

Áreas marinas protegidas: avances en su conservación

MERCEDES ORTIZ GARCÍA

SUMARIO. 1. INTRODUCCIÓN. 2. LA MODERNIDAD DE LAS AMP. 3. DEFINICIONES, CARACTERES Y TIPOLOGÍA DE LAS AMP. 4. LA GESTIÓN DE LAS AMP. 5. EL MARCO JURÍDICO MUNDIAL Y LOCAL DE LAS AMP. 5.1. El Contexto Mundial de Protección de la Biodiversidad Marina. 5.2. La Política Marítima Integrada de la Unión Europea. 5.3. La Regulación Española de las AMP. 6. CONCLUSIONES. LAS AMP: GOBERNANZA PROTECTORA GLOBAL Y LOCAL. 7. BIBLOGRAFÍA Y WEBGRAFÍA.

RESUMEN: El área marina protegida es la categoría de espacio natural protegido referente de conservación de la biodiversidad marina y del dinamismo de los océanos y mares para que sean limpios, sanos y productivos, y con un aprovechamiento sostenible, suministrador de multitud de servicios. En la actualidad avanza hacia una estrategia global-ecosistémica o gobernanza, pues no solo se deben preservar los recursos naturales marinos, sino también el patrimonio cultural, los métodos tradicionales de producción y empleo –coadyuvados por las nuevas tecnologías–, y por supuesto, a sus custodios (pescadores, comunidades locales, asociaciones, empresarios náuticos, etc.). Esta gobernanza es posible gracias al apoyo normativo y programático mundial y de la Unión Europea que ha fructificado en un marco normativo nacional específico y robusto para la protección del ambiente marino, conformado, fundamentalmente, por la Ley de patrimonio natural y biodiversidad de 2007 que inicia y da base a la protección de la biodiversidad marina en España, y por la Ley de protección del medio marino de 2010 que la completa y desarrolla. Pero queda el reto de su buena aplicación para conformar una extensa Red de AMP, representativa de todos los

ecosistemas marinos hispanos, dada nuestra gran responsabilidad por la enorme biodiversidad que atesora España.

ABSTRACT: The marine protected area is the category of a protected natural space that is a reference for the conservation of marine biodiversity and the dynamism of the oceans and seas so that they are clean, healthy and productive, and with a sustainable use, providing a multitude of services. At present, it is moving towards a global-ecosystem strategy or governance, since not only marine natural resources must be preserved, but also cultural heritage, traditional methods of production and employment - contributed by new technologies - and, of course, their custodians (fishermen, local communities, associations, nautical entrepreneurs, etc.). This governance is possible thanks to the normative and programmatic support of the European Union and the world, which has borne fruit in a specific and robust national normative framework for the protection of the marine environment, made up, fundamentally, of the Law of Natural Heritage and Biodiversity of 2007 that initiates and it gives basis to the protection of marine biodiversity in Spain, and by the Law of protection of the marine environment of 2010 that completes and develops it. But there remains the challenge of its good application to form an extensive AMP Network, representative of all the Hispanic marine ecosystems, given our great responsibility for the enormous biodiversity that Spain treasures.

PALABRAS CLAVE: Áreas marinas protegidas. Biodiversidad marina. Leyes protección biodiversidad y medio marino. Gobernanza. Redes.

KEYWORDS: Marine protected areas. Marine biodiversity. Biodiversity and marine environment protection laws. Governance. Networks.

1. INTRODUCCION

Los mares y océanos representan el 99% del espacio vital disponible de nuestro planeta, cubren el 71% de la superficie de la Tierra y contienen el 90% de la biosfera, albergando más diversidad biológica que los ecosistemas terrestres y de agua dulce.

Además, los océanos son los auténticos pulmones de la Tierra — nuestra fuente principal de oxígeno—, desempeñando un papel determinante en las condiciones climáticas y, por tanto, en la urgente y necesaria lucha contra el cambio climático.

Pero el mar, cada día más, es objeto de un uso intensivo —pesca, transporte marítimo, energía, actividades recreativas, etc.—, en un espacio cada vez más vulnerable dadas las grandes presiones —contaminación por sustancias peligrosas, plásticos; introducción de especies exóticas; destrucción de hábitats; ruido submarino.—; además de sumarse los nocivos y sinérgicos efectos del cambio climático: elevación del nivel del mar, acidificación marina, destrucción de los corales, etc.

España es un país eminentemente marítimo no solo cuantitativamente, pues la superficie marina del país duplica la terrestre, sino también cualitativamente, dadas las consideraciones estratégicas geográficas, económicas y ecológicas marinas. Según el sistema de clasificación global del ambiente costero, se ha determinado la existencia de 49 grandes ecosistemas marinos, de los que tres incluyen a las aguas españolas: costas ibéricas, Mediterráneo y corriente de Canarias.

En efecto, España cuenta con aproximadamente 8.000 km de costa, repartidos entre una península y dos archipiélagos, bañados el norte y suroeste por el océano Atlántico, y la costa este y sureste por el mar Mediterráneo. Asimismo, posee un total de diez Comunidades Autónomas (en adelante, CC. AA.) costeras, a saber: Galicia, Asturias, Cantabria, País Vasco, Cataluña, Comunidad Valenciana, Murcia, Islas Baleares e Islas Canarias, a las que hay que sumar las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. En este territorio costero viven de forma estable unos 23 millones de personas, es decir, el 58% de la población total española vive dentro del 15% de la superficie del territorio nacional que representan nuestras costas. Estos datos demuestran, entre otras cosas, la gran relevancia de las zonas costeras en relación con su medio marino adyacente. De hecho, la superficie marina actualmente protegida se localiza básicamente en zonas costeras tanto de la península como de los archipiélagos e islas del territorio español, constituyendo, por lo tanto, en su totalidad, zonas poco profundas. Como consecuencia, los hábitats mejor representados se sitúan, mayoritariamente, en fondos inferiores a los 50-60 metros de profundidad.

En sintonía con esa gran densidad y teniendo en cuenta que el medio marino es el recurso base para las numerosas actividades económicas marítimas, se observa que el entorno marino constituye un factor decisivo para nuestra prosperidad económica -se habla de la *Economía Azul*-, bienestar social y calidad de vida. En la actualidad prácticamente está desterrada la creencia de que la conservación y el desarrollo económico son conceptos absolutamente opuestos, cuando en realidad es todo lo contrario; la única posibilidad de un desarrollo económico es a través de medidas de conservación: “cuidar de lo que nos cuida” como acierta ARAUJO. Por ello desde hace un tiempo –no demasiado- el medio marino es objeto de

atención, por parte de muchas instancias, y además en su contexto oportuno, a saber, el enfoque de ecosistema o ecosistémico, o lo que es lo mismo, el enfoque global integrador de las actividades marítimas que responda a las necesidades del ecosistema.

En la actualidad, dado además el gran deterioro del medio terrestre, se puede afirmar que la supervivencia de la humanidad depende precisamente de la salud, estabilidad y diversidad de los ecosistemas marinos-costeros; de ahí la necesidad y oportunidad de las áreas protegidas en el medio marino, las denominadas “Áreas marinas protegidas” (AMP, en adelante). Las AMP son espacios en mares, océanos, costas, que cuentan con medidas especiales de preservación, constituyendo la herramienta básica de protección de la biodiversidad marina.

Asimismo, cabe señalar que, aunque esta figura es bastante novedosa y por tanto todavía no se prodiga demasiado, tanto desde Naciones Unidas como de la Unión Europea se está realizando una labor verdaderamente ingente para gestionar sosteniblemente los mares, como lo demuestran los numerosos documentos y textos normativos adoptados de un tiempo a esta parte, que obviamente va a repercutir muy favorablemente en la potenciación de las AMP por parte de los Estados. Así sucede con España que tiene, además, una gran responsabilidad, pues disfruta del mayor patrimonio natural marino de Europa, y también -cabe incidir- terrestre, dado que es bastante habitual proteger espacios mixtos. De esta manera, se va a presentar de forma sucinta el marco jurídico mundial, comunitario y español de las AMP, precedido de una breve caracterización de las mismas, para concluir con su actual tendencia de gobernanza holística o global.

2. LA MODERNIDAD DE LAS AMP

El momento presente se caracteriza por el conocimiento del mundo marino y por ende de su gran relevancia. Por ello es sabido que el mantenimiento de un ambiente marino sano es condición indispensable para el buen uso del espacio marino-costero. En efecto, la biodiversidad marina apoya el funcionamiento de los ecosistemas marinos y el suministro de servicios (tantos ambientales como socioeconómicos); sin biodiversidad no habría servicios.

Sin embargo, el desconocimiento y la falta de estudios de nuestros mares ha sido una constante, hasta hace muy poco tiempo, que concuerda con el desinterés en su protección y, por ende, en la ausencia generalizada de una normativa que respaldara la protección del medio marino. De esta manera, las AMP son muy recientes y escasas si se comparan además con

los espacios protegidos en el medio terrestre. En este sentido de acuerdo con el Informe "Planeta Protegido" presentado por el Centro Mundial de Vigilancia de la Conservación (UNEP-WCMC), y la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) en 2016, en el último decenio se han efectuado grandes progresos respecto a la protección de los océanos. La extensión de las áreas marinas protegidas pasó de un poco más de 4 millones de km² en 2006 a cerca de 15 millones de km² actualmente, cubriendo el 4% de los océanos del planeta, una extensión casi equivalente al territorio de Rusia. En la actualidad existen cerca de 5.000 AMP en más de ochenta países. Y según el último informe Planeta Protegido, de 19 de noviembre de 2018, alrededor de 15% de la superficie terrestre del mundo está mejor protegida por las medidas de conservación, así como más de 7% de los océanos del mundo, lo que garantiza que el mundo está en vías de cumplir importantes metas de conservación. En concreto, en 2018, más de 20 millones de km² de la superficie terrestre y casi 27 millones de km² de áreas marinas habían sido designadas como "áreas protegidas", lo que representa un aumento de 0,2% de las áreas terrestres y de 3,2% de las áreas marinas desde que se publicó el último informe, en 2016. Pese a este aumento total de la cobertura marina, queda aún mucho por hacer para mejorar tanto la cantidad como la calidad de las áreas protegidas, pues muchas no tienen regulación, o instrumentos de gestión, de planificación. De ahí el gran interés del respaldo tanto de Naciones Unidas como de la Unión Europea, como se verá.

En síntesis, sobre la historia de las áreas marinas protegidas se destacaría su modernidad. Se puede considerar que, con el Parque Nacional de Yellowstone, declarado en 1872, arrancó el movimiento mundial de áreas protegidas, pero solo alcanzó al medio terrestre. De hecho, el país pionero en la creación de los parques nacionales, Estados Unidos, se demoró casi tres cuartos de siglo en crear un sistema nacional de santuarios marinos.

