfica, es primordialmente objeto de la navegación de cabotaje, exterior y extranacional. Hay que destacar por lo tanto la disposición 257.1 TRLPEMM que reserva la navegación de cabotaje con finalidad mercantil a buques mercantes españoles, “salvo lo previsto a este respecto en la normativa comunitaria”⁵⁷⁸ respectivamente en la normativa de la UE según el texto del

⁵⁷¹ Se considera entre estas la flota mercante nacional según el artículo 9.1.a) TRLPEMM y se entiende por buque mercante todo buque civil utilizado para la navegación con un propósito mercantil, excluidos los dedicados a la pesca según artículo 9.3 TRLPEMM.

⁵⁷² Art. 9.5 TRLPEMM.

⁵⁷³ Artículo 8 “Espacios marítimos españoles”, Anteproyecto de Ley de Modificación del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, y de la Ley de Navegación Marítima.

⁵⁷⁴ Navegación interior es la que transcurre íntegramente dentro del ámbito de un determinado puerto o de otras aguas interiores marítimas españolas.

⁵⁷⁵ Art. 8.2 TRLPEMM.

⁵⁷⁶ *Ibid.*

⁵⁷⁷ *Ibid.*

⁵⁷⁸ Se trata del Reglamento (CEE) núm. 3577/92 del Consejo, de 7 de diciembre de 1992, por el que se aplica el principio de libre presentación de servicios a los transportes marítimos dentro de los Estados miembros (cabotaje marítimo) y el Real Decreto 1516/2007, de 16 de noviembre, por el que se determina el régimen jurídico de las líneas regulares de cabotaje marítimo y de las navegaciones de interés público.

Anteproyecto. A pesar de la referida salvedad de la normativa de la UE, la cual abre las puertas a embarcaciones de otros Estados Miembros, estos igualmente deben cumplir con los criterios establecidos por España, por lo que se establece un régimen especial para las embarcaciones de cabotaje. El Anteproyecto además aclara que la reserva de bandera no aplica al transporte entre puertos peninsulares cuyo origen o destino sea un puerto extranjero⁵⁷⁹, ni a la navegación de buques y embarcaciones de recreo con finalidad comercial⁵⁸⁰. Asimismo, en casos excepcionales cuando no existan buques mercantes españoles o de otro Estado miembro de la Unión Europea adecuados y disponibles la DG Marina Mercante podrá autorizar buques mercantes extranjeros. Para la navegación con destino o de procedencia de las islas, como, por ejemplo, Baleares, el estado podrá establecerla como prestación con imposición de obligaciones de servicio público o bajo el régimen de contrato administrativo especial⁵⁸¹. En el caso de la navegación de cabotaje como en el caso de la prestación de servicio público por lo tanto se podría evaluar la implementación de requerimientos unilaterales por España para la protección ambiental y en particular del medio marino.

El Anteproyecto incluye un nuevo capítulo sobre la Navegación de buques autónomos, en el cual prevé la posibilidad de establecer un régimen específico para este tipo de buques y embarcaciones nacionales en diferentes materias, entre estas las cuestiones que resulten necesarias para la protección de la seguridad marítima y del medio ambiente marino⁵⁸².

El artículo 236 TRLPEMM otorga a Ministerio de Fomento, actualmente el MITMA y, en concreto a su DG Marina Mercante las competencias en materia de ordenación general de la navegación marítima. Le asigna particularmente responsabilidad sobre el control del tráfico marítimo, la lucha contra la contaminación del medio marino y la ordenación y el control del tráfico marítimo, así como el ejercicio de la potestad sancionadora.

Se establecen además Capitanías Marítimas como órganos periféricos en conformidad con el artículo 266. El Capitán Marítimo podrá designar zonas prohibidas a la navegación por motivos de seguridad y protección marítima, seguridad de la navegación, prevención y lucha contra la contaminación marina u otras causas debidamente justificadas, sin perjuicio de las competencias de las Autoridades Portuarias en las zonas de servicio de los puertos.

El régimen sancionador divide las infracciones en cuatro grupos: primero, las relativas al uso del puerto; segundo, infracciones contra la seguridad y protección marítimas; tercero, infracciones contra la ordenación del tráfico marítimo y por último las infracciones relativas a la prevención de la contaminación del medio marino producida desde buques o plataformas fijas. Como vemos la TRLPEMM limita las infracciones ambientales a la contaminación por buques. Entre las infracciones graves el artículo 307 cuenta con “la *introducción negligente, de modo directo o indirecto en el medio marino de sustancias, materiales o formas de energía que puedan constituir un peligro para la salud humana, perjudicar los recursos turísticos, paisajísticos o biológicos y la*

⁵⁷⁹ Art. 257.1 letra a) Anteproyecto.

⁵⁸⁰ *Ibid.*

⁵⁸¹ Art. 8.4. TRLPEMM.

⁵⁸² Art. 258.5

vida marina, reducir las posibilidades de esparcimiento u obstaculizar otros usos legales de los mares, en la medida que dicha introducción fuera *contraria a la legislación vigente* o no contase con la debida autorización” (letra e) además “las acciones u omisiones no comprendidas en los apartados anteriores que constituyan un riesgo potencial de producir la contaminación del medio marino” (letra f). En el caso que los daños o perjuicios sea superiores a 6.000 euros se trata de infracciones muy graves.

A pesar de que no se encuentre ninguna referencia a impactos en la biodiversidad entre las infracciones, debemos destacar que se considera infracción grave o muy grave bajo el percepto de la seguridad y protección marítima “la navegación en la franja de mar contigua a la costa de una anchura de doscientos metros en las playas y cincuenta metros en el resto de la costa, *excediendo el límite de velocidad que marquen las disposiciones vigentes*”.

IV Régimen legal del AMP

1 Instrumento de gestión y principios de gobernanza

El establecimiento de un AMP parte desde la zonificación⁵⁸³. Esta se basa en los valores naturales presentes y en el nivel de protección requerido para proteger estos valores⁵⁸⁴. La declaración de un espacio marino como AMP resulta en la dotación del espacio de un estatuto jurídico especial, el cual permite implementar el concepto “multiuso” de las AMP⁵⁸⁵. Este régimen especial debe por un lado proteger y conservar un espacio natural delimitado, en nuestro caso marino, y a la vez permitir usos que sean compatibles con este objetivo⁵⁸⁶. La realización de este concepto requiere una importante intervención administrativa, la cual entendemos por “gestión”⁵⁸⁷. Según KLEMM los espacios naturales protegidos tienen una doble función siendo esta la protección y la utilización si bien “la función de la utilización deberá siempre estar subordinada a la función de protección”⁵⁸⁸. ORTIZ GARCÍA concluye en este contexto que la función de protección es implementada a través de una serie de intervenciones administrativas, entre estas planificar los usos, reglamentar o prohibir las actividades que puedan causar daño al medio, realizar estudios de impacto etc.⁵⁸⁹. El conjunto de estas intervenciones conforma la gestión de los espacios protegidos y por ende se trata de mucho más que simples prohibiciones⁵⁹⁰. Mientras la prohibición refleja una actuación administrativa unilateral, la gestión se basa en el consenso y la cooperación con las partes interesadas⁵⁹¹. Hay que tener en cuenta, además, que la figura AMP generalmente se encuentran en dominio público, lo cual conlleva su imprescriptibilidad, la inembargabilidad y la inalienabilidad y facilita las prohibiciones, regulaciones y el control de usos y actividades por un

⁵⁸³ SORO MATEO, Blanca (2020): “La Gobernanza de las Áreas Marinas...”, *op. cit.* p. 18.

⁵⁸⁴ *Ibid.*

⁵⁸⁵ ORTIZ GARCÍA, Mercedes (2000): “Régimen jurídico de las Áreas Marinas ...”, *op. cit.* p. 651.

⁵⁸⁶ *Ibid.*, p. 354.

⁵⁸⁷ *Ibid.*, p. 354.

⁵⁸⁸ KLEMM, Cyrille de. (1981): “*Les Aires protégées marines. Aspectes juridiques et institutionnels*”. Consejo de Europa, Estrasburgo. p. 10.

⁵⁸⁹ ORTIZ GARCÍA, Mercedes (2000): “Régimen jurídico de las Áreas Marinas ...”, *op. cit.* p. 354.

⁵⁹⁰ *Ibid.*, p. 354.

⁵⁹¹ BARRIO GARCÍA, Gonzalo (1998): “El régimen jurídico de la pesca marítima”. Marcial Pons, Madrid, p. 50.

interés ambiental⁵⁹². ORTIZ GARCÍA cuestionó en su tesis doctoral, la falta de referencia al estatuto jurídico del dominio público en las normativas de los espacios marinos protegidos y apeló a que se aprovechara de la protección otorgada por la técnica del dominio público marítimo-terrestre⁵⁹³. A fecha de hoy, las normativas de las existentes AMP *strictu sensu* siguen sin hacer referencia al estatuto jurídico del dominio público.

Los espacios protegidos pueden considerarse una “macrotécnica” jurídica para proteger la naturaleza, la cual se compone por otras técnicas jurídicas⁵⁹⁴. Se trata por lo tanto de una intervención administrativa en cumplimiento con la “tutela ambiental” del Estado⁵⁹⁵. La principal técnica jurídica en este contexto sería la planificación de un espacio protegido, que implica la ordenación del espacio en término geográfico y la programación de los usos⁵⁹⁶. El objetivo de la planificación es minimizar el daño que puedan causar las actividades llevadas a cabo en el espacio y sus alrededores⁵⁹⁷. Por ello debe ser considerada desde antes del establecimiento como AMP, así como a continuación para la gestión⁵⁹⁸. SORO MATEO manifiesta que “el conjunto de las medidas ad-hoc establecidas para el cumplimiento de los objetivos de conservación y recuperación de la biodiversidad del espacio y para la sostenibilidad del aprovechamiento compatible de los recursos” constituyen la parte más importante de los planes de gestión de las AMP⁵⁹⁹.

La gestión asimismo depende principalmente del objetivo de la categoría del espacio protegido. De acuerdo con el objetivo, los planes de gestión planifican las actividades, por lo que también se habla de un “reglamento de actividades”⁶⁰⁰. Se trata del instrumento de desarrollo de la normativa sobre espacios protegidos, conservación de especies y hábitats y demás normativa sectorial conforme a las actividades y usos que se lleven a cabo en el espacio. El plan de gestión además tiene la finalidad de ordenar las competencias reunidas en el espacio⁶⁰¹.

Como hemos podido ver *supra*, la LPNB solo define el instrumento de gestión de forma general para todos los espacios protegidos como “cualquier técnica de gestión de un espacio natural y de sus usos, que haya sido sometido a un proceso de información pública, haya sido objeto de una aprobación formal y haya sido publicado”⁶⁰². La elaboración de un PORN y un PRUG como instrumentos de ordenación y gestión cumplen con esta definición y pueden ser utilizadas, sin que se trate de un requerimiento para las AMP *strictu sensu*. Mientras no se establezca un instrumento específico como podría ser el PORN y el PRUG para la gestión del AMP, es la norma declarativa que contiene su régimen jurídico específico⁶⁰³. La falta de claridad sobre este punto es abarcada para las AMP que sean incluidas en la RAMPE, como en el caso del AMP CMC. Estas deben

⁵⁹² MARTIN MATEO, Ramón (1997): “Tratado de Derecho Ambiental”. Vol III, Trivium, Madrid, p. 395.