En efecto, se ha tardado muchísimo en valorar y, por lo tanto, en proteger el medio marino, y además como un ecosistema. Prácticamente hay que situarse en la última década del siglo XX; anteriormente se habían adoptado regulaciones proteccionistas sobre el medio marino, pero centradas, fundamentalmente, en su contaminación, y en la pesca.

En la actualidad y desde la Unión Europea existe claramente un amplio consenso en torno a la necesidad de gestionar los mares de forma holística, como lo demostró el VI Programa de Acción Comunitario en materia de Medio Ambiente, que ofrece el marco para el establecimiento en el plano comunitario de una política marítima integrada, identificando la

protección del medio marino, mediante las AMP, como una de sus áreas prioritarias.

Entonces respecto a la historia de las AMP se podrían identificar hasta tres etapas. La primera comenzaría en 1935, fecha del primer espacio marino protegido: *Fort Jefferson National Monument* en Estados Unidos, que finalizaría a finales de los años sesenta, principios de los setenta, que es cuando se deja notar la influencia de los Encuentros y Recomendaciones internacionales, que daría lugar a la segunda etapa que llega hasta finales del siglo XX. Y la tercera etapa que comienza con el nuevo milenio hasta nuestros días.

En la primera etapa realmente se declaran fundamentalmente espacios protegidos terrestres con elementos marinos; es decir, no son AMP *stricto sensu*. El establecimiento de espacios marinos protegidos en sus orígenes hasta bien entrada la década de los sesenta, no supone más que casos aislados, probablemente a iniciativa de algún entusiasta y siempre son espacios protegidos mixtos (terrestre y marino), donde el componente marino aparece siempre como secundario frente al terrestre (adyacente). De esta manera, esos primeros espacios protegidos marinos fueron a menudo pequeñas extensiones marinas de áreas protegidas terrestres, que la mayoría de las veces solo eran incluidas cuando facilitaban la confección de los límites. Una bahía, por ejemplo, era incluida si el límite constituía una línea que unía los dos extremos de la misma. Asimismo, también se protegían áreas marinas -siempre como extensiones de áreas terrestres- por motivos estéticos (complementaban un bello paisaje), por motivos recreativos (eran populares entre los buzos deportivos), por motivos proteccionistas (reforzaban la protección de la parte terrestre). En definitiva, en todos los casos se prestaba poca atención a la parte marina del área protegida. Así sucedió en España, con las primeras declaraciones de espacios costeros, que protegían claramente el medio terrestre, que era reforzado por una orla marina de una milla, estrategia que se inició con la declaración del Parque Nacional de Doñana.

Pero, además hay que tener en cuenta que, tratándose del mar y de sus recursos vivos, tradicionalmente, su tutela ha recaído en la Administración pesquera, cuya legislación contiene restricciones a la libertad de pesca en pro de la repoblación marítima. Por tanto, muchas veces lo que a simple vista pasaban como pequeñas AMP eran, en realidad, *vedas pesqueras* o las llamadas *reservas marinas (pesqueras)*. También, dado que se tardaría en tener un respaldo normativo *ad hoc* para proteger el ecosistema marino, y que la normativa de pesca era la más cercana, comenzaría la declaración de reservas pesqueras, cuya primera reserva marina española se declararía en las aguas de la isla de Tabarca (Alicante),

en 1986, aunque su objeto de interés principal fuera ambiental: el ecosistema marino.

En este sentido, cabe hacer una precisión respecto a los títulos competenciales concernientes, pues en el caso de las reservas pesqueras el título competencial es “pesca marítima”, considerándose el mar como un *caladero*, mientras que en las AMP su título competencial es “ambiente marino”, considerándose el mar como un *ecosistema*. Obviamente ambos títulos competenciales se retroalimentan, y de hecho en la actual estrategia de *protección global* que se predica de las AMP la gobernanza de la pesca es esencial para las AMP.

En cualquier caso, estas atribuciones competenciales por razón de la materia han tenido y tienen consecuencias por razón del territorio, que han aportado complejidad, pues las referencias pesqueras de “aguas interiores” y “aguas exteriores” no se asimilan a las competencias ambientales, de AMP, como se verá. Y de hecho esta complejidad ha sido objeto de controversias que necesitó informe del Consejo de Estado 2/2005, de 19 de julio, titulado “Informe sobre las competencias de las distintas administraciones territoriales y órganos de la Administración General del Estado en materia de protección de hábitats y especies marinas y de declaración y gestión de áreas marinas protegidas”. Asimismo ha derivado en numerosa jurisprudencia como las sentencias del Tribunal Constitucional 38/2002, de 14 de febrero, y 97/2002, de 25 de abril, sobre el Parque Natural de Cabo de Gata-Níjar y la Reserva Natural de las Salinas de Ibiza; la Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de julio de 2008 sobre el Parque Natural la Península del Llevant y las Reservas Naturales de Cap de Farrutx y Cap de Freu, que *grosso modo* señalan que las competencias autonómicas ambientales no se extienden más allá de las aguas interiores.

Volviendo al hilo conductor de las AMP, en este primer período no se puede hablar cualitativamente de AMP, pero tampoco cuantitativamente pues constituyen casos aislados. Pero, se recoge esta cronología pues es ilustrativa de su evolución. De esta manera, el inicio de la segunda etapa coincide y no casualmente con la concienciación mundial sobre la protección ambiental, y lo que se denomina la “concepción moderna de los espacios naturales protegidos”, donde los valores *paisajísticos* y *estéticos* pasan a un segundo plano, y cobran relevancia la protección del ambiente, el concepto de “uso racional” de los recursos o desarrollo sostenible, y la visión *dinámica*. Es decir, que el espacio protegido debe conllevar medidas de gestión para que su conservación sea realidad al tiempo que se puedan seguir realizando aquellos usos que no entorpecen dicha conservación.

Este enfoque influirá en la protección de la *globalidad* de los sistemas naturales: la naturaleza es una y no puede fraccionarse arbitrariamente, de manera que el medio marino no puede ser desatendido, como había ocurrido anteriormente. Esta nueva caracterización se recogerá en el IV Congreso Mundial de Parques Nacionales y otras Áreas Protegidas de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (IUCN), celebrado en Caracas, en 1992.

En coherencia, el Convenio sobre la Diversidad Biológica de 1992 se refiere expresamente el medio marino cuando define la "diversidad biológica" como *“la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otras cosas, los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte; comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas”* (art. 2).

Asimismo, en la “Agenda 21”, en su Capítulo 17 (dedicado a los mares), fruto de la Conferencia Mundial sobre el Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible de Río de Janeiro, de 1992, se determina que el medio marino, a saber, *“los océanos, todos los mares y las zonas costeras adyacentes, constituyen un todo integrado que es un componente esencial del sistema mundial de sustentación de la vida y un valioso recurso que ofrece posibilidades para un desarrollo sostenible”*.

De esta etapa es la declaración del Parque Marino del Arrecife de la Gran Barrera Australiana, que no se puede dejar de mencionar pues constituye un referente por su gran extensión, riqueza ecológica y modelo de gestión.

Pero habrá que esperar al inicio del siglo XXI -la tercera y actual etapa- para que la estrategia de las AMP dé un giro extraordinario, mediante su incorporación como una categoría propia al catálogo de espacios naturales protegidos, la promulgación de normativas *ad hoc* para su regulación, y asimismo su generalizada declaración, demandada desde instancias mundiales, comunitarias, y ejercida cada vez más por las esferas más locales, nacionales, a instancia muchas veces de sus comunidades de usuarios como los pescadores, fomentando buenas alianzas o gobernanzas. La *gobernanza* que en términos generales se refiere a los medios y métodos utilizados con el fin de mejorar el rendimiento de una organización, no tiene una definición unívoca pues depende de la idiosincrasia, contexto, sistema político de cada lugar. Sin embargo, siempre le caracteriza la manera de gobernar con *un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado*, para “lograr un desarrollo económico, social e

institucional duradero”, como la define la Real Academia Española de la Lengua.

3. DEFINICIONES, CARACTERES Y TIPOLOGIA DE LAS AMP

Dentro de la protección de la naturaleza —que es el objeto de interés— cabría realizar una clasificación, pues la legislación aplicable en esta parcela se perfila desde una doble perspectiva: sectorial y territorial. En la perspectiva sectorial se incardina la conservación de especies, y en la territorial se encontrarían los espacios naturales protegidos, y, por ende, las AMP. La normativa de AMP, referida a enclaves territoriales, contempla estas zonas de manera integral y atendiendo a la totalidad de los recursos presentes y usos posibles; en cambio, la normativa sectorial —como la aplicable a la flora y fauna (a las especies marinas)— atiende únicamente al recurso natural que constituye en cada caso su objeto, con independencia de que se sitúe en un espacio protegido o fuera de él. Esta última fue la primera estrategia conservacionista en aparecer y actualmente ha perdido protagonismo dadas las bondades, ventajas, que se predicán de la protección de las especies en sus respectivos hábitats.

A su vez, cabe señalar que las AMP implican una categoría de “espacio natural protegido”, que constituye el género común, que desde sus inicios -finales siglo XIX- y durante mucho tiempo fue aplicado solo al medio terrestre, como es sabido.

Las AMP *grosso modo* constituyen reservorios de la naturaleza costera-marina, y a falta de una definición legal, las definí, al inicio del siglo XXI, como “*una técnica jurídica que otorga un régimen protector especial a un espacio marino – que puede estar vinculado al espacio terrestre – y localizado en cualquier espacio oceánico sea jurisdiccional o no, para la salvaguarda de los ecosistemas marinos relevantes y/o amenazados que contenga, mediante la declaración formal del órgano competente de acuerdo con la normativa de conservación de la naturaleza; que, asimismo, posibilitará y regulará los usos que no impidan la capacidad de regeneración del medio, fundamentalmente, actividades de investigación y educativas, así como ciertas prácticas artesanales de pesca*” (ORTIZ GARCIA, 2002).

En la Séptima Conferencia de las Partes del Convenio sobre Diversidad Biológica celebrada en 2004 (Decisión VII/5), un “*área protegida marina y costera a la que se incorporan todas las categorías de áreas protegidas de la IUCN*” es definida como “*toda zona definida dentro*

del medio marino o contigua al mismo, junto con las aguas que la cubren y la flora, fauna y rasgos históricos y culturales asociados, que ha sido reservada por acto legislativo o por otros medios efectivos, incluso la costumbre, para que su diversidad biológica marina y/o costera goce de un nivel de protección superior al de su entorno”. Asimismo se determinaban las distintas ubicaciones posibles dentro del medio marino, a saber: “*aguas de mar poco profundas permanentes, bahías, estrechos, lagunas; estuarios; lechos acuáticos submareales (lechos de algas marinas, lechos de zostera marítima, praderas marinas tropicales), arrecifes de coral, limos intermareales, marismas y pantanos de arena o de sal; cabezos submarinos, corales de aguas profundas, fuentes de aguas profundas y hábitats oceánicos*”.

Como se observa las AMP pueden encontrarse en diferentes ambientes marinos, incluso terrestre-costero, y asimismo van a cumplir diversas funciones, además de la protección de la naturaleza marina, como son la investigación científica, la educación, y la promoción del desarrollo sostenible. Esta última función, muy amplia de contenido, va a ser determinante para su actual y global caracterización, como se mostrará.

En cualquier caso, estas definiciones guardan sintonía con la definición que estableció expresamente para las AMP la Ley española 42/2007, de 13 de diciembre, de patrimonio natural y de la biodiversidad, aprobada como normativa básica estatal en la materia (en adelante, Ley biodiversidad) y modificada por la Ley 33/2015, de 21 de septiembre¹, a saber: “*espacios naturales designados para la protección de ecosistemas, comunidades o elementos biológicos o geológicos del medio marino, incluidas las áreas intermareal y submareal, que, en razón de su rareza, fragilidad, importancia o singularidad, merecen una protección especial*” (art. 33.1).

Siguiendo con la definición legal de AMP cabe señalar que no es demasiado explícita en relación con sus caracteres, pero es muy relevante pues es la primera vez que el Ordenamiento jurídico español recoge expresamente a las AMP. Anteriormente con su norma predecesora, la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de Espacios Naturales que deroga, se apuntaba la posibilidad de establecer espacios protegidos en el mar (*ex arts. 10.1 y 21.3*), pero sin recoger una figura específica; posibilidad que fue truncada definitivamente tras la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 102/1995, al señalar la inconstitucionalidad del

¹ Recientemente se ha producido otra modificación de la Ley biodiversidad mediante la Ley 7/2018, de 20 de julio, referida a la lucha de las especies exóticas invasoras, que obviamente interacciona con la pesca y acuicultura.

precepto que se refería a la atribución competencial para la declaración de espacios en el medio marino. Dicha inconstitucionalidad se basó - expresado muy sucintamente en este momento- en lo siguiente: el medio marino era referido como “dominio público marítimo-terrestre” (ex art. 21.3) y como en dicho dominio público también hay espacios terrestres y dada que la competencia para la declaración de espacios naturales de acuerdo con la regla general corresponde a las CC.AA, el legislador optó por derogar íntegramente tal precepto (21.3), dejando un vacío legal para la declaración de espacios protegidos en el mar, hasta la aprobación de la Ley biodiversidad.

La Ley biodiversidad apuesta por primera vez -tanto en un texto normativo estatal como autonómico- por la protección del medio marino *per se* a diferencia de leyes anteriores cuyo objetivo era exclusivamente la conservación del medio terrestre, incluso aunque hicieran referencia al medio marino como ocurría con la ley anterior en la materia (Ley 4/1989) cuando definía el “espacio natural protegido” (art. 10.1), y cuando se refería a la atribución competencial (art. 21.3). Del resto del articulado se evidenciaba la vaga intención de proteger el medio marino, como lo corroboró la escasa práctica de declarar AMP y definitivamente con la derogación íntegra del apartado que se refería a la declaración de espacios protegidos en el dominio marítimo-terrestre (art. 21.3) para acogerse a la STC 102/1995.

Por el contrario, en la Ley biodiversidad se realizan referencias continuas y claras al medio marino, y asimismo se pueden encontrar notas caracterizadoras de las AMP atendiendo a otros preceptos en conexión, como sucede con la definición genérica de espacio natural protegido, que además hace referencia expresa desde un primer momento al medio marino. La definición dice: “*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*”, y además “*que cumplan al menos uno de los requisitos siguientes y sean declarados como tales: a) Contener sistemas o elementos naturales representativos, singulares, frágiles, amenazados o de especial interés ecológico, científico, paisajístico, geológico o educativo; b) Estar dedicados especialmente a la protección y el mantenimiento de la diversidad biológica, de la geodiversidad y de los recursos naturales y culturales asociados*” (art. 28.1). Asimismo, se incide en las posibles ubicaciones de los espacios naturales protegidos y de nuevo se hace referencia a las AMP pues los “*espacios naturales protegidos podrán abarcar en su perímetro ámbitos terrestres exclusivamente, simultáneamente terrestres y marinos, o exclusivamente marinos*” (art. 28.2).

Otra nota caracterizadora es la gran presencia de la actividad pesquera como se desprende claramente cuando la Ley biodiversidad señala que “*Independientemente de la categoría o figura que se utilice para su protección, las limitaciones en la explotación de los recursos pesqueros en aguas exteriores se realizarán conforme a lo establecido en el artículo 18 de la Ley 3/2001, de 26 de marzo, de Pesca Marítima del Estado*” (art. 37.3). Es decir, la pesca es muy relevante en un AMP, como ya se había adelantado, tanto que da entrada a su normativa para proteger el medio marino.

Por otra parte, en coherencia con la gran atención de la Ley biodiversidad al medio marino, en la clasificación o *tipología* de los espacios naturales protegidos, expresamente ya se tiene en cuenta a las AMP cuando señala que “*En función de los bienes y valores a proteger, y de los objetivos de gestión a cumplir, los espacios naturales protegidos, ya sean terrestres o marinos, se clasificarán, al menos, en alguna de las siguientes categorías: a) Parques; b) Reservas Naturales; c) Áreas Marinas Protegidas; d) Monumentos Naturales; e) Paisajes Protegidos*” (art. 30).

Entonces respecto a la tipología clásica de los espacios protegidos que recoge la Ley biodiversidad, que se acaba de señalar, y entre las que se incluye a las AMP, surge la cuestión de si los espacios marinos también pueden protegerse a través de las otras categorías. La respuesta sería afirmativa (art. 30), en cuyo caso, su régimen jurídico será el aplicable a esas otras figuras (arts. 30 y ss). No obstante, sabiendo que lo que caracteriza a las AMP frente al resto de espacios marinos protegidos es la protección del medio marino *per se*, y no como complemento o zona de amortiguación del medio terrestre como ha sido costumbre se podría llegar incluso a contemplar la posibilidad de que las AMP se reservaran para los espacios protegidos exclusivamente marinos. Pero, hecha esta aclaración, la referencia de las AMP no va a ser tan restrictiva, y, por tanto, muchas veces serán AMP mixtas (marinas y terrestres) que son, por otra parte, actualmente la gran mayoría, pero obviamente en ellas el medio marino siempre será relevante *per se*.

Y por cualquier otra figura de protección se ha de entender toda categoría jurídica que viene regulada en la Ley biodiversidad, que son muchas, y podrían ser agrupadas bajo una doble vertiente. Por un lado, las “categorías nacionales”, que responden a las denominaciones consolidadas en la materia, ya citadas (parques, reservas naturales, monumentos naturales y paisajes protegidos, art. 30), a las que habría que sumar las “variedades autonómicas”, aunque se suelen asimilar nominal y por contenido a las citadas en la Ley biodiversidad, ya que tiene carácter de ley

básica en la materia, y además por la vinculación explícita que realiza dicha Ley a efectos competenciales entre los espacios “costeros-marinos” y las CCAA (art. 37.2).

Y, por otro lado, estarían las “categorías internacionales”, aquellas definidas en los Convenios internacionales en los que España es Parte, así como en las Directivas comunitarias, que la Ley biodiversidad haciendo gala de gran ambición recoge muy oportunamente. Cabe precisar que no existen muchas designaciones internacionales específicas para las AMP puesto que el ámbito del Derecho internacional referido a las mismas y no a espacios protegidos en general, es muy parco, pero tienen interés para las AMP pues en su mayoría se aplican también al medio marino. En cualquier caso, se declaran espacios protegidos localizados en el medio marino bajo jurisdicción española utilizando las designaciones internacionales prescritas por los correspondientes convenios internacionales. Entre ellas, destacan por especificidad con el medio marino, las áreas marinas protegidas del Convenio para la protección de medio ambiente marino del Atlántico del nordeste (OSPAR) y las Zonas Especialmente Protegidas de Importancia para el Mediterráneo (ZEPIM), del Convenio para la protección del medio marino y de la región costera del Mediterráneo (art. 50). España es el país que cuenta en la actualidad con un mayor número de espacios que han conseguido la denominación de ZEPIM, que muchas veces se solapa con la de AMP, a saber: Isla de Alborán, Cabo de Gata-Níjar, Fondos Marinos del Levante Almeriense, Acantilados de Maro-Cerro Gordo, Islas Medes, Cabo de Creus, Islas Columbretes, Mar Menor, y zona oriental mediterránea de la costa de Murcia.

Asimismo, la Ley biodiversidad recoge otras categorías, a saber: los humedales de importancia internacional del Convenio relativo a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas; los sitios naturales de la Lista del Patrimonio Mundial de la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural, los *geoparques* declarados por la UNESCO, y las *reservas biogenéticas* del Consejo de Europa (art. 50).

Y se suman los espacios protegidos que conforman la “Red Natura 2000” en la Unión Europea (art. 42), a saber: los *lugares de importancia comunitaria* (LIC) hasta su transformación en *zonas especiales de conservación* (ZEC), y las *zonas de especial protección para las aves* (ZEPA), fruto de las respectivas Directivas: la 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flor, y la 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres. La Red Natura 2000 obliga a designar zonas marinas para la protección de las especies y los hábitats

marinos, que en coherencia se recoge en la definición tanto de LIC y ZEC (art. 43) como de ZEPA (art. 44) al aludir expresamente al medio marino.

En España, la Red Natura 2000 está finalizada respecto al medio terrestre (ocupa aproximadamente un 27 % de la superficie terrestre nacional), pero es aún muy incompleta con relación al medio marino (menos del 6% engloba aguas marinas). Por ello el Gobierno de la nación, a través de la Fundación Biodiversidad, puso en marcha el proyecto LIFE + INDEMARES, que contó con financiación de la Unión Europea, para estudiar áreas marinas susceptibles de protección, y en concreto desarrollar la “Red Natura 2000 marina”.

En otro plano, se encuentran las *Reservas de la Biosfera*, declaradas por la UNESCO, pues no tienen tanta fuerza vinculante, aunque pueden ser unas grandes "aliadas" de las AMP. Las reservas de la biosfera cambiaron la concepción de protección de la naturaleza pues abogaron, desde un principio, por la adopción de un sistema de protección integral o global, por la necesidad de compatibilizar el desarrollo económico con la conservación, es decir, hacen realidad el desarrollo sostenible; por tanto, supusieron un paso decisivo en la forma de entender los espacios naturales protegidos. Con este espíritu han sido recogidas en la Ley biodiversidad (arts. 68 y 69). Existen algunos ejemplos de Reservas de la Biosfera marinas en España (por comprender zonas costeras) como las Reservas de la Biosfera de Doñana, isla de Lanzarote, isla de Menorca, Urdaibai e isla de El Hierro, Cabo de Gata-Níjar, pero también marinas como es la reserva de la biosfera española transfronteriza, la Reserva intercontinental del Mediterráneo en 2006 (entre España y Marruecos).