⁵⁹³ ORTIZ GARCÍA, Mercedes (2000): “Régimen jurídico de las Áreas Marinas ...”, *op. cit.* p. 709.

⁵⁹⁴ *Ibid.*, p. 358.

⁵⁹⁵ Sobre la Tutela Ambiental: PÉREZ MORENO, Alfonso (2021): “Instrumentos de tutela ...”, *op. cit.*

⁵⁹⁶ *Vid. ibid.*, p. 357.

⁵⁹⁷ *Ibid.*, p. 357.

⁵⁹⁸ *Ibid.*, p. 358.

⁵⁹⁹ SORO MATEO, Blanca (2020): “La Gobernanza de las Áreas Marinas...”, *op. cit.* p. 18.

⁶⁰⁰ MARTIN MATEO, Ramón (1997): “Tratado de Derecho ...”, *op. cit.* p. 371.

⁶⁰¹ SORO MATEO, Blanca (2020): “La Gobernanza de las Áreas Marinas...”, *op. cit.* p. 137.

⁶⁰² Art. 3.22 LPNB.

⁶⁰³ *Vid. ORTIZ GARCÍA, M. (2000): “Régimen jurídico de las Áreas Marinas ...”, op. cit.*

contar con un plan de gestión, y a pesar de que tampoco se define las características del vehículo formal a parte de tener que ser aprobado normativamente, este debe cumplir con toda una serie adicional de criterios⁶⁰⁴.

El plan de gestión debe regirse además por una serie de principios de derecho ambiental y administrativo, los cuales han sido reflejados repetidamente por el marco jurídico aplicable a nivel internacional, comunitario y nacional. Entre los principios ambientales contamos principalmente el principio de cooperación y coordinación⁶⁰⁵, el principio de desarrollo sostenible⁶⁰⁶, el enfoque ecosistémico⁶⁰⁷ y el principio de integración⁶⁰⁸, la participación pública⁶⁰⁹, el principio de prevención inclusive de la contaminación en la fuente⁶¹⁰ y el principio de precaución⁶¹¹. Todos estos principios se ven aunados por el objetivo del BEA de las aguas marinas⁶¹².

2 Análisis de competencia en el AMP CMC

La coexistencia de usos en las AMP culmina en la concurrencia de diferentes competencias intersectoriales desde los que se aborda la política de protección marina⁶¹³. Podemos concluir que en base al artículo 6.1 y el artículo 37.2 LPNB el CMC es de competencia estatal. La LPMM titula el artículo 27 “Declaración y gestión de Áreas Marinas Protegidas”. En base al artículo 27.1 LPMM se designa el AMP de competencia estatal a través de Real Decreto a propuesta del MITECO, previo informe del Consejo Asesor de Medio Ambiente y la Conferencia Sectorial de Pesca. El párrafo 2 del artículo 27 LPMM se refiere a la gestión de las AMP incluidas en la RAMPE y exige que estas cumplan con los criterios comunes. La segunda frase indica que “dichas directrices” serán aprobadas por el Consejo de Ministros mediante Real Decreto, a propuesta del MITECO, sobre la base de la propuesta aprobada en Conferencia Sectorial, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 28. d) y, previa consulta al Consejo Asesor de Medio Ambiente. El término “dichas directrices” no deja del todo claro si el procedimiento de aprobación y el vehículo de gestión son aplicables solo a los criterios o también al plan de gestión. Sin embargo, en base a la construcción de la disposición, su título y la introducción al segundo párrafo puede considerarse

⁶⁰⁴ Se trata de los Criterios de Integración a la RAMPE y el Plan Director pendiente de ser aprobado.

⁶⁰⁵ Vid. por ejemplo en relación a la importancia de la coordinación para asegurar las rutas migratorias de los cetáceos la COM (2021) 7301 final, párr. (2-37).

⁶⁰⁶ Reflejado en los objetivos de la ODS 14 y la Directiva 2014/89/UE, así como el art. 2 letra j) LPNB y el art. 4.1 letra c) LPMM.

⁶⁰⁷ Art. 4. 1 letra a) LPMM. El enfoque ecosistémico además implica tener en cuenta la suma de todas las presiones en un espacio y por lo tanto dar prevalencia a medidas que abarquen varias presiones.

⁶⁰⁸ Art. 2 letra e) LPNB.

⁶⁰⁹ Los Criterios Mínimos Comunes para la gobernanza incluyen el criterio de implicar a los agentes locales, a través de su participación en la elaboración de los instrumentos de gestión (MITECO: Borrador Plan Director de la RAMPE, V. letra ee); Art. 2 letra k) LPNB.

⁶¹⁰ Art. 2 letra i) LPNB;

⁶¹¹ “La toma de decisiones se sustentará en el mejor conocimiento científico disponible y estará presidida por el principio de precaución, teniendo en cuenta que no siempre es posible conocer en su totalidad el sistema de relaciones existente en los sistemas naturales y las consecuencias de las posibles modificaciones introducidas en ellos.” MITECO: Borrador Plan Director de la RAMPE, Directrices para la conservación IV.2 letra b); Art. 2 letra g) LPNB; Art. 4.1 letra a) LPMM.

⁶¹² Art. 4.1 letra a) LPMM.

⁶¹³ SORO MATEO, Blanca (2019): “Hacia una gobernanza ...”, *op. cit.* p. 137.

que el requerimiento de aprobación de un Real Decreto en base al procedimiento descrito es aplicable al instrumento de gestión. Este procedimiento asegura la cooperación y coordinación intersectorial y la participación de las CC.AA en la aprobación de la propuesta a través de la Conferencia Sectorial. La consulta previa al Consejo Asesor de Medio Ambiente favorece además la participación de la sociedad civil y por lo tanto también la buena gobernanza.

Mientras la LPNB requiere que el plan de gestión sea aprobado formalmente, sometido a información pública y publicado, vemos que la LPMM concretiza estos puntos⁶¹⁴. En cambio, el Borrador del Plan Director otra vez simplemente exige que el plan de gestión sea aprobado normativamente. No queda claro si el legislador pretendió designar un vehículo formal al plan de gestión a través del artículo 27.2 LPMM, lo que sí está claro es que la interpretación integral del párrafo 2 en el contexto de la disposición propicia que el plan de gestión sea considerado bajo “dichas directrices”.

A la Administración Estatal se le otorga la competencia para cualquier medida de limitación o prohibición de la navegación según el artículo 6.2 LPNB. En concreto el órgano gestor del CMC como AMP de competencia estatal será la DG de Biodiversidad, Bosques y Desertificación, adscrita al MITECO⁶¹⁵. También en relación a una medida sectorial en el marco de la gestión del AMP será la Conferencia Sectorial y la aprobación del Consejo de Ministros que garantizará una posición integral y coherente en el procedimiento de aprobación.

3 Criterios de gestión para el CMC

El plan de gestión de AMP CMC debe reflejar en primera línea la protección multinivel, que ha sido intencionado por el instrumento de designación, el Real Decreto 699/2018. Este dota el CMC con el régimen de protección de la figura AMP, concretizada por la LPNB y la LPMM. Por consiguiente, expresa la intención de que la el AMP se concerté como ZEPIM en el Convenio de Barcelona, así como también como zona especialmente protegida para los cetáceos según ACCOBAMS, Anexo 2, punto 3. La inclusión a la Lista ZEPIM en la COP21 ha confirmado que el CMC es apto para recibir el régimen de protección por estas figuras. Posteriormente el AMP ha sido incluido en la RAMPE por lo cual debe cumplir también con los requisitos adicionales de esta red⁶¹⁶.

Como instrumento de planificación, el plan de gestión debe basarse en lo establecido por el artículo 4 LPMM. Se trata de criterios vinculantes para los poderes públicos. Cabe destacar en este sentido que debe aplicarse “una gestión adaptativa de las actividades humanas siguiendo el principio de precaución y el enfoque ecosistémico y teniendo en cuenta el conocimiento científico, para garantizar que la presión conjunta de dichas actividades se mantenga en niveles compatibles con

⁶¹⁴ Art. 3.22 LPNB.

⁶¹⁵ Artículo 9 letra m) del Real Decreto 500/2020; Art. 3. letra c) Real Decreto 1599/2011.

⁶¹⁶ Resolución de 16 de noviembre de 2020, de la Dirección General de Biodiversidad, Bosques y Desertificación, por la que se integran en la Red de Áreas Marinas Protegidas de España ocho zonas especiales de conservación marinas de la Región Biogeográfica Mediterránea de la Red Natura 2000 y el Área Marina Protegida el Corredor de migración de cetáceos del Mediterráneo.

la consecución de un buen estado ambiental”⁶¹⁷. Para el BEA se deberá considerar las definiciones y criterios de la EM de la DM levantino-balear, particularmente sobre los Descriptores 1,4 y 11 y las exposiciones sobre estos Descriptores en el marco de la DMEM.

Particularmente en el contexto de las emisiones debe tenerse en cuenta el criterio f) del artículo 4.1 LPMM de tener que mantener como objetivo “la *minimización de la contaminación del medio marino*, entendiendo como contaminación toda introducción directa o indirecta en el medio marino de sustancias o energías como consecuencia de la actividad humana, *incluidas las fuentes sonoras submarinas*, que *provoquen o puedan provocar efectos nocivos*, como perjuicios a los recursos vivos y a los ecosistemas marinos –incluida la pérdida de biodiversidad”⁶¹⁸.

El plan de gestión debe además cumplir con la definición establecida por la LPNB⁶¹⁹ y los criterios establecidos por el mismo texto legal en los artículos 29 y 33. Así mismo debe incluir “al menos, las *medidas de conservación necesarias* y las *limitaciones de explotación de los recursos naturales* que procedan para cada caso”⁶²⁰; “sus mecanismos de planificación de la gestión”⁶²¹; y “la determinación de los instrumentos jurídicos, financieros y materiales que se consideren precisos para *cumplir eficazmente los fines perseguidos con su declaración*”⁶²².

Como objeto de protección del régimen legal de las ZEPIM⁶²³, deberá cumplir con el régimen de protección establecido por el Protocolo ZEPIM y en particular contener las medidas enumeradas por el artículo 7 así como el Anexo I. En este sentido debe otorgarse a todas las ZEPIM un régimen jurídico que garantice su *protección eficaz a largo plazo*⁶²⁴. Cabe destacar el requerimiento de una definición “clara” de los objetivos de conservación y de ordenación para cada ZEPIM en concreto. Son los objetivos, los cuales constituirán “el punto de partida para evaluar la adecuación de las medidas adoptadas y la eficacia de su aplicación cuando tengan lugar las revisiones de la Lista de ZEPIM”⁶²⁵. Las medidas incluidas en el plan de gestión deben “ser adecuadas para que puedan lograrse los objetivos de conservación y de ordenación establecidos, a corto y largo plazo, y tener en cuenta particularmente los peligros que lo amenazan”⁶²⁶. Deben además basarse en un conocimiento apropiado de los componentes naturales y de los factores socio económicos y culturales que caracterizan a cada zona y deben tener en cuenta los aspectos fundamentales de “la reglamentación de toda actividad o acto que pueda perjudicar o perturbar a las especies, o que pueda poner en peligro el estado de conservación de los ecosistemas o especies”⁶²⁷. El plazo de

⁶¹⁷ Art. 4.1 a) LPMM.