En este sentido habría que referirse a los “espacios naturales protegidos transfronterizos” (art. 41), que dada la “idiosincrasia marina” como un *continuum* son muy relevantes. De esta manera la Ley biodiversidad señala que “a propuesta de las Administraciones competentes se podrán constituir espacios naturales protegidos de carácter transfronterizo, formados por áreas adyacentes, terrestres o marinas, protegidas por España y otro Estado vecino, mediante la suscripción de los correspondientes Acuerdos internacionales, para garantizar una adecuada coordinación de la protección de dichas áreas”.

Cabe aludir de nuevo a la Reserva de la biosfera intercontinental del Mediterráneo en 2006. Y asimismo a varios proyectos; por un lado, para la región del Mar de Alborán entre España, Marruecos y Argelia, y, por otro lado, para la ampliación a aguas españolas (adyacentes a Cataluña y Baleares) del conocido como “Santuario internacional de cetáceos del Mediterráneo”. Se trata de una AMP transfronteriza que abarca tanto aguas

jurisdiccionales [aguas comprendidas entre Córcega (Francia), Liguria (Italia) y Provenza (Francia, Mónaco)] como internacionales -antes de la declaración de la Zona Económica Exclusiva del Mediterráneo-, que comenzó respaldada por una declaración tripartita para finalmente ser arropada por el “sistema de Barcelona”, en concreto por el Protocolo sobre zonas especialmente protegidas de 1995, como ZEPIM.

Y otra categoría todavía no muy conocida son las denominadas ICCA –por su acrónimo en inglés “Indigenous and Community Conserved Areas” (*los territorios y las áreas conservadas por pueblos indígenas y comunidades locales*)-, no recogida en nuestro Ordenamiento (ORTIZ GARCÍA, 2016). El Convenio de la Diversidad Biológica (CDB) -aunque quizás no con la relevancia que debiera- acogió esta “estrategia de protección”, estableciendo que “*las Partes se comprometerán a respetar, preservar y mantener los conocimientos, innovaciones y prácticas de las comunidades indígenas y locales a fin de lograr los objetivos del Convenio*” (art. 8 j). Las ICCA están incluidas en la matriz de áreas protegidas de la UICN como tipo D, diferenciado, pero aplicable a todas las categorías de gestión, subrayando su papel sistémico. Y este carácter *sistémico* es lo que le caracteriza, en gran medida, y le distancia del resto de áreas protegidas, que igualmente son estrategias de “*conservación in situ*” (art. 8 CDB). Asimismo, las ICCA recuerdan a una estrategia de espacios protegidos, como es la “custodia del territorio”, a saber: conjunto de estrategias o técnicas jurídicas a través de las cuales se implican a los propietarios y usuarios del territorio en la conservación de los valores y los recursos naturales, culturales y paisajísticos” (art. 3, apdo. 9 de la Ley biodiversidad). Y de hecho se promociona la custodia del territorio por parte de las Administraciones públicas mediante acuerdos entre las entidades de custodia y propietarios de fincas privadas o públicas que tengan por objeto principal la conservación del patrimonio natural y la biodiversidad” (art. 72, Ley biodiversidad). Sin embargo, la custodia del territorio, aunque comparta algunos rasgos con las ICCA carece de su carácter holístico, sistémico. Pero, ¿todas las ICCA son necesariamente áreas protegidas? Se respondería en sentido negativo pues las ICCA constituyen un concepto holístico con el que se pueden superar las consecuencias de las políticas de protección de espacios de alto interés natural o/y cultural, pero rodeados de entornos muy degradados. En cualquier caso, se fomenta su registro internacional como Área Protegida. Y pese a que la existencia de estas realidades podría decirse que es tan antigua y extendida como la misma civilización humana, sólo hasta poco tiempo han recibido atención formal. En este sentido, es muy oportuna la aprobación de Naciones Unidas de la *Declaración de los derechos de los*

campesinos y de otras personas que viven en el mundo rural, el 17 de diciembre de 2018.

En España tenemos un ejemplo de proyecto de ICCA y referido al medio marino. Se trata del proyecto de “Micro AMP” (MAMP) que se está impulsando desde Canarias. El proyecto plantea un modelo innovador de gestión costera, basado en AMP de pequeñas dimensiones, impulsadas por las Administraciones locales y asociaciones ciudadanas, definidas por consenso social, vigiladas por los propios usuarios y destinadas a favorecer el desarrollo económico de múltiples sectores mediante el fomento de actividades turísticas y recreativas dentro del espacio. A su vez, potencia la actividad pesquera artesanal en las áreas adyacentes, la investigación, el desarrollo de toda la comunidad local y la cultura de la gestión mediante AMP. El principal factor de innovación radica en que el modelo está diseñado para que la ciudadanía, los usuarios de la costa y los Ayuntamientos participen activamente en la gestión sostenible de los recursos marinos. Y, de hecho, como señala WWF, gracias al trabajo conjunto de la ciudadanía con todos los niveles de la Administración española (Ministerio, Gobierno de Canarias, Cabildos, centros de investigación y Ayuntamientos) se ha conseguido definir un modelo simple en el que se pueda aprovechar el mar, más y mejor, garantizando un futuro para economías tradicionales como la pesca o nuevas oportunidades para la generación de empleo en actividades de turismo activo. El proyecto “Micro Áreas” comenzó en 2008 en Montaña Amarilla (Tenerife) a iniciativa de la Asociación EcoOcéanos, con la definición de una Micro Área de consenso y desde entonces se ha trabajado en el desarrollo de una metodología que permita que cualquier región pueda contribuir a la gestión sostenible de sus espacios marinos. Esperemos que en breve el ejemplo se extienda por doquier, y sean declaradas formalmente, para su todavía mayor potenciación.

Por otra parte, en las AMP tiene gran interés la planificación a gran escala dada la gran conexión que existe entre áreas dentro del medio marino y la movilidad de las especies. Por ello con frecuencia se considera insuficiente la protección del medio marino a través de AMP aisladas, sino que es muy oportuna la constitución de “redes de AMP” compuestas por la sucesión de los lugares de reproducción y de alimentación, de paso y de descanso utilizados durante las migraciones de las especies. En efecto, para la efectividad de las AMP sobre muchas especies depende del establecimiento de *corredores biológicos* que permitan proteger las especies en las diferentes fases de sus ciclos de vida, así como de la declaración de espacios en las áreas pelágicas de paso, reproducción o presencia habitual de cetáceos o grandes peces migradores; redes por tanto que pueden alcanzar importantes dimensiones puesto que el área de

distribución de las especies suele ser muy dispersa. Asimismo, estudios actuales indican que “las redes de AMP” bien gestionadas pueden hacer que los ecosistemas tengan una mayor capacidad de recuperación frente a amenazas externas como la eutrofización o el cambio climático.

La Ley biodiversidad recoge la “Red de áreas marinas protegidas de España” (art. 33.1), que es creada formalmente y desarrollada por la Ley 41/2010, de 29 de diciembre de protección del medio marino (en adelante, Ley medio marino) estableciendo sus objetivos, los espacios naturales que la conforman y los mecanismos para su designación y gestión (arts. 24 y ss). Cabe apuntar que la Ley medio marino, que será objeto de atención *infra*, completará en materia de AMP a la Ley biodiversidad.

La red de AMP estará constituida por espacios protegidos situados en aguas marinas españolas, representativos del patrimonio natural marino nacional, con independencia de que su declaración y gestión estén amparadas por normas internacionales, comunitarias, estatales, y en su caso, autonómicas (art. 26, Ley medio marino). Asimismo, las reservas marinas reguladas en la normativa pesquera, a saber, la Ley 3/2001, de 26 de marzo, de pesca marítima del Estado (art. 14), modificada por la Ley 33/2014, de 26 de diciembre, deberán ser integradas en dicha red (art. 26.1.e). Se pretende que la “red de AMP” sea muy representativa de la biodiversidad, y para ello se aprueba el Real Decreto 1599/2011, de 4 de noviembre, por el que se establecen los criterios de integración de los espacios marinos protegidos en la red de AMP.

En cualquier caso, según datos de la UICN y el Centro de Monitoreo de la Conservación Ambiental del PNUMA (Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente) el 14.7 % de todas las tierras del planeta y el 10% de las aguas territoriales están bajo algún tipo de protección, ya sea mediante parques nacionales o áreas de conservación. Este casi 15% se traduce a 202.467 áreas protegidas que cubren cerca de 20 millones de km² de todo el mundo, con excepción de la Antártida. Dichos porcentajes – como señala la UICN- pueden sonar alentadores, pero la realidad es que ocho de cada diez áreas importantes para la biodiversidad carecen de una protección completa y rigurosa, por falta de aplicación instrumentos de planificación y gestión, que son, precisamente, revisados a continuación.

Pero, antes, cabe referirse, sucintamente, a otra categoría, o mejor concepto que guarda conexión con las redes de AMP, a saber: los “Grandes Ecosistemas Marinos” (*Large Marine Ecosystems*, LME), desarrollado a mediados de los años ochenta del siglo pasado por la NOAA (Administración Nacional Oceánica y Atmósfera de EE.UU) para apoyar la sostenibilidad de grandes ecosistemas -más de 200.000 km²-. Se trata de

extensas áreas que funcionan como conjunto, en las que la contaminación desde cualquier fuente o la sobreexplotación de sus recursos vivos junto con factores naturales tienen influencia sobre su productividad. Actualmente existen 64 LME identificadas, y entre ellas se encuentra el Mediterráneo, siguiendo el Informe de Oceana, sobre “Áreas Marinas Protegidas en la Cuenca Mediterránea Española”, de octubre de 2007.

4. LA GESTION DE LAS AMP

Las AMP, dada la gran cantidad de actividades que se desarrollan en el medio marino, reclaman para no convertirse en los llamados “espacios de papel”, oportunas regulaciones de usos. Mucho se ha escrito sobre los “espacios protegidos de papel”, es decir, aquellos que son declarados y aparece su declaración publicada en el boletín oficial correspondiente, pero a partir de ese momento no se hace nada al respecto, por falta de instrumentos de gestión o de su aplicación. Lo importante es pues la *gestión* del espacio protegido, máxime si se trata de un espacio marino-costero, dados los múltiples usos que normalmente va a confluir con la conservación. De ahí la importancia que tiene en las AMP el enfoque ecosistémico, ya conocido.