⁶¹⁸ Art. 4.1 f) LPMM; *El subrayado es mío*.

⁶¹⁹ Art. 3.22 LPNB se trata de cualquier técnica de gestión de un espacio natural y de sus usos, que haya sido sometido a un proceso de información pública, haya sido objeto de una aprobación formal y haya sido publicado.

⁶²⁰ Art. 33.2 LPNB, *el subrayado es mío*.

⁶²¹ Art. 29.1 LPNB.

⁶²² *Ibid.*, *el subrayado es mío*.

⁶²³ A través del Convenio de Barcelona se establece como espacio protegido como ZEPIM en el marco del ACCOBAMS en base al artículo II.3 letra c) y el Anexo 2 apartado 3, como medida de protección de hábitat.

⁶²⁴ Anexo I apdo. C) Protocolo ZEPIM.

⁶²⁵ Anexo I apdo. D) 1 Protocolo ZEPIM.

⁶²⁶ Anexo I apdo. D) 2 Protocolo ZEPIM.

⁶²⁷ Anexo I apdo. D) 5 Protocolo ZEPIM.

aprobación obligatoria de 3 años para el plan de gestión del ZEPIM CMC finaliza este año en diciembre 2022.

Al formar parte de la RAMPE el AMP CMC, deberá cumplir por un lado con los criterios establecidos por los Criterios de integración⁶²⁸ y por otro lado el plan de gestión deberá asumir los criterios mínimos comunes establecidos por el futuro Plan Director⁶²⁹. En este sentido será obligatorio que el AMP cuente con un plan de gestión en un plazo máximo de dos años desde su inclusión en la RAMPE⁶³⁰. Este plazo finaliza para el AMP CMC este año el 16 de noviembre de 2022. El plan debe definir al menos, los objetivos y medidas de conservación, la regulación de usos y actividades, las limitaciones de explotación de los recursos naturales pertinentes, los mecanismos para el seguimiento y evaluación, y las actividades de formación y divulgación de los valores del espacio⁶³¹. Será pertinente asegurar que “los usos y aprovechamientos de recursos que se realicen en los espacios de la RAMPE sean compatibles con los objetivos de conservación establecidos en sus planes o instrumentos de gestión”⁶³². El uso y aprovechamiento autorizado debe desarrollarse de forma sostenible que garantice la preservación de los valores y recursos naturales para las actuales y futuras generaciones⁶³³. Debe adoptarse las medidas necesarias para mantener el BEA⁶³⁴. Entre los criterios de integración cabe destacar: “Su contribución a la conectividad. El espacio facilita la migración, la distribución geográfica y el intercambio genético entre poblaciones de especies de fauna y flora marinas”⁶³⁵.

El Borrador del Plan Director, exige que el instrumento de gestión debe contar con un proceso de aprobación normativa, con su correspondiente procedimiento de audiencia a los interesados. Cabe destacar el requerimiento que, en función de sus objetivos de gestión del AMP, debe clasificarse el AMP de forma que sea homologable internacionalmente, adscribiéndose al menos a una de las categorías de gestión de la UICN⁶³⁶. La Categoría IV incluye “áreas declaradas para la conservación o recuperación de especies o hábitats concretos, para lo cual son necesarias medidas específicas de gestión de forma continuada”. Esta categoría permite el uso científico y el recreativo, pero exige regular los usos extractivos para que estos sean “compatibles en las condiciones en que no afecten a las especies o hábitats por los que se ha declarado la zona”⁶³⁷. No se expresa, igual que las demás categorías, sobre el impacto de la navegación. Como el CMC representa un hábitat de migración, descanso y alimentación para una serie de especies objeto de protección, pero primordialmente los cetáceos, consideramos que la categoría IV sería aplicable.

⁶²⁸ Real Decreto 1599/2011.

⁶²⁹ En base al artículo 27.2 LPMM y art. 3.2 Borrador del Plan Director.

⁶³⁰ Así lo prevén los criterios de integración como el Borrador del Plan Director.

⁶³¹ Art. 2 letra d) Real Decreto 1599/2011.

⁶³² Art. 6 letra e) *ibid.*, *el subrayado es mío*.

⁶³³ *ibid.*

⁶³⁴ Art. 6 letra f) *ibid.*

⁶³⁵ Art. 5.1 letra g) *ibid.*

⁶³⁶ Se trata de una lista de seis categorías, para las cuales se fija si pueden desarrollarse actividades recreativas, extractivas o científicas en ellas. Las categorías no hacen referencia a la navegación, lo que señala una vez más la falta de consideración de esta actividad como impacto importante, a pesar de los estudios científicos.

⁶³⁷ MITECO: Borrador Plan Director de la RAMPE, Directrices para la planificación y conservación de los espacios marinos protegidos de la Red, apdo. IV.1 letra h).

El Borrador del Plan Director prevé que los espacios marinos protegidos adscritos a la RAMPE deben tener como objetivo principal la conservación de las especies por lo que se debe garantizar que las actividades llevadas a cabo no interfieran con este objetivo⁶³⁸. El Borrador repite el requerimiento de la compatibilidad de las actividades con el objetivo de conservación y exige regular las actividades que pueden suponer un impacto negativo⁶³⁹. En referencia a las actividades consideradas incompatibles con los objetivos de conservación el plan de gestión debe establecer medidas para “su control o eliminación”⁶⁴⁰. Subrayamos además el criterio para los planes, proyectos y actividades que se realicen en las AMP, el cual fija que debe garantizarse que “no tienen un efecto negativo sobre los valores por los que se declaró el espacio, evitando la pérdida neta de biodiversidad”⁶⁴¹.

3.1. Plan de gestión integral

En el caso que diferentes áreas marinas dotadas de protección que se solapen territorialmente y que sean competencia de la misma administración debe aprobarse un plan de gestión integral. En el caso del AMP CMC este rodea las Islas Columbretes. A diferencia de la figura del ZEPIM, que excluye la parte de las Islas Columbretes, por ya contar con la designación como ZEPIM⁶⁴², el AMP solapa con la reserva marina de interés pesquero de la zona⁶⁴³. Como se trata de una figura de competencia del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, no es aplicable la obligación de un plan integral para ambas figuras. Sin embargo, deben establecerse mecanismos de colaboración interadministrativa para la gestión según la LPNB. Por otro lado, se solapan casi por completo el AMP *strictu sensu* del CMC y el ZEPIM, y en ambos casos el órgano gestor es el MITECO⁶⁴⁴, en concreto la DG Dirección General de Biodiversidad, Bosques y Desertificación, por lo que debe implementarse un plan de gestión integral para ambas figuras.

V Discusión sobre la viabilidad legal de la medida propuesta

La participación de España en el desarrollo global del derecho ambiental del medio marino ha puesto en marcha múltiples esfuerzos jurídicos. La exposición *supra* del marco legal aplicable y los instrumentos jurídicos desarrollados en los últimos años, demuestran la multitud de compromisos y objetivos de España en los ámbitos de protección del medio marino, áreas marinas protegidas, preservación de la biodiversidad y en particular la protección de los cetáceos. Es importante por lo tanto que el plan de gestión refleje este compromiso amplio y materialice el régimen de protección aplicable a través de medidas concretas y sobre todo efectivas.

⁶³⁸ *Ibid.*, apdo. IV.2 letra a); Resolución de 22 de junio de 2022, de la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental, por la que se formula informe ambiental estratégico del Plan Director de la Red de Áreas Marinas Protegidas de España, apdo. 2.1. letra c).

⁶³⁹ V. Criterios para el establecimiento de usos compatibles con la conservación.

⁶⁴⁰ *Ibid.*, letra f).

⁶⁴¹ *Ibid.*, letra g).

⁶⁴² Orden de 19 de abril de 1990 por la que se establece una reserva marina en el entorno de las Islas Columbretes (queda derogada).

⁶⁴³ La Reserva Marina fue incluida en 2001 en la Lista ZEPIM.

⁶⁴⁴ Art. 28. Letra a) LPMM.

La medida propuesta de un límite de velocidad obligatorio de máx. 10 nudos, para todo el transporte marítimo que atraviese las aguas del AMP CMC, representa una intervención administrativa, la cual debe ser respaldada por el marco normativo. Esto incluye los principios del derecho ambiental, y en base al principio de la buena regulación⁶⁴⁵, debe analizarse sobre todo si la medida propuesta se justifica por ser necesaria, eficaz, proporcional, y eficiente. Además, a través de la aplicación del principio de proporcionalidad se determinará la racionalidad del uso, y por lo tanto la legitimidad de la medida como instrumento de tutela ambiental.

El requerimiento de la necesidad y eficacia implica, que la medida sea justificada por una razón de interés general. La medida debe basarse en una identificación clara de los objetivos perseguidos y representar el instrumento más adecuado, para garantizar su consecución. La medida se calificará como proporcional, si no existe otra menos restrictiva para la consecución eficaz del fin establecido⁶⁴⁶. La proporcionalidad de una actuación administrativa de naturaleza normativa debe basarse en la ponderación de los beneficios del interés general y los perjuicios ocasionados por la medida. El beneficio obtenido debe prevalecer a los perjuicios en esta ponderación. La protección de la biodiversidad del CMC, y en concreto la sobrevivencia de los cetáceos, representa un interés general, cuyos beneficios deben prevalecer a las implicaciones por la restricción de velocidad para el transporte marítimo que atraviesa el CMC⁶⁴⁷. En términos de eficiencia de la medida, esta debe evitar cargas administrativas innecesarias o accesorias y optimizar, en su aplicación, la gestión de los recursos públicos⁶⁴⁸.

En primera línea debe subrayarse la finalidad del AMP y del ZEPIM CMC, los cuales son expuestos en el Preámbulo del instrumento de designación del AMP⁶⁴⁹. Este recalca que las aguas del CMC presentan un gran valor ecológico y constituyen un corredor de migración de cetáceos de fundamental importancia para la supervivencia de estos animales marinos en el Mediterráneo Occidental. Esto justifica la protección a través la figura AMP. Además, el AMP es creado en el marco de la meta 11 Aichi⁶⁵⁰ en base al CDB lo cual implica el criterio cualitativo de la efectividad del AMP⁶⁵¹.

En el marco del Protocolo ZEPIM se trata de salvaguardar hábitats necesarios para la supervivencia, reproducción y recuperación de las especies en peligro, amenazadas, y según el

⁶⁴⁵ Art. 129 Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

⁶⁴⁶ Vid. Sobre el principio de proporcionalidad LOPEZ GONZALEZ, José Ignacio (1998): "El principio de proporcionalidad en Derecho Administrativo". Cuadernos de Derecho Público, no. 5.