Por otra parte, es notorio que, en España, como sucede en general en el resto del mundo, no son muy numerosas las AMP declaradas hasta el momento, pero ya empiezan a desarrollar sus potencialidades gracias a la aprobación de textos normativos específicos como las Leyes biodiversidad y del medio marino, y asimismo la aprobación de instrumentos de planificación y gestión. En efecto, además de declarar protegido un espacio marino, es necesario planificar y gestionar las actividades que se desarrollan en el mismo para que los hábitats se conserven y en su caso se restauren, pero también, cada vez más, con las últimas tendencias de gobernanza global, para que las comunidades locales, los usuarios que viven en él o dependientes de sus servicios ecosistémicos puedan convivir.

En este sentido, la Ley biodiversidad señala que “Las normas reguladoras de los espacios naturales 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” (art. 29.1). Asimismo, para la conservación de los espacios que conforman la Red Natura 2000 (art. 46), y para áreas protegidas por instrumentos internacionales, los planes se podrán articular a través de las

correspondientes figuras de planificación y gestión de dichos espacios (art. 50).

Pero, la gestión para que sea más eficiente es muy oportuna que se incardine en diferentes planes jerárquicos (que van de lo general a lo más detallado y específico). Tratándose del medio marino, por su carácter de *continuum*, la escala de planificación más general correspondería en primer lugar al *ámbito mundial*, aunque por el momento constituye una quimera, solo cabe referirse a la demanda de la “Red Global de AMP” (positivizada en la Ley medio marino, art. 25.4). Quizás lo más aproximado y que ya empieza a ser una realidad es el *ámbito supranacional*, en nuestro caso, el *ámbito de la Unión Europea*, cuya labor ingente de desarrollos, tanto programáticos como -cada vez más- normativos, están dando sus frutos, como se irá presentando.

Fruto del ámbito supranacional, pero con repercusión en el *ámbito nacional* son las llamadas “estrategias marinas”, procedentes de la Directiva 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 (Directiva marco sobre la estrategia marina). Las estrategias marinas introducen la obligación de lograr *un buen estado ambiental* de las aguas marinas europeas y son incorporadas al Ordenamiento español mediante la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino (en adelante, Ley medio marino)² que persigue pues la planificación ambiental del medio marino español (art. 1). Las estrategias pretenden evaluar cómo los proyectos realizados en la costa y en el mar afectan al medio marino, y asimismo cómo organizar de manera racional los diferentes usos (transporte marítimo, pesca, acuicultura, actividades recreativas...), pues constituyen el marco general al que deberán ajustarse necesariamente las diferentes políticas sectoriales y actuaciones administrativas con incidencia en el medio marino, de acuerdo con lo establecido en la legislación sectorial correspondiente (art. 7), y respetando al ambiente marino, de acuerdo con el enfoque ecosistémico que irradia también toda la Ley medio marino.

Las estrategias marinas se deben circunscribir a unos determinados ámbitos espaciales, llamados “demarcaciones marinas”, unas subdivisiones de las distintas regiones y subregiones en que se divide el medio marino español de acuerdo con la Ley medio marino (art. 6) en la región del

² Mediante el Real Decreto 957/2018, de 27 de julio, se modifica (su anexo I), incorporando al Ordenamiento jurídico español la Directiva 2017/845/UE 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.

Atlántico nororiental (subregión del golfo de Vizcaya y las costas ibéricas, y subregión Atlántico macaronésica de Canarias), y la región del mar Mediterráneo. En total, la Ley medio marino establece cinco demarcaciones marinas; tres en la región del Atlántico (noratlántica, sudatlántica y canaria) y dos en la del Mediterráneo (levantino-balear, y Estrecho y Alborán), que han sido definidas teniendo en cuenta las particularidades biogeográficas, oceanográficas e hidrológicas de cada región. Y para cada demarcación se aprobará una estrategia (art. 15); en total España contará con cinco estrategias marinas, que deberán ser actualizadas cada seis años (art. 20.3 y Disposición Adicional Cuarta). Las estrategias marinas conllevan para su elaboración un conjunto de pasos consecutivos, con calendario para su realización, que culminan en un programa de medidas, que deberán ser aprobadas por el Consejo de Ministros mediante real decreto, previo debate en el seno de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente y previo informe de los ministerios y las CC.AA afectados y del Consejo Asesor de Medio Ambiente, una vez cumplido el trámite de información pública (art. 15). Recientemente las cinco estrategias marinas han sido adoptadas mediante el Real Decreto 1365/2018, de 2 de noviembre (que se acceden mediante los enlaces recogidos en la Disposición adicional segunda).

Además, en la actualidad el medio marino cuenta con una *planificación integral, global* gracias a los llamados “Planes de Ordenación Marítima”, frutos del Real Decreto 363/2017, que incorpora la Directiva 2014/89/UE, por la se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo. El Real Decreto 363/2017 prevé la aprobación de *un plan de ordenación* -por real decreto (arts. 6 a 12)- para cada una de las cinco demarcaciones marinas españolas, con el objeto de planificar los usos y actividades económicas en las aguas marinas -excluyéndose, desafortunadamente, la estratégica “ordenación del territorio y urbanismo” (art. 2) -, como son: la acuicultura; la pesca; las instalaciones e infraestructuras para la prospección, explotación y extracción de petróleo, gas y otros recursos energéticos, minerales y áridos minerales, y la producción de energía procedente de fuentes renovables; las rutas de transporte marítimo y el tráfico marítimo; las zonas de vertido en el mar; las zonas de extracción de materias primas; los tendidos de cables y de tuberías submarinos; y las actividades turísticas, recreativas, culturales y deportivas (art. 10). Y, por supuesto, los planes de ordenación de los espacios marítimos considerarán a las AMP, al referirse a los espacios protegidos, dado el contexto marítimo del Real Decreto 363/2017 (art. 10.2.g).

En cualquier caso, la Ley biodiversidad entiende por “Instrumentos de gestión: 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” (art. 3., apdo. 22). Además “Los recursos naturales y, en especial, los espacios naturales a proteger serán objeto de planificación con la finalidad de adecuar su gestión a los principios inspiradores señalados en el artículo 2 de esta Ley. Los instrumentos de esta planificación, con independencia de su denominación, tendrán los objetivos y contenidos establecidos en esta Ley” (art. 16).

En este ámbito nacional la Ley biodiversidad recoge el *Plan Estratégico Estatal del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad*, cuya finalidad es el establecimiento y la definición de objetivos, criterios y acciones que promuevan la conservación, el uso sostenible y, en su caso, la restauración del patrimonio, y se refiere expresamente a los recursos naturales marinos (art. 12.1).

Y respecto a la red de AMP, cabe referirse al “Plan Director de la Red de AMP de España”, regulado en la Ley medio marino, con carácter de instrumento básico de coordinación para la consecución de los objetivos de la Red, aprobado mediante real decreto tras un procedimiento con participación pública y con las CC.AA. litorales. Tendrá una vigencia de diez años y recogerá los objetivos en materia de cooperación con otras instancias, tanto en el ámbito nacional como internacional, las directrices para la planificación y conservación de las AMP, los proyectos de interés general... (art. 29).

Teniendo en cuenta la posible inclusión en la Red de AMP de espacios cuya declaración y gestión corresponden a las Administraciones Autonómicas, la Ley medio marino prevé para estos casos que las CC.AA. litorales, en colaboración con la Administración general del Estado, elaboren la propuesta de criterios mínimos comunes, unas directrices para una gestión coordinada y coherente de la Red que aprobará la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente (art. 27.2 Ley medio marino).

A la Administración General del Estado le compete coordinar, seguir y evaluar la Red; redactar sus directrices comunes; proponer instrumentos de cooperación para la consecución de los objetivos de la Red; proponer a las instituciones europeas y órganos internacionales la inclusión de redes internacionales de los espacios marinos de la Red susceptibles de incardinarse en sus respectivas redes; aprobar y aplicar las estrategias y los planes de recuperación de especies marinas incluidas en el Catálogo Español de Especies Amenazadas; elaborar una memoria anual de seguimiento de las actuaciones de la Red y los informes trienales de la Red,

y representar a España en las redes internacionales de AMP (art. 28 Ley medio marino).

En el *ámbito intermedio* se encuentran los *planes de ordenación de los recursos*, los conocidos PORN, en los que se insertan las áreas protegidas de una región. Como reconoce la Ley biodiversidad “son el instrumento específico para la delimitación, tipificación, integración en red y determinación de su relación con el resto del territorio, de los sistemas que integran el patrimonio y los recursos naturales de un determinado ámbito espacial, con independencia de otros instrumentos que pueda establecer la legislación autonómica” (art. 17.1).

De este modo, la Ley biodiversidad establece que el Estado, en la actualidad el Ministerio de Transición Ecológica, “con la participación de las Comunidades Autónomas, elaborará, en el marco del Plan Estratégico Estatal del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, unas directrices para la ordenación de los recursos naturales a las que, en todo caso, deberán ajustarse los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales que aprueben las Comunidades autónomas. Dichas directrices se aprobarán mediante Real Decreto, en un plazo máximo de dos años, previo informe del Consejo Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad” (art. 17.2). “Es objeto de dichas directrices el establecimiento y definición de criterios y normas generales de carácter básico que regulen la gestión y uso de los recursos naturales, de acuerdo con lo establecido por la presente Ley” (art. 17.3). Precisamente muchas CCAA litorales han aprobado “planes de ordenación de sus costas” (como Andalucía, Baleares, Asturias, Galicia, etc.) que, sin duda, constituirán una importante sinergia con los PORN y demás planes de gestión de las AMP

Los PORN constituyen lo que se ha identificado como *planificación de escala intermedia*, es decir, que no sea tan amplia como lo que veíamos *supra*, pero que no se ciña al perímetro de la AMP, es decir, que abarque un área suficientemente grande que llegue a cubrir las necesidades ecológicas y permita crear *zonas periféricas de protección* (art. 38) y *corredores* que conecten a los espacios protegidos. Esto último, como es sabido es muy importante para las AMP, pues facilita la protección de las especies marinas. En cualquier caso, los diversos planes persiguen que las AMP sean fruto de una previa ordenación, y, por tanto, las declaraciones de AMP se realizarían con posterioridad, como regla general (art. 36).

En el *ámbito AMP*, cabe mencionar a los planes de gestión de las AMP -como los conocidos PRUG: Planes rectores de uso y gestión-, y los que, de éstos, en su caso, emanen, ordenando las actividades que se realizarán dentro de cada AMP.

También cabe referirse a la *zonificación*, una técnica ya consagrada a la figura de los espacios protegidos y que surge como es comprensible con la nueva forma de entender a los espacios protegidos como fomento del desarrollo sostenible, y vinculada, en gran medida, al Programa MaB que amparó a las “reservas de la biosfera”. La zonificación conlleva tres niveles o zonas de protección: *núcleo* (máxima protección), *amortiguación* (protección media), y *transición* (la menor protección) (art. 70, Ley biodiversidad). En cualquier caso, esta técnica de la zonificación es muy oportuna dadas las actuales tendencias hacia gobernanzas globales marinas que conlleva restringir la actividad humana solo en determinadas zonas -en los núcleos-, mientras que en el resto se fomentan, se conservan las actividades tradicionales como es la pesca artesanal.