⁶⁴⁷ Vid. *Ibid.*

⁶⁴⁸ Art. 129 Ley 39/2015 ... , *op. cit.*

⁶⁴⁹ Real Decreto 699/2018, de 29 de junio, por el que se declara Área Marina Protegida el Corredor de migración de cetáceos del Mediterráneo, se aprueba un régimen de protección preventiva y se propone su inclusión en la Lista de Zonas Especialmente Protegidas de Importancia para el Mediterráneo (Lista ZEPIM) en el marco del Convenio de Barcelona.

⁶⁵⁰ CDB Conferencia de las Partes, Decisión X/2.

⁶⁵¹ El CDB establece a través de la meta Aichi el requerimiento de la efectividad de las AMP por separado y en red a nivel internacional.

caso también endémicas. Al amparo del ACCOBAMS el ZEPIM pretende reducir las amenazas a las que se ven sometidos los cetáceos en dichas aguas.

Por lo tanto, para sintetizar, el objetivo esencial del AMP y del ZEPIM CMC es la protección del ecosistema del CMC, como hábitat pelágico para especies migratorias y endémicas categorizadas como “vulnerables” o “en peligro de extinción”, entre estas principalmente los cetáceos.

En el apartado I.2 del presente trabajo hemos podido percibir el enorme impacto que tiene el transporte marítimo en el medio ambiente en general, y en especial en la biodiversidad marina, particularmente en los cetáceos⁶⁵². El CMC alberga un importante abanico de especies migratorias y residentes categorizadas como “vulnerable” y en proceso de ser calificadas como “en peligro de extinción” según el Catálogo de Especies amenazadas, así como categorizados como amenazados bajo la Lista Roja de la UICN⁶⁵³. Además, en el presente trabajo se ha expuesto un resumen de estudios científicos los cuales argumentan, que la velocidad está relacionada de forma directa con el riesgo de colisiones, emisión de ruido submarino continuo, emisión de contaminantes atmosféricos y la emisión de GEI⁶⁵⁴. En este sentido una reducción de la velocidad del transporte marítimo conduce no solo a una mitigación del riesgo de colisiones letales con cetáceos y tortugas, sino también, disminuye perturbaciones de las funciones vitales de los cetáceos y una serie de otras especies por ruido submarino. En consecuencia, se logra disminuir la incidencia en la cadena trófica. Esta medida además contribuye a la lucha contra la contaminación atmosférica y el cambio climático.

Existen otras medidas por lo cual debe compararse brevemente estas alternativas. Se trata de medias técnicas o tecnológicas, medidas de zonificación y ordenación de la navegación, recomendaciones voluntarias de reducción de velocidad o medidas más leves en el sentido de un límite menos ambicioso o solo para ciertas embarcaciones.

Las medidas técnicas y tecnológicas han sido valoradas por parte de la OMI de forma positiva, por ejemplo, para la reducción de emisión de ruido. No obstante, se trata de medias a largo plazo que requieren una inversión considerable y además solo abarcan determinadas externalidades individuales. En cambio, la reducción de velocidad es una medida operacional que puede ser implementada de forma inmediata, con efectos directos y significativos en la lucha contra las cuatro externalidades.

Las medidas de zonificación han sido consideradas efectivas para los casos dónde se puedan evitar que los buques interactúen con los cetáceos en la misma zona. En este sentido ACCOBAMS expuso, que existen solo dos medidas eficaces para evitar lesiones graves y la muerte de cetáceos por colisiones con barcos en la actualidad. La primera es evitar por parte de los barcos las áreas durante épocas específicas con alta densidad de ballenas, incluyendo el establecimiento de carriles o zonas de no navegación. La segunda es la reducción de velocidad en tales áreas o épocas, reduciendo la velocidad de los barcos a velocidades por debajo de 10-12 nudos⁶⁵⁵. En un taller

⁶⁵² Así lo confirma la propia OMI y el último informe EMTER de 2021.

⁶⁵³ UICN (2021): Assessment.

⁶⁵⁴ Vid. Capítulo II.

⁶⁵⁵ ACCOBAMS (2019): Resolución 7.12. “Ship ...”, *op. cit.*

conjunto con la CBI y la UICN resumieron que dónde no se pueda evitar mediante planificación el trayecto a través de áreas de alto riesgo de colisión, un límite de velocidad de 10 nudos ha demostrado ser una velocidad efectiva para reducir las colisiones fatales con la mayoría de los grandes cetáceos⁶⁵⁶. En este contexto el CMC por su localización geográfica entre la península Ibérica y las Islas Baleares, no proporciona alternativas reales al tráfico marítimo para evitar la zona o establecer carriles que mitiguen los riesgos de colisión y de ruido submarino de forma eficaz. Además, un límite de velocidad constituye una medida menos restrictiva que una prohibición de navegación en ciertas áreas.

En muchos casos a nivel global, los Estados y la OMI han optado por recomendaciones o medidas voluntarias de reducir la velocidad en zonas conocidas por el tráfico denso de cetáceos. La experiencia de estas medidas ha demostrado un cumplimiento mínimo por parte de los navegantes con resultados muy modestos⁶⁵⁷. Un estudio reciente (2022) de 11 programas de reducción de la velocidad de los buques en todo el mundo, demostró que los niveles de cumplimiento de los programas voluntarios varían entre 9% y 41% mientras los programas obligatorios consiguieron cumplimiento de más de 80%⁶⁵⁸. En este sentido hay que tener en cuenta que el cumplimiento de una medida voluntaria por parte de una compañía naviera sin ningún incentivo económico significativo simplemente resultaría en una desventaja competitiva directa para ésta. Una recomendación por lo tanto no representa una medida efectiva para la reducción de ninguna de las externalidades expuestas.

En relación con los límites de velocidad más laxos, estos podrán reducir las emisiones de ruido, contaminantes atmosféricos y GEI, sin obtener la misma efectividad como una reducción a 10 nudos. Hay que tener en cuenta que el ruido se multiplica de forma proporcional a la velocidad de las embarcaciones. Una reducción del 10% de velocidad reduciría la emisión de ruido submarino continuo del transporte marítimo al medio marino en alrededor del 40%⁶⁵⁹. Pero las colisiones entre cetáceos y buques solo podrán evitarse significativamente con un límite de 10 nudos⁶⁶⁰.

No obstante, las diferencias de emisiones de ruido submarino y contaminantes atmosférico, esta medida propuesta debe aplicarse de forma general para todas las embarcaciones, ya que la aplicación de la medida en un reducido número de embarcaciones no abarcará la problemática de las colisiones con cetáceos, por lo que se seguiría admitiendo la muerte de estos animales vulnerables y amenazados. Debe subrayarse que solo una medida obligatoria con un único límite para todo el transporte marítimo en el CMC podrá permitiría crear un marco de igualdad de condiciones (“*level playing field*”) para todas las compañías navieras que además demostrará coherencia y facilitará la comunicación, la implementación y el control.

⁶⁵⁶ ACCOBAMS (2019): Anexo a la Resolución 7.12. “Ship ...”, *op. cit.*

⁶⁵⁷ NOAA Fisheries, Office of Protected Resources (2020): “North Atlantic Right Whale (*Eubalaena glacialis*) Vessel Speed Rule Assessment”, p. 35.

⁶⁵⁸ MORTEN, Jessica, FREEDMAN, Ryan, ADAMS, Jeffrey *et al.* (2022): “Evaluating adherence with voluntary slow speed initiatives to protect endangered whales”. *Frontiers in Marine Science*, vol. 9.

⁶⁵⁹ LEAPER, Russel (2019): “The Role of Slower ...”, *op. cit.*; GL Reynolds Environmental Sustainability Consultants (2019): “The multi-issue ...”, *op. cit.*

⁶⁶⁰ Según el Comité Científico de ACCOBAMS, ACCOBAMS (2019): Anexo de la Resolución 7.12. “Ship ...” *op. cit.*

En términos de costes para el sector la medida resultará en cambios en la logística de las empresas navieras, sin embargo, no se han documentado impactos económicos significativos en los programas de reducción de velocidad para buques⁶⁶¹. Además, la reducción de velocidad resulta en una reducción importante de consumo de combustible⁶⁶². En cambio, cualquier medida técnica o tecnológica existente, en primera línea requerirá una inversión económica por parte del sector de transporte marítimo.

La simple reducción de velocidad resulta ser una medida integral con múltiples beneficios ambientales. El límite de 10 nudos puede considerarse un óptimo que permite la travesía de los buques sin un efecto significativamente “negativo sobre los valores por los que se declaró el espacio, evitando la pérdida neta de biodiversidad”⁶⁶³ lo cual también refleja el principio de desarrollo sostenible⁶⁶⁴.

Reiteramos que, en base a lo expuesto en el marco jurídico internacional del presente trabajo, un límite de velocidad obligatorio no incide en la esencia y el objetivo de la libertad de navegación en la ZEE y el paso inocente en las aguas territoriales.

Los Estados ribereños tienen según la CONVEMAR y la CDB un deber de protección del medio marino y en especial en las aguas bajo su soberanía y jurisdicción, lo cual incluye la ZEE. A pesar de que exista la oportunidad de proponer la implementación de esta medida a través de la OMI con un camino tedioso, la implementación de forma unilateral por parte de España podría asegurar en corto plazo el cumplimiento de la obligación de protección del medio marino. Esta obligación ha sido establecida por la CONVEMAR, y concretizada en el CDB, el CMS, el ACCOBAMS y el Convenio de Barcelona.

La CDB ofrece además una posibilidad en su artículo 22 de incidir en los derechos establecidos por otro acuerdo internacional, sí el ejercicio de estos derechos pueda causar graves daños a la diversidad biológica o ponerla en peligro. A la hora de buscar el balance para justificar la optimización de velocidad con la reducción significativa del riesgo de un daño irreversible en la biodiversidad del CMC, la disposición 22 CDB debe ser tomada en cuenta. Además, esta medida en el marco de las ODS, contribuiría particularmente a las ODS 14.1, 14.2, 14.5, así como a la ODS 3 y 13.

En los esfuerzos de España para su objetivo principal de lograr un “buen estado ambiental” de sus mares al amparo de la DMEM, la medida de reducción de velocidad sería valorada de forma directa en el marco de los descriptores 1, 4 y 11, así como de forma indirecta en otros descriptores. En el

⁶⁶¹ Alegaciones de *OceanCare* en el trámite de consultas al borrador de la propuesta para la designación de una Zona Marítima Especialmente Sensible (ZMES/PSSA) en el Mediterráneo Noroccidental, Madrid 2022, párr. 1.e).

⁶⁶² Una reducción de la velocidad de los barcos en un 10% reduciría su consumo de combustible en un 19% según *OceanCare*: “Aguas Silenciosas” *op. cit.*

⁶⁶³ Criterio de gestión establecido por el un efecto negativo sobre los valores por los que se declaró el espacio, evitando la pérdida neta de biodiversidad, V. letra g).

⁶⁶⁴ Los criterios mínimos comunes letra e) del Borrador del Plan Director expone que en el establecimiento de medidas respecto de actividades primarán los criterios de sostenibilidad ambiental, evitando el impacto sobre los valores objeto de protección.

contexto de los objetivos de la Estrategia de la DM levantino-balear⁶⁶⁵, la medida de reducción de velocidad sería utilizada positivamente para varios objetivos⁶⁶⁶ por ejemplo para la problemática del ruido submarino la B.L.14 y para las colisiones con cetáceos la C.L.3.

Por lo que vimos anteriormente en el marco legal, la Directiva Hábitat prohíbe el sacrificio y la perturbación deliberados de determinadas especies, entre las cuales se encuentran los cetáceos. Según la jurisprudencia del TJUE⁶⁶⁷ el término “deliberado” va más allá de la “intención directa”, por lo cual también se incluye los sacrificios resultantes de las actividades de entidades, que saben que su actuación conllevará muy probablemente una infracción contra una especie, pero acepta conscientemente los resultados previsibles de su actuación. Además, se considera una infracción el deterioro o destrucción de los lugares de reproducción o de las zonas de descanso. En este sentido la normativa nacional transpone la normativa europea a través del LPNB y prohíbe cualquier actuación llevada a cabo con el propósito de darles muerte, capturar, perseguir o molestar, así como destruir o deteriorar lugares de reproducción invernada o reposo de cetáceos y otras especies determinadas. Asimismo, el Real Decreto 1727/2007, cuya aplicación como hemos expuesto debe considerarse también en base a su objetivo⁶⁶⁸ y ámbito de aplicación⁶⁶⁹, establece una serie de prohibiciones para la protección de los cetáceos. Por lo tanto, la navegación con embarcaciones grandes a una velocidad más alta que 10 nudos puede ser subsumida como infracción respectivamente actividad ilícita bajo todas estas disposiciones, ya que por la información científica existente y los esfuerzos de ACCOBAMS y otras instituciones las empresas navieras deben conocer la probabilidad de los efectos de muerte y perturbación de estos animales en hábitats frecuentados por los cetáceos.

Todas estas actividades ilícitas podrían abarcarse de forma preventiva con la medida propuesta, particularmente en áreas frecuentadas por los cetáceos como el CMC. Además, el artículo 20.2 LNM prevé como hemos visto la posibilidad que los Ministerios competentes, en este caso el MITECO, establezca medidas que puedan “condicionar, restringir o prohibir” la navegación en ciertos lugares de los espacios marítimos españoles, “sin discriminación de pabellón y respecto a determinadas categorías de buques, cuando ello sea necesario para prevenir la realización de actividades ilícitas o el ejercicio de cualquier tráfico prohibido”. También el Real Decreto 1727/2007, prevé en su artículo 3.7 que “en el ejercicio del derecho de libre navegación, y del derecho de paso inocente, los buques extranjeros deberán cumplir las disposiciones españolas destinadas a impedir que dichos buques afecten negativamente al buen estado de conservación de los cetáceos”.

⁶⁶⁵ La cual es vinculante para las administraciones.

⁶⁶⁶ En concreto para los objetivos A.L.1; A.L.2; A.L.3; B.L.14; B.L.17; C.L.3; C.L.18.

⁶⁶⁷ Sentencia TJUE de 18 de mayo de 2006 ...*op. cit.*

⁶⁶⁸ “Establecer medidas de protección de los cetáceos para contribuir a garantizar la supervivencia y su estado de conservación favorable”.

⁶⁶⁹ “Las actividades que se realicen en el ámbito del Espacio Móvil de Protección de Cetáceos que puedan afectar negativamente a su supervivencia y buen estado de conservación”.

A todo esto, sumamos la petición de las tres CC.AA involucradas (Baleares, Catalunya, Valencia), para implementar la medida mencionada medida obligatoria⁶⁷⁰. Como CC.AA directamente afectadas esta petición deberá ser plantada en el marco de la Conferencia Sectorial como órgano de coordinación y cooperación. Además, el Borrador del Plan Director prevé que se ponga mayor énfasis en la implicación de los agentes locales en la gobernanza de los espacios de la Red lo cual también debe incluir las CC.AA mediante su participación en la elaboración de los instrumentos de gestión⁶⁷¹.

Ante los efectos ambientales significativos en base a lo expuesto la limitación obligatoria de velocidad para el transporte marítimo en la zona del CMC representan una medida proporcional fundamentada en la experiencia y la evidencia científica y respaldada por la normativa.

VI Conclusiones

El presente trabajo de investigación ha demostrado que la hipótesis inicial ha sido confirmada como sigue:

1. *Valor y conectividad:* A la luz de lo expuesto no cabe duda de que el CMC alberga una importante diversidad de especies marinas vulnerables. El corredor está localizado en gran parte en la ZEE española, por un lado, entre la IMMA del Mar de Alborán, y por el otro lado las IMMA Plataforma del Golfo de León, Sistema de Taludes y Cañones del Mar Mediterráneo Noroccidental y el Santuario de Cetáceos de Pelagos. Debe considerarse por lo tanto también la importancia de la conectividad a nivel transnacional. Tanto los efectos de las presiones como también los esfuerzos de protección se verán reflejados en los demás espacios marinos protegidos de esta red. La ODS 14, la Meta 11 de Aichi así como la DMEM ponen hincapié en la importancia de esta conectividad entre AMP a nivel internacional y destacan la importancia de la cooperación entre Estados en este sentido.
2. *Presión:* El CMC está rodeado de importantes puertos mercantiles y de embarcación de pasajeros. El corredor representa una de las vías marítimas más navegadas de la cuenca mediterránea por el transporte marítimo nacional e internacional. Este suele transitar las aguas del CMC a velocidades entre 10.7-30 nudos. En los últimos 20 años se han desarrollado múltiples estudios científicos sobre el vínculo entre la velocidad de los buques y sus externalidades ambientales. Estos estudios han demostrado aparte de la contaminación atmosférica y la contribución al cambio climático los importantes efectos del ruido submarino continuo en una serie de fauna marina, especialmente en los cetáceos. Además, se pudo demostrar científicamente, que el mayor riesgo para las ballenas grandes son las colisiones con buques a velocidades más elevadas que 10 nudos. La misma EM de la DM levantino-balear confirma que el transporte marítimo está entre las dos principales presiones para los odontocetos de buceo profundo y los mysticetos. En base a los hallazgos científicos se manifestó la medida “multifuncional” de la reducción de velocidad por la

⁶⁷⁰ Última Hora: “Frente mediterráneo para limitar la velocidad marítima en el Corredor de Cetáceos”. Artículo de periódico del 04 de 03 de 2022.

⁶⁷¹ Criterios para la coordinación institucional, letra i) Borrador del Plan Director.

comunidad internacional en recomendaciones de la OMI, en el marco del CDB, y particularmente el límite de 10 nudos por ACCOBAMS.

3. *Un límite de velocidad en la ZEE:* Se trata de una medida que ha sido implementada de forma muy limitada en los ordenamientos nacionales, sobre todo en las ZEE de los Estados costeros. La reticencia a esta medida se debe a la percepción de un derecho universal, ilimitado de la libertad de navegación y en cierto modo también del paso inocente. Como hemos expuesto calificamos esta percepción como anticuada y que no refleja la realidad actual del derecho ambiental internacional, el cual debe responder a las necesidades de la sociedad contemporánea, por lo cual su redacción admite el desarrollo dinámico del derecho. Hemos expuesto que un límite de velocidad justificado por la normativa ambiental del Estado costero es compatible con la esencia de la libertad de navegación en la ZEE que asegura el pasaje de las embarcaciones esta zona. Este argumento aplica aún más al paso inocente en el mar territorial donde rige la soberanía de Estado costero. El artículo 53.3 CONVEMAR manifiesta el deber de los navegantes en la ZEE, de tener “debidamente en cuenta” los derechos y deberes de los Estados ribereños establecidos por la misma CONVEMAR y otras normas del Derecho Internacional. Entre estos deberes y derechos particularmente la LPNB, la LPMM y los Reales Decretos que las desarrollan.

Se trata según el Tribunal Permanente de Arbitraje de ponderar caso por caso los derechos y obligaciones en la ZEE de los Estados ribereños y los derechos de los usuarios. La ponderación en el presente caso por lo tanto debe hacerse entre la necesidad de asegurar la supervivencia de las especies “vulnerables” y en “peligro de extinción” que habitan el CMC o lo utilizan como corredor de migración y el concepto erróneo de velocidad ilimitada bajo el derecho a la libertad de navegación en la ZEE de los numerosos buques que navegan estas aguas a diario.

4. *El caso precedente del Prestige ha demostrado el potencial de desarrollarse del derecho de protección marina internacional y el rol pionero de España:* España puede proponer la medida de un límite de velocidad en el CMC a través del procedimiento de aprobación por la OMI. No obstante, la soberanía en sus aguas territoriales y los derechos de jurisdicción de España en su ZEE en el ámbito de protección marina justifica la implementación unilateral de un límite de velocidad, basado en los motivos expuestos para reducir de forma significativa las externalidades ambientales del transporte marítimo que perjudican el objetivo del AMP y el ZEPIM CMC. España ha demostrado en el pasado con la aprobación unilateral de regulación para la ZEE motivado por el accidente del Prestige, que tiene el potencial de ser un Estado pionero en el desarrollo del derecho de protección marina internacional.
5. *Tutela ambiental:* La tutela ambiental establecida por el artículo 45.2 CE requiere la delimitación de la utilización racional de los recursos naturales. Un derecho a navegar libremente a cualquier velocidad en un espacio marino dotado con una figura de protección nacional y regional por su gran valor ecológico, poniendo en peligro inminente especies claves de la cadena trófica del ecosistema no debe considerarse una utilización racional.

Por consiguiente, se justifica una intervención administrativa a través de instrumentos de planificación y regulación y el más adecuado sería el plan de gestión del AMP.

6. *La única medida que asegura una gestión eficaz a corto plazo:* Está demostrado científicamente que, por debajo de 10 nudos, el riesgo de que las colisiones tengan efectos letales sobre las ballenas se reduce prácticamente a cero. Además, se reduce significativamente el nivel de ruido submarino, las emisiones de CO₂ y los contaminantes atmosféricos. Se trata por lo tanto de una medida que integra múltiples beneficios para el ecosistema del CMC con un mínimo de exigencias al sector del transporte marítimo. Se ha comprobado además que el cumplimiento de una medida voluntaria es considerablemente más bajo que una medida vinculante. Los criterios establecidos por la LPNB y la LPMM, así como del régimen de protección de la RAMPE exigen la compatibilidad de las actividades llevadas a cabo en el AMP y que se implemente las medidas necesarias para el cumplimiento eficaz de los fines perseguidos con su declaración. El no limitar la velocidad del transporte marítimo en el CMC de forma efectiva a 10 nudos, resulta en una contradicción de los criterios de gestión del régimen de protección multinivel, con el cual está dotado el CMC. Además, se seguiría permitiendo la infracción de las prohibiciones establecidas por la LPNB y el Real Decreto 1727/2007 de dar la muerte y molestar a los cetáceos.