Por otra parte, hay que referirse a la organización administrativa específica de las AMP, pues la ordinaria o territorial se tratará *infra* al hablar de la atribución competencial de las AMP. En este sentido, cabe reconocer que la Ley biodiversidad es bastante parca, pero quizás se deba a su carácter de norma básica, aunque dado el régimen competencial estatal que afecta a las AMP –como se describirá- podría haberse explayado más respecto a ellas. No obstante, también hay que tener en cuenta que la Ley medio marino complementa a la Ley biodiversidad. En cualquier caso, es un tema de mucho interés, máxime en la actualidad con su enfoque holístico, de gobernanza de las AMP, mediante los llamados *Patronatos* donde participan las comunidades, pescadores, Administraciones, usuarios marinos, tercer sector, empresas náuticas, etc., que, sin duda, reforzará a la administración específica y técnica, como son los órganos gerenciales y consultivos, que a la cabeza existirá un *Director* o responsable de la AMP.

5. EL MARCO JURÍDICO MUNDIAL Y LOCAL DE LAS AMP

5.1. EL CONTEXTO MUNDIAL DE PROTECCIÓN DE LA BIODIVERSIDAD MARINA

Los espacios marinos y sus costas son muy relevantes para el bienestar de la humanidad, pues además de lugar favorito para residencia y ocio de los ciudadanos, prestan otros muchos “servicios”, como son: la regulación del clima, una fuente importante de alimentos, energía y recursos genéticos, así como una vía fundamental de transporte y comunicación, etc. De ahí la oportunidad y necesidad de las AMP reclamadas desde el ámbito mundial, mediante los Convenios internacionales y sus Protocolos que respaldan a las que se denominan “categorías internacionales” de AMP, que serán reforzadas con el

llamamiento para conformar la *Red Global de Áreas Marinas Protegidas*. Dicha Red que se integraría con al menos el 10% de las zonas costeras y marinas, y para 2012, se acordó en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible, celebrada en Johannesburgo (2002), en el marco del Convenio sobre la Diversidad Biológica, destacando la necesidad de promover la conservación de los océanos, así como el mantenimiento de la productividad y la biodiversidad de destacadas áreas marinas vulnerables, incluyendo aquéllas situadas más allá de los límites de la jurisdicción nacional.

En la X Conferencia de las Partes del Convenio sobre la Diversidad Biológica, celebrada en Nagoya (Japón, 2010), se adoptó el “Plan Estratégico de la Biodiversidad Biológica 2011-2020”, que contiene 20 metas ambiciosas pero alcanzables, conocidas como “Metas Aichi”. Una de ellas (la meta 11) señala que para el año 2020 al menos el 10% de las zonas marinas y costeras, especialmente aquellas de particular importancia para la diversidad biológica y los servicios de los ecosistemas, deben estar conservados por medio de sistemas de áreas protegidas. De esta manera, la *Red Global de Áreas Marinas Protegidas* fue pospuesta para el año 2020 ante la incapacidad de los Estados para alcanzar tal porcentaje de protección.

Actualmente, según estimaciones procedentes del Congreso mundial de Áreas Marinas Protegidas (Chile, 2017), alrededor del 6,35 % de los océanos está protegido, y la tendencia global actual en la declaración de AMP evidencia una trayectoria insuficiente y a un ritmo muy lento.

En este sentido, la UICN, conocida por su “[Lista Roja](#) de especies en peligro”, presentó otra iniciativa, la “Lista Verde de Áreas Protegidas Bien Gestionadas”, en el Congreso Mundial de Parques celebrado en 2014 (Sídney), para destacar la labor de las mejor gestionadas del mundo, de manera que puedan inspirar la mejora del resto, así como su crecimiento. De esta manera la iniciativa fomenta el cumplimiento de metas globales, especialmente las relacionadas con el [Plan Estratégico de la Convenio de la Diversidad Biológica 2011-2020](#), así como las [Metas Aichi](#), en particular la meta 11.

España tiene en la “lista verde” el espacio natural de Sierra Nevada (que comprende su Parque Nacional y parque natural, y su Reserva de la Biosfera), y el espacio natural de Doñana (que asimismo comprende su Parque Nacional, Parque Natural, zona Ramsar, Reserva Biosfera y Patrimonio de la Humanidad por la Unesco), pero ninguna AMP. De nuevo las AMP están por detrás de la protección del ámbito terrestre, y asimismo sucede en el ámbito mundial, aunque empiezan a incorporarse como

sucede, de forma notoria, en Francia. El proceso de certificación es voluntario y puede llevar entre seis meses y cinco años, período durante el cual los sitios trabajan para lograr objetivos y metas claros.

Asimismo, hay que tener en cuenta las AMP en el marco de los *Objetivos de Desarrollo Sostenible* (ODS), frutos de la Resolución de Naciones Unidas aprobada por la Asamblea General, de 25 de septiembre de 2015, “Transformando nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, que pone en marcha una estrategia global hacia el logro de los 17 ODS, y 169 metas conexas de carácter integrado e indivisible, definidos en dicha Agenda.

La Agenda 2030 reconoce y describe la preocupante situación por la que atraviesan los océanos, y expresamente el “Objetivo 14” (*Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible*), con su amplia serie de metas, brinda una oportunidad para que la gobernanza de los océanos ocupe un primer plano en el diálogo mundial sobre el desarrollo sostenible. Y no solo es una oportunidad para que se produzca un rico intercambio de ideas, sino también para reunir a las partes interesadas en los océanos y acordar una nueva hoja de ruta encaminada a mejorar la gobernanza de los océanos en beneficio de los ecosistemas, las personas y sus medios de subsistencia. Para lograrlo, es preciso dar un nuevo significado a la ordenación de los océanos, que se apoye en la aplicación de un enfoque ecosistémico, holístico e integrado con respecto a la gestión de todas las actividades humanas que afectan a los océanos. Los ODS relacionan el ecosistema con el bienestar humano, pues el pleno disfrute de los derechos humanos (vida, salud, alimentación, etc.) depende de los servicios que prestan los ecosistemas. Y de nuevo se recoge para el año 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 disponible” (ODS 14.5).

Además, cabe remarcar que los 17 ODS se diferencian de los *Objetivos del Desarrollo del Milenio* -también conocidos como “Objetivos del Milenio” (ODM), ocho propósitos, fijados en el año 2000, también por Naciones Unidas-, en que no sólo pretenden implicar a los Gobiernos, sino a todas las personas, lo que desde Naciones Unidas se llama “Agenda inclusiva”. En este sentido, cabe señalar que el ODS 14 se debería complementar con el “ODS 17” (*Revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible*), es decir, el ODS de las *redes*, pues se alinea con el enfoque de gestión en común, entre todos, al señalar que para que “una agenda de desarrollo sostenible sea eficaz se necesitan alianzas entre los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil. Estas alianzas se

construyen sobre la base de principios y valores, una visión compartida y objetivos comunes que otorgan prioridad a las personas y al planeta, y son necesarias a nivel mundial, regional, nacional y local”. Y este enfoque de alianza tiene mucha sintonía con la actual tendencia hacia la gobernanza global de las AMP.

Los ODS, que se integran en el llamado “soft law”, están llamados a influir en las estrategias y acciones de Gobiernos, empresas, Tercer Sector, de todos los países, que reforzarán las llamadas “Metas Aichi” (las más directamente relacionadas con el medio marino: Metas 6, 10 y 11).

Durante el último Congreso Mundial de la UICN, celebrado en Honolulu (Hawai), en 2016, denominado “Planeta en la encrucijada”, tuvo lugar el anuncio de importantes compromisos de conservación, como el reconocimiento de 14 “*Hope Spots*” (*puntos para la esperanza*), que son los “sitios marinos de mayor significado biológico que brindan esperanza al mundo, en atención a un reconocimiento a sus características únicas que servirán para proteger las últimas zonas de gran importancia biológica de los océanos”. Se trata de un programa creado por la prestigiosa investigadora marina Sylvia Earle. Actualmente existen 76 “*Hope spots*”, y España tiene en el Mar de Alborán, y está previsto para el mar de Baleares.

Y el próximo Congreso de la UICN, que es el evento de conservación más grande del mundo, y que de forma coherente reúne Estados soberanos, agencias gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil, tendrá lugar en Marsella, en 2020, del 11 al 19 de junio, para tratar sobre biodiversidad y cambio climático; dos materias sobre las que las AMP pueden ser claves.

5.2. LA POLÍTICA MARÍTIMA INTEGRADA DE LA UNIÓN EUROPEA

En los últimos decenios se está produciendo una «territorialización» del espacio marítimo (SANZ LARRUGA, 2017), que *mutatis mutandis* sucede con la “Europa Azul o marítima”, pero por el grado de intervención de la Unión Europea. En efecto, a pesar de que la aplicación de la ordenación del espacio marítimo es competencia de los Estados miembros -de acuerdo con el principio de subsidiariedad-, la actuación comunitaria tiene un gran peso, ya que se ajusta a la idiosincrasia del medio marino como un *continuum* y al tiempo se aleja del espacio terrestre, por ser refugio claro de las férreas soberanías nacionales, por lo que puede proporcionar un valor añadido significativo.

De este modo, desde la Unión Europea existe un amplio consenso en la necesidad de gestionar los mares de forma holística; como lo demostró el

Sexto Programa de Acción de Medio Ambiente, para el periodo 2001-2010, que ofrece el marco para el establecimiento en el plano comunitario de una *Política marítima integrada*, identificando la protección del medio marino como una de sus áreas prioritarias.

A partir de ese marco, la Unión Europea ha dado grandes muestras de buen hacer a través de documentos y normas, que han ido preparando el camino para la adopción de la citada Directiva marco de la estrategia marina que introduce la obligación de lograr un buen estado ambiental de las aguas marinas europeas, mediante la elaboración de las conocidas *estrategias marinas*, que tienen como objetivo proteger y restablecer los ecosistemas marinos europeos, y garantizar la viabilidad ecológica de las actividades económicas relacionadas con el medio marino, así como constituir el marco de ordenación de las AMP, como es sabido. En coherencia, es acertado caracterizar esta Directiva como el *pilar medioambiental* de la “política marítima integrada”.

Corresponde asimismo a la Unión Europea, en concreto a la Comisión, garantizar la coherencia de las acciones de los Estados miembros, los cuales deberán presentarle los datos sobre los elementos de sus estrategias en cada etapa de su elaboración. Esos datos son evaluados por la Comisión, que puede orientar a los Estados para garantizar así el cumplimiento de la estrategia y la coherencia de las medidas contempladas (art. 12, Directiva Marco sobre la Estrategia Marina).