La medida obligatoria para todas las compañías navieras asegura un marco de igualdad de condiciones (*“level playing field”*) para evitar distorsiones competitivas que generaría una medida de carácter voluntaria. Así se asegurará la eficacia para que el CMC no se convierte en un “AMP de papel”.

7. *La medida contribuye a los Descriptores de la DMEM y los objetivos de las EE.MM:* La presión del ruido submarino y la problemática de las colisiones con cetáceos han recibido especial énfasis en los Descriptores de la DMEM y por lo tanto también en los objetivos establecidos por las EE.MM de las DM. Debe considerarse en este sentido la inclusión de la medida propuesta en las EE.MM para espacios marinos protegidos que sea vean particularmente afectados por el transporte marítimo. Además, en base al primer ciclo de la DMEM la Comisión Europea subraya la importancia de los esfuerzos continuos de los Estados Miembros en la implementación de espacios marinos protegidos de forma eficaz para parar la pérdida de especies y degradación de hábitats. Concretiza en este sentido la necesidad de aplicar planes de gestión eficaces con medidas adaptadas y recursos adecuados.
8. *El plan de gestión del CMC requiere una regulación de la velocidad del transporte marítimo:* Las AMP como instrumento preventivo de conservación de biodiversidad in situ en el ordenamiento español y particularmente como parte de la RAMPE son constituidas para asegurar que las actividades llevadas a cabo en el espacio sean compatibles con el objetivo de conservación. Para la definición del objetivo del espacio protegido CMC, debe considerarse los objetivos de las diferentes figuras de protección siendo estas el AMP y el hábitat protegido ACCOBAMS a través de una ZEPIM. En este sentido la síntesis del

objetivo sería la protección del ecosistema del CMC, como hábitat en alta mar para especies migratorias y endémicas categorizadas como “vulnerables” o “en peligro de extinción”, entre estas principalmente los cetáceos. El intenso tráfico de buques a velocidades de más de 10 nudos en las aguas del CMC compromete el estado de este hábitat, por lo cual la actividad debe ser regulada.

9. *Prevención y precaución:* Existe una importante base científica sobre los efectos del transporte marítimo a una velocidad de más de 10 nudos. El principio de precaución debe complementar el principio de prevención en los aspectos donde todavía falta información. Al amparo de este principio no se podrá justificar el no implementar una medida que ha sido comprobada como eficaz, como el límite de velocidad, para mitigar diferentes riesgos ambientales de forma significativa, por no disponer de toda la información completa. Por lo tanto, no será suficiente que el MITECO y el MITMA se comprometan a llevar un seguimiento de los impactos, sin implementar una medida a corto plazo.
10. *La aprobación del instrumento de gestión:* Como AMP de competencia estatal e incluida en la RAMPE, el artículo 27.2 LPMM podrá interpretarse como designación del instrumento para los criterios de gestión de la RAMPE como también del mismo plan de gestión. Por lo tanto, debe ser aprobado por el Consejo de Ministros mediante Real Decreto, a propuesta del MITECO, sobre la base de la propuesta aprobada en Conferencia Sectorial y, previa consulta al Consejo Asesor de Medio Ambiente. Se asegura de esta forma que las tres CC.AA (Baleares, Catalunya y Valencia) tengan la posibilidad de presentar su apoyo a un límite de velocidad obligatorio para todo el transporte marítimo que navegue las aguas del CMC. Por otro lado, se asegura la cooperación intersectorial con el MITMA al ser una medida de regulación del transporte marítimo.
11. *El potencial de aplicar la normativa de ruido al medio marino:* El conocimiento científico sobre el ruido submarino y sus impactos en la biodiversidad va mejorando. España se ha demostrado progresiva cuando decidió no limitar la normativa del ruido al impacto directo en el ser humano sino más bien considerar también su impacto en el medio ambiente. No obstante, a pesar de haber reconocido el potencial de aplicar los instrumentos de la zonificación acústica y en particular las reservas sonoras para el medio marino, hasta ahora no ha dado el paso necesario. Las EE.MM y los POEM son instrumentos con gran potencial de integrar la normativa del ruido en el derecho de la protección de la biodiversidad marina.
12. *El incumplimiento de aprobar estrategias de conservación:* En la actualidad no existe ninguna estrategia de conservación de especies de cetáceos ni de la tortuga boba adoptadas, a pesar de que el artículo 60 indica con claridad la prioridad de una estrategia que abarque las amenazas de las colisiones con embarcaciones o el ruido submarino. A la luz de la falta de estos planes, surge la pregunta en qué medida estos planes hubiesen podido evitar que el cachalote en el Mediterráneo no pase a ser categorizado como “en peligro de extinción”.
13. *Un enfoque ecosistémico para las POEM:* Las recomendaciones de las Directrices sobre la evaluación del impacto ambiental de las actividades marinas generadoras de ruido del CMS, ofrecen una base importante sobre todo para ser implementadas a través de los

POEM en la planificación del tráfico marítimo por zonas frecuentadas por cetáceos y tortugas marinas. Un enfoque ecosistémico de la OEM debe integrar el impacto acumulativo del tráfico marítimo, la identificación de zonas de exclusión apropiadas y posibles rutas de navegación para asegurar que esta actividad se lleve a cabo sin deteriorar la población de los cetáceos y otras especies incluidas en el Catálogo de Especies Amenazadas de España.

14. *Urge una actuación a corto plazo:* El resultado de seguimiento sobre la población de los cetáceos en el marco de las Estrategias marinas ha demostrado, a pesar del argumento de una falta de información, que la población “no está en un buen estado ambiental”. En base a toda la información recopilada no debe quedar duda que urge la actuación de parte del gobierno español, a asegurar que estas especies no vayan a desaparecer dejando todo un ecosistema en un declive.

VII Bibliografía

1 Literatura

AGUILAR DE SOTO, Natasha, KIGHT, Caitlin (2016): “8 *Physiological effects of noise on aquatic animals*”, en: SOLAN, Martin, WHITELEY, Nia: “*Stressors in the Marine Environment: Physiological and ecological responses; societal implications*”. Oxford, 2016; online edn, Oxford Academic.

AGUILAR DE SOTO, Natasha (2017): “Corredor Cetáceos Mediterráneo Mar Blava”. Presentación Jornadas Barcelona, Universidad de La Laguna.

ALENCAR MAYER FEITOSA VENTURA, Victor (2020): “*Creeping Jurisdiction in the Law of the Sea: Threat to Navigational Freedoms or Stand Against ‘Spoliative Jurisdiction’?*”. *Environmental Jurisdiction in the Law of the Sea*, Springer Nature Switzerland AG.

ARANA GARCÍA, Estanislao, NAVARRO ORTEGA, Asensio, y SANZ LARRUGA, Francisco Javier (2012): “La ordenación jurídica del medio marítimo en España: Estudios sobre la Ley 41/2010, de protección del medio marítimo”. Civitas-Thomson-Reuters, Cizur Menor.

AZNAR, Mariano (2018): “*Spain and Marine Protected Areas: Recent Developments*”. *The International Journal of Marine and Coastal Law*, vol 33.

BARRETT, Jill, BARNES, Richard (2016): “*Law of the sea: UNCLOS as a living treaty*”. *British Institute of International and Comparative Law*, London.

BARRIO GARCÍA, Gonzalo (1998): “El régimen jurídico de la pesca marítima”. Marcial Pons, Madrid.

BECKMAN, Robert, DAVENPORT, Tara (2012): “*The EEZ Regime: Reflections after 30 Years*”, *LOSI Conference Papers “Securing the Ocean for the Next Generation”*.

BECKMAN, Robert, MC CREATH, Millicent, ROACH, Ashley, SUN, Zhen (2019): “*High Seas Governance, Gaps and Challenges*”. Koninklijke Brill NV.

BENNETT, Nathan James, BLYTHE, Jessica, WHITE, Carole Sandrine, CAMPERO Cecilia (2021): “*Blue growth and blue justice: Ten risks and solutions for the ocean economy*”. *Marine Policy*, vol. 125, 104387,

CATES, Kelly, DEMASTER, D., BROWNELL, Robert, SILBER, Gregory, GENDE, S., LEAPER, Russel, RITTER, Fabian, PANIGADA, Simone (2017): “*Strategic Plan to Mitigate the Impacts of Ship Strikes on Cetacean Populations: 2017-2020*”. IWC/66/CC20.

CASADO CASADO. Lucía (2004): “Prevención y corrección de la contaminación acústica”, en LOZANO CUTANDA, Blanca: “Comentario a la Ley de Ruido, Ley 37/2003, de 17 de noviembre”. Thomson Civitas.

CE DELFT, THE ICCT, TSIMPLIS, Mikki (2012): “*Regulated Slow Steaming in Maritime Transport, An Assessment of Options, Costs and Benefits*”.

CEPAS GIL, Anabel (2019): La contaminación acústica subacuática y su afectación a los cetáceos. El marco regulatorio actual. Trabajo fin de Máster, Universitat Rovira i Virgili, Tarragona.

CHAMI, Ralph, COSIMANO, Thomas, FULLENKAMP, Connel, OZTOSON, Sena para Fondo Monetario Internacional (2019): “*Nature’s solution to climate change, A strategy to protect whales can limit greenhouse gases and global warming*”. Finance & Development, vol. 56, núm. 4.

CHURCHILL, Robin (2015): “*The LOSC regime for protection of the marine environment – fit for the twenty-first century?*”, en: RAYFUSE, Rosemary: “*Research handbook on international marine environmental law*”.

CONN, Paul, SILBER, Gregory (2013): “*Vessel speed restrictions reduce risk of collision-related mortality for North Atlantic right whales*”. *Ecosphere* vol. 4, núm. 4:43.

CURRIE, Duncan (2017): “*The Oceans: the Law of the Sea Convention as a form of global governance*”. *Policy Quarterly*, vol. 13, núm. 1.

CZYBULLKA, Detlef, BOSECKE, Thomas (2006): “*Marine Protected Areas in the EEZ in light of International and European Community law – legal bases and aspects of implementation, Progress in Marine Conservation in Europe, Original Paper*”, en: von NORDHEIM, H., BOEDECKER, D., KRAUSE, J. : “*Progress in Marine Conservation in Europe*”. Springer, Berlin, Heidelberg.

EHLER, Charles (2021): “Two decades of progress in Marine Spatial Planning”. *Marine Policy* 132, 104134.

FRANCO GARCÍA, Miguel Angel (2014): “La contaminación acústica submarina: Especial referencia al impacto sobre los cetáceos producidos por los sonares de los buques de guerra”, *Actualidad Jurídica Ambiental*.

FUENTES GASÓ, Juan Ramón (2017): “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, pp. 1- 44.

GEIJER, Christina, JONES, Peter (2015): “*A network approach to migratory whale conservation: Are MPAs the way forward or do all roads lead to the IMO?*”. *Marine Policy*, vol. 51, pp. 1-12.

GERSTEIN, Edmund, GERSTEIN, Laura, FORSYTHE, Steve, BLUE, Joseph (2001): “*It is all about SOUND science: Manatees, masking and boats*”. *The Journal of the Acoustical Society of America*.

GIMÉNEZ CASALDUERO, María (2010): “Las Áreas Marinas Protegidas: Nuevas perspectivas a la luz de Ley 42/2007, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad”. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. I, núm. 1.

GL Reynolds Environmental Sustainability Consultants (2019): “*The multi-issue mitigation potential of reducing ship speeds*”. Commissioned by Seas at Risk and Transport and Environment and part funded by BMU/UBA and by the EU Life Programme.

GLOWKD, Lyle (2000): “*Complementarities between the Convention on Migratory Species and the Convention on Biological Diversity*”. *Journal of International Wildlife Law and Policy*, vol. 3, núm. 3, pp. 205-252.

GUERREIRO, José (2021): “*The Blue Growth Challenge to Maritime Governance*”. *Frontiers in Marina Science*.

GUTIERREZ CASTILLO, Victor (2015): “La ordenación del espacio marino y la gobernanza sostenible en la Unión Europea”. *Revista General de Derecho Europeo*, vol. 35.

GUZMAN, Hector, HINOJOSA, Natasha, KAISER, Stefanie (2020): “Ship's compliance with a traffic separation scheme and speed limit in the Gulf of Panama and implications for the risk to humpback whales”. *Marine Policy*, vol. 120, 104113.

HERMOSOS, V., CARVALHO, S.B., GIAKOUMI, S. *et al.* (2022): “*The EU Biodiversity Strategy for 2030: Opportunities and challenges on the path towards biodiversity recovery*”. *Environmental Science and Policy*, vol. 127, pp. 263–271.

KAPLAN, Maxwell, SOLOMON, Susann (2016): “*A coming boom in commercial shipping? The potential for rapid growth of noise from commercial ships by 2030*”. *Marine Policy*, vol. 73.

KATSANEVAKIS, Stelios, LEVIN, Noam, COLL, Marta *et al.* (2015): “*Marine conservation challenges in an era of economic crisis and geopolitical instability: The case of the Mediterranean Sea*”. *Marine Policy*. núm. 51. pp. 31-39.

KATSANEVAKIS, Stelios, COLL, Marta, FRASCHETTI, Simonetta *et al.* (2020): “*Twelve recommendations for advancing marine conservation in European and contiguous seas*”. *Frontiers in Marine Science* vol. 7.

KLEMM, Cyrille de. (1981): “*Les Aires protégées marines. Aspects juridiques et institutionnels*”. Consejo de Europa, Estrasburgo.

LAIST, David, KNOWLTON, Amy, MEAD, James, AVENUE, Constitution, COLLET, Anne, PODESTÀ, Michaela (2001): “Collisions between ships and whales”. *Marine Mammal Science*. *Marine Mammal Science*. pp. 35-75.

LASSALLE, Géraldine, LE LOC'H, François, LOBRY, Jérémy, PIERCE, Graham, RIDOUX, Vincent, SANTOS, M., SPITZ, Jerome, NIQUIL, Nathalie, LOC, Le, SANTOS, V. (2012): “*An*

ecosystem approach for the assessment of fisheries impacts on marine top predators: The Bay of Biscay case study". ICES Journal of Marine Science. 69, pp. 925-938.

LAIST, David, KNOWLTON, Amy, MEAD, James, COLLET, Anne, PODESTA Michela (2001): "*Collisions between ships and whales*". *Marine Mammal Science*, vol. 17, núm. 1, pp. 35-75.

LAIST, David, KNOWLTON, Amy, PENDLETON, Daniel (2014): "*Effectiveness of mandatory vessel speed limits for protecting North Atlantic right whales*". *Endangered Species Research*. vol. 23, pp. 133-147.

LEJEUSNE, Christoph, CHEVALDONNÉ, Pierre, PERGENT-MARTINI, Christine, BOUDOURESQUE, Charles, PÉREZ, Thierry (2010): "*Climate change effects on a miniature ocean: the highly diverse, highly impacted Mediterranean Sea*". *Trends Ecol Evol*, vol. 25, pp. 250-260.

LEAPER, Russel (2019): "The Role of Slower Vessel Speeds in Reducing Greenhouse Gas Emissions, Underwater Noise and Collision Risk to Whales". *Frontiers in Marine Science*, vol 6, núm. 505.

LOPEZ GONZALEZ, José Ignacio (1998): "El principio de proporcionalidad en Derecho Administrativo". *Cuadernos de Derecho Público*, no. 5.

MARTIN MATEO, Ramón (1997): "Tratado de Derecho Ambiental". Vol III, Trivium, Madrid.

MICHELI, Fiorenza, HALPERN, Benjamin, WALBRIDGE, Shaun, CIRIACO, Saul, FERRETTI, Francesco, FRASCHETTI, Simonetta, LEWISON, Rebecca, NYKJAER, Leo, ROSENBERG, Andrew (2013) : "*Cumulative Human Impacts on Mediterranean and Black Sea Marine Ecosystems: Assessing Current Pressures and Opportunities*". *PLoS ONE* 8(12): e79889.

MOLENAAR, Erik (2015): "*Port and coastal states*", en ROTHEWELL, Donald: "*The Oxford handbook of the law of the sea*". Oxford University Press, Oxford, pp 280-303.

MORTEN, Jessica, FREEDMAN, Ryan, ADAMS, Jefry, WILSON, Jono, RUBINSTEIN, Aliya., HASTINGS, Sean (2022): "*Evaluating adherence with voluntary slow speed initiatives to protect endangered whales*". *Frontiers in Marine Science*, vol. 9, disponible en <https://doi.org/10.3389/fmars.2022.833206>. (fecha último acceso 18.07.2022).

MOSSOP, Joanna (2019): "*Can we make the Oceans greener? The success and failures of UNCLOS as an environmental treaty*". *Victoria University of Wellington Legal Research Papers*, Paper no. 48/2019 2019, vol. 9 núm. 12.

NAVARRO ORTEGA, Asencio (2019): "Las Áreas Marinas Protegidas en España. Una visión en conjunto". *Revista Catalana de Dret Ambiental* vol. X núm. 2.

- NOAA Fisheries, Office of Protected Resources (2020): “North Atlantic Right Whale (*Eubalaena glacialis*) Vessel Speed Rule Assessment”.
- NORDQUIST, Myron, NANDAN, Satya, KRASKA, James (1985): “United Nations Convention on the Law of the Sea, 1982: A Commentary”. Vol. IV,
- NOTARBARTOLO DI SCIARA, Giuseppe, ZANARDELLI, Margherita, JAHODA Maddalena, PANIGADA, Simone, AIROLDI, Sabina (2003): “The fin whale *Balaenoptera physalus* (L. 1758) in the Mediterranean Sea”. *Mammal Review*, vol. 33 núm. 2, pp. 105–150.
- NOTARBARTOLO DI SCIARA, Giuseppe, CASTELOTTE, Manuel, DRUON, Jean-Noel, PANIGADA, Simone, (2016): “Fin Whales, *Balaenoptera physalus*: At Home in a Changing Mediterranean Sea?”. *Advances in Marine Biology*, vol, 75. Elsevier Ltd.
- NUÑEZ LOZANO, María Carmen (2010): “La política marítima integrada de la Unión Europea”, en NUÑEZ LOZANO, María Carmen: “Hacia una política marítima integrada de la unión europea”. Estudios de política marítima, Madrid (IUSTEL).
- ORTIZ GARCÍA, Mercedes (2000): “Régimen jurídico de las Áreas Marinas Protegidas”. Tesis doctoral de la Universidad de Alicante.
- OUDE ELFERINK, Alex (2018): “Coastal States and MPAs in ABNJ: Ensuring Consistency with the LOSC”. *The International Journal of Marine and Coastal Law*, vol 33, pp. 437–466.
- PACE, Daniela, TIZZI, Raffaella, MUSSI, Barbara (2015) : “Cetaceans Value and Conservation in the Mediterranean Sea”. *Journal of Biodiversity & Endangered Species*.
- PANIGADA, Simone, PESANTE, Giovanna, ZANARDELLI, Margherita, CAPOULADE, Frédéric, GANNIER, Alexandre, WEINRICH, Mason T. (2006): “Mediterranean fin whales at risk from fatal ship strikes”. *Marine Pollution Bulletin*, vol. 52 núm. 10, pp.1287-1298.
- PAULY, D., TRITES, A. W., CAPULI, E., CHRISTENSEN, V. (1998): “Diet composition and trophic level of marine mammals”. *ICES Journal of Marine Science*, vol. 55, pp. 467–481.
- PÉREZ MORENO, Alfonso (2021): “Instrumentos de tutela ambiental”. Medio Ambiente & Derecho, Revista electrónica de derecho ambiental.
- RISCH, Denise, BELIN, A, ENTRUP, Nicolas, LEAPER, Russel, PANELLA, Eleonora, TAYLOR, Bettina, WEILGART, Linda, WERNER, Stefanie, ZIEBARTH, Nadja, (2020): „Underwater Noise – The neglected threat to marine life”. Disponible en: <https://www.bund.net/meere/unterwasserlaerm/> (fecha de acceso 15.07.2022).
- REEVES, Randall, NOTARBARTOLO DI SCIARA, Giuseppe (2006): “The status and distribution of cetaceans in the Black Sea and Mediterranean Sea”. Informe UICN Taller Mónaco.

- ROBERTS, Julian, CHIRCOP, Aldo (2010): “*Area-based Management on the High Seas: Possible Application of the IMO’s Particularly Sensitive Sea Area Concept*”. *The International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 25, p. 483–522.
- RODRIGUEZ-CHAVEZ MIMBRERO, Blanca (2020): “El “buen estado ambiental” como elemento integrador de las estrategias marinas con los planes de ordenación del espacio marítimo”. *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm.107, mayo-agosto, pp. 51-96.
- ROLDÁN BARBERO, Francisco Javier (2012): “España y el nuevo derecho internacional del mar”, en ARANA GARÍA, Estanislao, SANZ LARUGA, Francisco Javier, NAVARRO ORTEGA, Asensio: “*La Ordenación Jurídica del Medio Marino en España*”, Thomson Reuters.
- ROMAN, Joe, ESTES, James, MORISETTE, Lyne, SMITH, Craig, COSTA, Daniel, MC CARTHY, James, NATION, J.B., NICOL, Stephen, PERSHING, Andrew, SMETACEK, Victor (2014) : “*Whales as marine ecosystem engineers*”. *Frontiers in Ecology and the Environment*, vol. 12, pp. 377–385.
- ROTHWELL, Donald, STEPHENS Tim (2010): “*The International Law of the Sea*”.
- SANDS, Philippe, PEEL, Jacqueline (2018): “*Principles of International Environmental Law*”. *Cambridge University Press, Fourth Edition*.
- SANZ LARRUGA, Francisco Javier (2021): “Ordenación del espacio marino (OEM) como herramienta de coordinación”. Congreso Nacional del Medio Ambiente, CONAMA2020, Madrid.
- SCOTT, Karen (2004): “*International Regulation of undersea noise*”. *ICLQ*, vol 53, pp 287 – 324.
- SILBER, Gregory, SLUTSKY, Jonathan, BETTRIDGE, Shannon (2010): “*Hydrodynamics of a ship/whale collision*”. *Journal of Experimental Marine Biology and Ecology* vol. 391, pp. 10–19.
- SPADI, Fabio (2000): “*Navigation in Marine Protected Areas: National and International Law*”. *Ocean Development and International Law*, vol. 31, pp. 285-302.
- TORT CASTRO, Beatriu, PRIETO GONZÁLEZ, Rocío, O’CALLAGHAN, Seán, DOMINGUEZ REIN-LORING, Paula, DEGOLLADA BASTOS, Eduardo (2022): “*Ship Strike Risk for Fin Whales (Balaenoptera physalus) Off the Garraf coast, Northwest Mediterranean Sea*”. *Frontiers in Marine Science*, vol. 9:867287.
- TROUILLET, Brice, JAY, Stephen (2021): “*The complex relationships between marine protected areas and marine spatial planning: Towards an analytical framework*”. *Marine Policy*, 127.
- WEILGART, Lisa (2007): “*The impacts of anthropogenic ocean noise on cetaceans and implications for management*”. *Canadian Journal of Zoology*, vol. 85 núm 11, pp. 1091-1116.