La Directiva Marco sobre la Estrategia Marina viene a respaldar el compromiso de la Unión Europea en el contexto del Convenio sobre la Biodiversidad de crear, una red mundial de zonas marinas protegidas (párrafo 18, preámbulo), que en un principio era para 2012, y que, como es sabido, se pospuso para el año 2020. De hecho, la Directiva marco hará hincapié directamente en la constitución de redes de AMP, en detrimento de la declaración de AMP aisladas (art. 13.4). En este sentido, cabe recordar la importante iniciativa conservacionista de la Unión Europea como es la “Red Natura 2000”, la red de espacios naturales protegidos más grande del mundo, que obliga a los Estados miembros a designar zonas marinas para la protección de las especies y los hábitats marinos incluidos en las Directivas de Aves y Hábitats, lo que se conocen respectivamente como ZEPA y LIC-ZEC, y asimismo zonas marinas protegidas en virtud de acuerdos internacionales o regionales.

En la actualidad, cabe sumar 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, que puede decirse que constituye el pilar económico de la “política marítima integrada”, y por

tanto, podría considerarse el *pilar de la economía azul*, pues quiere “fomentar el crecimiento sostenible de las economías marítimas, el desarrollo sostenible de los espacios marítimos y el aprovechamiento sostenible de los recursos marinos” (art. 1.1). La Economía Azul constituye la consecuencia lógica y necesaria de los esfuerzos por lograr la aplicación de una Política Marítima Integrada en la Unión Europea. Y a los efectos de esta Directiva 2014/89/UE (en adelante, “Directiva azul”) se entenderá por «política marítima integrada» (PMI, en adelante), “la política de la Unión cuyo objetivo es fomentar la adopción coordinada y coherente de decisiones a fin de maximizar el desarrollo sostenible, el crecimiento económico y la cohesión social de los Estados miembros, en especial en lo que respecta a las regiones costeras, insulares y ultraperiféricas de la Unión, así como a los sectores marítimos, por medio de políticas coherentes en el ámbito marítimo y de la cooperación internacional pertinente” (art. 3. 1). Y asimismo por «ordenación del espacio marítimo», “el 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” (art. 3.2); constituyendo los “planes de ordenación del espacio marítimo” los instrumentos claves para llevarla a cabo, que a su vez pueden ser muy útiles como marco de planificación de las AMP, como se revisó *supra*.

5.3. LA REGULACIÓN ESPAÑOLA DE LAS AMP

Las AMP son reguladas en España, por primera vez, en la Ley biodiversidad que es muy oportuna, como es sabido, pues recoge de forma exhaustiva y brillante la actual tendencia conservacionista, lo que implica tener presente, por un lado, un modelo de espacio natural protegido acogedor de las actividades económicas compatibles con la conservación – enfoque ecosistémico-, lejos se encuentran –como regla general- “los espacios museos”, intangibles (art. 4). Y, por otro lado, la protección global pues todo el articulado está pensando en la diversidad de medios y en concreto claramente en el marino, recogiendo una figura específica para dicho medio, como es la AMP (art. 30 c), y además no solo se protegen los recursos naturales, sino también su patrimonio cultural (art. 28), con la participación de la sociedad civil (art. 4.4), apuntando hacia una gobernanza global, reforzada por la [Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente](#), y asimismo la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y las normas autonómicas, en su caso.

Y esta ley de conservación de la naturaleza que respalda a las AMP es completada con la Ley medio marino que constituye la primera norma

española que introduce la planificación espacial marina. En coherencia, la Ley medio marino se centrará en la parte marina del dominio público marítimo-terrestre, definido en la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, modificada por la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral (art. 3), que era la asignatura pendiente de nuestro Ordenamiento jurídico, pues la Ley de Costas se ciñe, fundamentalmente, a la parte terrestre del dominio público marítimo-terrestre.

Con la Ley medio marino se quiere evitar el secular marco fragmentado de toma de decisiones sobre asuntos marítimos, y posibilitar así la gobernanza marítima en su contexto oportuno, esto es, el enfoque ecosistémico. Y como reconoce su *preámbulo*, “España posee legislación específica y sectorial de aplicación en el mar que esta Ley no pretende modificar ni derogar, como la legislación sobre navegación, puertos, pesca marítima, hidrocarburos, lucha contra la contaminación marina, protección de especies y hábitats, entre otras. De hecho, las estrategias marinas que se aprueben al amparo de esta Ley reforzarán la aplicación de la legislación sectorial aplicable al medio marino para garantizar su articulación coherente y coordinada, de manera que las actividades humanas en el mar no comprometan su buen estado ambiental”.

Es la primera vez que se legisla teniendo en cuenta el ecosistema marino y la interacción entre los distintos usos marítimos; el mar es considerado como un todo integrado. De ahí que la Ley medio marino incorpore también normas respecto a los vertidos en el mar (desde buques y aeronaves, la incineración en el mar y la colocación de materias sobre el fondo marino), en el Título IV.

Además, dicha planificación ambiental marina es en la actualidad completada, como es sabido, con una *planificación integral, global* de la gran confluencia de usos en el medio marino mediante los llamados “Planes de Ordenación Marítima”, frutos del Real Decreto 363/2017, en conexión con la *Disposición Adicional primera*, de la Ley Biodiversidad, dedicada a las “Competencias de la Administración General del Estado sobre los espacios, hábitats y especies marinos”.

En definitiva, el Ordenamiento español disfruta de un marco jurídicamente vinculante para la ordenación y gestión de todo el espacio marítimo español como el que ya existe —y desde hace tiempo— para el espacio terrestre

Cabe detenerse en este momento en la atribución competencial de las AMP, recogida en la Ley biodiversidad, y algo modificada, pero a efectos aclaratorios por la Ley 33/2015, de 21 de septiembre, dada la complejidad

por su vinculación a la “*continuidad ecológica*” entre el medio terrestre protegido y el marino, que supone además el nudo gordiano, como muy bien lo expresa la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con relación al recurso contencioso-administrativo núm. 22/2016 interpuesto por la Administración General del Estado contra varios reglamentos autonómicos que declaran espacios marinos y aprueban planes de gestión en hábitats marinos (Decreto 369/2015 y Orden de 10 de agosto de 2015 de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, respectivamente). Cabe precisar que esta expresión de “continuidad ecológica” quiso recoger la práctica de muchas CCAA litorales de proteger espacios terrestres costeros y también sus espacios marinos adyacentes, emulando y mejorando la conservación de las primeras AMP.

De esta manera, la Ley biodiversidad señalará la regla general, es decir, que “Corresponde a las comunidades autónomas la declaración y la determinación de la fórmula de gestión de los espacios naturales protegidos en su ámbito territorial”. Sin embargo, “Corresponde a la Administración General del Estado la declaración y la gestión de los Espacios Naturales Protegidos, 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” (art. 37. apdos. 1 y 2).

Estos preceptos hay que ponerlos en conexión con el resto del articulado, fundamentalmente con el dedicado a las “Competencias de las Administraciones públicas sobre diversidad marina” (art. 6 Ley biodiversidad), de manera que la Administración estatal declarará AMP, mediante Real Decreto (art. 27.1 Ley medio marino), cuando se trate: a) de espacios, hábitats marinos situados en ámbitos bajo soberanía o jurisdicción nacional, siempre que no concurren los requisitos del art. 37.2; b) afecten a especies cuyos hábitats se sitúen en los espacios a que se refiere el párrafo anterior, bien especies altamente migratorias; c) de espacios situados en los estrechos sometidos al Derecho internacional o en Alta mar (art. 6).

La clave y complejidad reside en probar la existencia de la citada “continuidad ecológica”, para dirimir la atribución competencial, tanto es así que provocó la anulación de los citados reglamentos autonómicos por la citada Sentencia del Tribunal de Justicia de Andalucía, al no acreditarse “mediante la mejor evidencia científica existente”, esa “continuidad” por parte de la Comunidad Autónoma andaluza.

Como se evidencia la atribución competencial de las AMP está condicionada a la protección del espacio terrestre colindante. Sin embargo, de la interpretación conjunta de los preceptos en cuestión (arts. 6 y 37.2 Ley biodiversidad) se deduce que las CCAA serán las competentes (declaración y gestión) cuando se traten de espacios mixtos (marinos-terrestres), y el Estado (declaración y gestión) sobre las AMP exclusivamente marinas. Y cabría matizar esta atribución competencial respecto a los parques nacionales, pues su declaración “basada en la apreciación del interés general del Estado en su conservación” será siempre por ley de las Cortes Generales (art. 8.1, Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales). Mientras que la gestión de los parques nacionales, que tras la STC 194/2004, de 10 de noviembre, podrá ser autonómica - anteriormente siempre era estatal-, la Ley de parques nacionales reproduce la anterior atribución competencial mediatizada por la “continuidad ecológica” (art. 21.1 y 2), de manera que corresponde a las CCAA la gestión de los parques nacionales terrestres o marítimo-terrestres, y al Estado la de los parques nacionales sobre aguas marinas bajo soberanía o jurisdicción nacional. Entonces la gestión de nuestros actuales parques nacionales concernientes correspondería a sus respectivas CCAA, a saber: la Comunidad Autónoma de Baleares para el Parque Nacional del Archipiélago de Cabrera, y la Comunidad Autónoma de Galicia para el Parque Nacional de Islas Atlánticas.

Y respecto a la normativa autonómica cabe señalar que las últimas revisiones de los textos legales sobre la materia han servido, en alguna ocasión, para tener en cuenta al medio marino, como aconteció con la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, cuando dice *“La valoración de un espacio natural, a efectos de su consideración como protegido, tendrá en cuenta uno o varios de los siguientes requisitos: b) Constituir una muestra representativa de los principales sistemas naturales y de los hábitats característicos, terrestres y marinos, del archipiélago”* (art.176.2), o la Ley 5/2005, de 26 de mayo, para la conservación de los espacios de relevancia ambiental de Baleares, que dice *“son espacios naturales protegidos las zonas terrestres y marinas de les Illes Balears que sean declaradas como tales en la forma prevista en esta ley atendiendo a la representatividad, la singularidad, la fragilidad o el interés de sus elementos o sistemas naturales”* (art. 10). Como se puede constatar se trata “de tener en cuenta el medio marino de influencia autonómica” para recoger “su práctica”, esto es, declarar espacios “terrestres-marítimos”, o si se prefiere “costeros marítimos”, lo que parece muy oportuno. En definitiva, los Textos autonómicos en buena coherencia con sus pretensiones para con el medio marino no son “muy marinos”. En cualquier caso, en el momento presente las AMP establecidas en el "medio

marino español" -teniendo en cuenta que son aquellos espacios protegidos declarados mediante legislación de espacios naturales, con una extensión marina relevante y considerable *per se*- constituyen un número escaso, tanto que el área marina, conocida como “El Cachucho” o el “Banco *Le Danois*”, fue tildada de *primera AMP*, aunque realmente lo que sucedía era que por aquel momento era la única exclusivamente marina. Se trata de una montaña submarina a 65 km de la costa de Ribadesella, incluida en las aguas de la Zona Económica Exclusiva de España, que mediante el Real Decreto 1629/2011, de 14 de noviembre, se declara AMP y ZEC el entorno marino de El Cachucho y se aprueban las correspondientes medidas de conservación y aprueba un Plan de Gestión del Área, así como un área de aplicación de dicho Plan.