WINKLER, Christina, PANIGADA, Simone, MURPHY, Sinéad, RITTER, Fabian (2020): “Global Numbers of Ship Strikes: An Assessment of Collisions Between Vessels and Cetaceans Using Available Data in the IWC Ship Strike Database”. Informe para la Comisión Ballenera Internacional. IWC/68B/SC HIM09.

WRIGHT, Andrew, AGUILAR De SOTO, Natasha, BALDWIN, Ann, BATESON, Melissa *et al.* (2007): “Do marine mammals experience stress related to anthropogenic noise?”. *International Journal of Comparative Psychology*, vol. 20, pp. 274-316.

VAES, Tom, DRUON, Jean-Noel (2013): “Mapping of potential risk of ship strike with fin whales in the Western Mediterranean Sea. A scientific and technical review using the potential habitat of fin whales and the effective vessel density”. EUR 25847, Luxemburgo, Publications Office of the European Union, JRC79841.

VANDERLAAN, Angelina, TAGGERT, Christopher (2007): “Vessel collisions with whales: The probability of lethal injury based on vessel speed”. *Marine Mammal Science*, vol. 23(1), pp. 144 – 156.

VAN DYKE, Jon M. (2005): “The disappearing right to navigational freedom in the exclusive economic zone”. *Marine Policy*, vol. 29, pp. 107–121, Elsevier.

2 Informes y Directrices

ACCOBAMS, MAGLIO, Alessio, PAVAN, Gianni, CASTELLOTE, Manuel, FREY, Silvia *et al.* (2016): “Overview of the noise hotspots in the ACCOBAMS area –Part I, Mediterranean Sea”. *An ACCOBAMS report*. Monaco.

ACCOBAMS, IWC (2010): “Report of the Joint IWC-ACCOBAMS Workshop on Reducing Risk of Collisions between Vessels and Cetaceans”.

ACCOBAMS (2016): “Overview of the Noise Hotspots in the ACCOBAMS Area”. *Part I - Mediterranean Sea*.

ACCOBAMS (2019): “Guidance on underwater noise mitigation measures”. Methodological Guide. ACCOBAMS-MOP7/2019/Doc 31Rev1

CDB (2022): “Revisión de los impactos de ruido subacuático antropogénico sobre la biodiversidad marina y enfoques para gestionar y mitigarlos”. CBD Technical Series No. 99.

UE, European Environmental Agency (2020): State of nature in the EU Results from reporting under the nature directives 2013-2018, EEA Report

IPCC WGII Sixth Assessment: “Climate Change Report 2022”,

LLOYDS REGISTER GROUP, QINETIQ, UNIVERSITY STRATHCLYDE (2013): “Global MarineTrends 2030”.

Marine Mammals Protected Areas Task Force: “*North Western Mediterranean Sea, Slope and Canyon System Important Marine Mammal Area – IMMA*”. *Fact Sheet*.

Marine Mammals Protected Areas Task Force: “*Alborán Sea Important Marine Mammal Area – IMMA*”. *Fact Sheet*.

MAGRAMA (2012): “Documento técnico sobre impactos y mitigación de la contaminación acústica marina”. Madrid.

MITMA, CEDEX (2021): “Análisis de Tráfico Marítimo en el Corredor de Migración de Cetáceos del Mediterráneo en relación con colisiones entre barcos y cetáceos”. Informe Técnico. Madrid.

OceanCare (2021): “Aguas silenciosas para ballenas y delfines: la oportunidad única de evitar, reducir y mitigar las actividades generadoras de ruido submarino en el Corredor de Migración de Cetáceos del Mediterráneo”. Disponible en <https://www.oceancare.org/wp-content/uploads/2021/11/Quiet-Waters-en-web.pdf> (fecha de acceso 28.02.2022)

PLAN BLEU (2021): “*Maritime Transport in the Mediterranean: Status and challenges*”.

Regional Marine Pollution Emergency Response Centre for the Mediterranean Sea (2021): “*Study on trends and outlook of marine pollution from ships and activities and of maritime traffic and offshore activities in the Mediterranean*”. Floriana.

UE (2021): “*European Maritime Transport Environmental Report 2021*”. Informe de la Agencia Marítima Europea, Agencia Ambiental Europea.

UNEP, CDB (2003): “Marine and coastal biodiversity: Review, further elaboration and refinement of the programme of work”. UNEP/CBD/SBSTTA/8/INF/3/Rev.1.

UE, Agencia Ambiental Europea (2018): “Marine Protected Areas: Designed to conserve Europe's marine life, marine protected areas are a globally recognised tool for managing and enhancing our marine ecosystems”.

UE, Tribunal de Cuentas Europeo (2020): “Medio marino: la protección de la UE es extensa pero poco profunda”. Informe Especial.

UE (2012): Declaration of the European Ministers responsible for the Integrated Maritime Policy and the European Commission, on a Marine and Maritime Agenda for growth and jobs the “Limassol Declaration”.

UE: COM (2007/575) final. An Integrated Maritime Policy for the European Union.

3 Jurisprudencia

3.1.Internacional

Tribunal Permanente de Arbitraje: *Mauritius v. United Kingdom*. Fallo del 18 de marzo de 2015.

3.2.Unión Europea

TJUE Sentencia de 18 de mayo de 2006: Comisión/España, asunto C-221/04, ECLI:EU:C:2006:329.

4 Normativa y regulación

4.1.Internacional

Convenición de la Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, 1982.

Convenio constitutivo de la Organización Marítima Internacional, 1948.

Convenio de Bonn sobre especies migratorias, 1979.

IMO (2009): “*Guidance document for minimizing the risk of ship strikes with cetaceans*”. IMO Doc. MEPC.1/Circ.674,).

IMO (2014): “Directrices para reducir el ruido submarino debido al transporte marítimo comercial y sus efectos adversos en la fauna marina”. IMO Doc. MEPC.1/Circ.833.

IMO (2018): “*Adoption of the initial IMO Strategy on reduction of the GHG emissions from ships and existing IMO Activity related to reducing GHG emissions in the shipping sector*”. Note by the International Maritime Organization to the UNFCCC Talanoa Dialogue.

CDB COP (2010): “El Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020 y las Metas de Aichi para la Diversidad Biológica”. UNEP/CBD/COP/DEC/X/2.

CMS (2011): “Further Steps to Abate Underwater Noise Pollution for the Protection of Cetaceans and Other Migratory Species”. UNEP/CMS/Resolution 10.24.

CMS COP (2017): ”Resolution 12.14 on Adverse Impacts of Anthropogenic Noise on Cetaceans and Other Migratory Species”. UNEP/CMS/COP12/Doc.24.2.2/Annex 1.

CMS (2020): “Best Available Technology (BAT) and Best Environmental Practise (BET) for Three Noise Sources: Shipping, Seismic Airgun Surveys, and Pile Driving”. WEILGART, Lisa, preparado por *OceanCare*. UNEP/CMS/COP13/Inf.9.

4.2.Regional

Convenio para la protección del medio marino y de la región costera del Mediterráneo, 1995.

- Protocolo sobre las Zonas Especialmente Protegidas y la Diversidad Biológica en el Mediterráneo.

Acuerdo de Mónaco sobre la Conservación de los Cetáceos del Mar Negro, el Mar Mediterráneo y la Zona Atlántica Contigua, 2001.

- ACCOBAMS: Resoluciones 2.16 (2004); 3.10 (2007); 4.17 (2010); 5.13 (2013); y 6.17 (2016); Resolución 7.12. (2019) “Ship strikes”.
MOP7/2019/Doc38/Annex15/Res.7.12.

4.3. Normativa de la Unión Europea

Directiva 92/43/CEE, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres.

Directiva 2008/56/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 2008, por la que se establece un marco de acción comunitario para la política del medio marino.

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.

Decisión (UE) 2022/591 del Parlamento Europeo y del Consejo de 6 de abril de 2022 relativa al Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2030.

UE (2020): “Resolución del Parlamento Europeo, de 9 de junio de 2021, sobre la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030: Reintegrar la naturaleza en nuestras vidas 2020/2273(INI)”. Doc. (2022/C 67/03).

4.4. Normativa Nacional

Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino.

Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido.

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

Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

Anteproyecto de Ley de modificación del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, y de la Ley de Navegación Marítima ha sido aprobada por el Consejo de Ministros en marzo de 2022.

Real Decreto 1727/2007, de 21 de diciembre, por el que se establecen medidas de protección de los cetáceos.

Real Decreto 699/2018, de 29 de junio, por el que se declara Área Marina Protegida el Corredor de migración de cetáceos del Mediterráneo, se aprueba un régimen de protección preventiva y se propone su inclusión en la Lista de Zonas Especialmente Protegidas de Importancia para el Mediterráneo (Lista ZEPIM) en el marco del Convenio de Barcelona.

Real Decreto 1274/2011, de 16 de septiembre, por el que se aprueba el Plan estratégico del patrimonio natural y de la biodiversidad 2011-2017, en aplicación de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

Real Decreto 500/2020, de 28 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, y se modifica el Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.

Resolución de 16 de noviembre de 2020, de la Dirección General de Biodiversidad, Bosques y Desertificación, por la que se integran en la Red de Áreas Marinas Protegidas de España ocho zonas especiales de conservación marinas de la Región Biogeográfica Mediterránea de la Red Natura 2000 y el Área Marina Protegida el Corredor de migración de cetáceos del Mediterráneo.

MITECO: Estrategia Marina, DM levantino-balear. Documentos del primer ciclo de estrategias marinas (2012-2018).

MITECO: Estrategia Marina, DM levantino-balear. Documentos del segundo ciclo de estrategias marinas (2018-2024).

MITECO: Planes de ordenación del espacio marítimo, DM levantino-balear.

MITECO: Plan Estratégico del Patrimonio Natural y la Biodiversidad a 2030, Borrador, versión 19.04.2022.

MITECO: Borrador de Real Decreto por el que se aprueban el Plan Director de la Red de Áreas Marinas Protegidas de España y los Criterios mínimos comunes para la gestión coordinada y coherente de la Red.