En la actualidad cabe sumar otra “AMP marina”: *el corredor de migración de cetáceos del Mediterráneo*, declarada mediante el Real Decreto 699/2018, de 29 de junio, que aprueba además 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.

De nuevo, surge el interés por los corredores biológicos, que es el mismo objetivo que persiguen las redes de AMP, es decir, que las zonas protegidas marinas *no permanezcan aisladas*, sino que haya una *planificación basada en la conectividad* entre ellas. Por ello, las AMP deberían reforzarse con la llamada “Infraestructura verde”, dada su gran conectividad marina. Esta estrategia ha sido incorporada en virtud de la Ley biodiversidad, tras su modificación por la Ley 33/2015, de 21 de septiembre (art. 15), con el objetivo de garantizar «la conectividad ecológica y la restauración del territorio español» y que en coherencia con su alcance global hace mención expresa al medio marino (art. 15.2). Asimismo, entre los elementos a tener en especial consideración en la “Estrategia estatal de infraestructura verde” se encuentran los espacios protegidos (art. 15.3). También el Real Decreto 363/2017, de 8 de abril, por el que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo, al regular el contenido de los planes de ordenación del espacio marítimo se refiere a la figura de la «infraestructura verde» (art. 10.2.m).

En cualquier caso, en España, como sucede en general a nivel mundial, hay pocas AMP, representando una porción escasa de toda nuestra superficie marina, y, además, la mayoría son costero-terrestres. La estimación de superficie protegida es de 84.400 km² en su inmensa mayoría dentro de las aguas territoriales (salvo en el caso de la zona de “El Cachucho” y el “corredor de cetáceos”), que suponen casi una cuarta parte de la superficie marina que la Unión Europea tiene incluida en la [Red](#)

[Natura 2000](#), la mayor red de espacios protegidos del mundo, según el último barómetro de Red Natura 2000, con datos actualizados en febrero de 2017. Sería necesario aumentar esta cifra hasta los 100.000 km² (lo que equivale a una superficie mayor que la de Andalucía) si España quiere alcanzar el objetivo de Naciones Unidas del 10% de la superficie marina protegida para el año 2020. En otras palabras, España necesitaría ir a un ritmo de protección de casi 65 kilómetros cuadrados al día para pasar en sólo tres años del cero con 5% de conservación actual (esto es, 5000 km²) al 10% fijado por la ONU (esto es, 100.000 km²) de acuerdo con el informe “Propuesta de áreas marinas de importancia ecológica: Atlántico Sur y Mediterráneo español”, realizado por la organización internacional *Oceana* y la *Fundación Biodiversidad* en diciembre de 2008.

De esta manera se proponen proteger 25 nuevas áreas de alto valor ecológico, entre ellas: el seco de los Olivos (frente a Andalucía), las montañas submarinas del canal de Mallorca (frente a Baleares), los cañones de Palamós y Creus (frente a Cataluña), el seco de Palos (frente a Murcia) y el cabo de la Nao (frente Comunidad Valenciana). La mayoría no son zonas costeras, como las habituales y escasas AMP ahora existentes, sino fondos marinos, cañones y barrancos subacuáticos que se encuentran mar adentro, en aguas territoriales de nuestro país, y que poseen una gran biodiversidad.

También se considera necesario (AGUILAR) ampliar zonas ya protegidas (columbretes, Alborán), pues casi la mitad de los espacios marinos protegidos en España apenas alcanzan el kilómetro cuadrado de superficie, “lo que los hace poco eficientes para la conservación de determinados hábitats y especies”, y asimismo sucede con los parques nacionales. De acuerdo con el informe de *Oceana* “[Parques Nacionales Marinos. Hacia una mejora en la protección del patrimonio natural sumergido de los mares de España](#)”, de junio de 2017, se considera necesario que la Red de Parques Nacionales incremente la superficie marina protegida a través de las siguientes medidas:

- Ampliación del Parque Nacional Marítimo-Terrestre del Archipiélago de Cabrera (Baleares), realizada ya mediante la Resolución de 7 de febrero de 2019, del Organismo Autónomo Parques Nacionales, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 1 de febrero de 2019, por el que se amplían los límites del Parque Nacional Marítimo-Terrestre del Archipiélago de Cabrera por incorporación de espacios marinos colindantes al mismo.
- Declaración del primer Parque Nacional exclusivamente marino en aguas atlánticas en El Hierro (Canarias)

- Ampliación del Parque Nacional de Doñana (Andalucía)
- Ampliación del Parque Nacional de las Islas Atlánticas (Galicia)
- Declaración del primer Parque Nacional exclusivamente marino en aguas mediterráneas en las montañas submarinas del Canal de Mallorca (Baleares)

Siguiendo un orden cronológico, las AMP actualmente declaradas son, *grosso modo*, las siguientes:

- *Refugio Nacional de caza de las islas Chafarinas*, declarado mediante el *Real Decreto 1115/1982, de 17 de abril*, pues acoge una zona marina, y actualmente es además ZEPA. Esta declaración peculiar constituye un antecedente en la protección de las AMP en España, cuando no había respaldo legal.
- El *Parque Natural del Cabo de Gata-Níjar*, declarado mediante el Decreto 314/1987 (andaluz), de 23 de diciembre.
- El Parque Natural del Acantilado y Pinar de Barbate y el Paraje Natural de los Acantilados de Maro-Cerro Gordo, declarados mediante la Ley andaluza 2/1989, de 18 de julio
- La *reserva marina de las illes Medes*, declarada mediante la Ley 19/1990, de 10 de diciembre, de conservación de la Flora y Fauna del Fondo Marino.
- El *Parque Nacional del Archipiélago de Cabrera*, declarado mediante la Ley 14/1991, de 29 de abril y ampliado mediante Resolución de 7 de febrero de 2019, del Organismo Autónomo Parques Nacionales.
- El *Parque Natural del Archipiélago Chinijo*, declarado mediante la Ley 12/1994, de Espacios Naturales de Canarias.
- La Reserva Natural de las Salinas de Ibiza (Ses Salines), las Islas des Freus y las Salinas de Formentera, declarada por Ley del Estado, 26/1995, de 31 de julio.
- El *Parque Natural de la Península del Cabo de Creus y su Entorno Marino*, declarado mediante la Ley 4/1998 (catalana), de 12 de marzo.
- El *Biotopo Protegido del Área de Gaztelugatxe*, declarado mediante el Decreto 229/1998 (vasco), de 15 de septiembre.

- El *Parque Nacional de las Islas Atlánticas*, declarado mediante la Ley 15/2002, de 1 de julio.
- El *Parque Natural del Estrecho* (de Gibraltar), declarado mediante el Decreto 57/2003 (andaluz), de 4 de marzo.
- El *Paraje Natural de Alborán*, declarado mediante la Ley andaluza 3/2003, de 25 de junio.
- El Parque Natural de la Sierra de Irta y de la Reserva Natural Marina de Irta, declarados por el Decreto 108/2002, de 16 de julio, del Gobierno Valenciano
- El *Parque Natural la Serra Gelada y su entorno litoral*, declarado por el Decreto 129/2005, de 29 de julio, del Consell de la Generalitat Valenciana.
- La *AMP de El Cachucho*, declarada por el Real Decreto 1629/2011, de 14 de noviembre.
- El *Corredor de migración de cetáceos del Mediterráneo* declarado por el Real Decreto 699/2018, de 29 de junio.

Predominan las AMP mixtas y autonómicas, cuyo espacio terrestre prevalece frente al marino. Gran parte de ellas son objetivos europeos de conservación al estar designadas como Lugares de Interés Comunitario (LIC, Directiva Hábitats) y/o como Zonas Especiales para la Conservación de Aves (ZEPA, Directiva Aves) para formar parte de la Red Natura 2000. Pero, en general, se necesita acelerar el ritmo de protección, así como aumentar la diversificación biogeográfica, es decir, nuevas ubicaciones, no sólo espacios protegidos en la costa, sino también en mar abierto, en ecosistemas profundos, etc.

Asimismo, se requiere que se refuerce la identidad de la red de AMP como *sistema*, como un todo que va más allá de la suma de los espacios que la integran. Hay que tener presente el empaque que confiere a un ámbito como el marino la red de AMP con tanto valor natural y social: salvaguarda procesos de gran escala y, al mismo tiempo, provee beneficios a nivel local. La red de AMP debería ser utilizada para impulsar diversos sectores marítimos, la “economía azul” en definitiva. También se debería promover el carácter transfronterizo de la Red de AMP, dada su encrucijada ubicación. En síntesis, se debería aumentar la proyección internacional de la biodiversidad marina española, teniendo en cuenta que es una de las mayores del mundo.

6. CONCLUSIONES. LAS AMP: GOBERNANZA PROTECTORA GLOBAL Y LOCAL

El conocimiento de la importancia del medio marino, de su utilización sostenible, así como de sus amenazas ha provocado que, en todo el mundo, y en todos los niveles administrativos se asuma una *global responsibility* sobre el mismo. El medio marino es de vital importancia para mitigar y adaptar los efectos devastadores que el cambio climático produce en la humanidad. La buena salud y sostenibilidad de los océanos es clave para garantizar la estabilidad de los procesos ecológicos que hacen funcionar el planeta.

En el mar no hay fronteras, pero sí límites: cambio climático, pérdida de biodiversidad, conflictos de usuarios... De ahí la necesidad de que los Estados desarrollen un enfoque que tenga en cuenta no sólo la naturaleza única de la ecología oceánica sino también la interacción entre los diferentes usos de los océanos, que se conoce como *enfoque ecosistémico*. Es un enfoque global de gestión que toma en consideración el ecosistema por entero como conjunto -integrador de la tierra y mar con los seres humanos-, que constituye la base de la actual *política europea marítima integrada*.

Sin embargo, debido al actual estado deteriorado ambiental del planeta, y la gran conectividad del medio marino, necesariamente se debe hablar de la escala mundial. Y ya se anticipa que no es suficiente, a la vista de los problemas compartidos que se padecen y se avecinan, como los fenómenos ligados al cambio climático -la subida del nivel del mar, entre otros muchos-, que pueden tener efectos devastadores e irreversibles, y no son suficientes los avances científicos y tecnológicos, como se afirma desde la ciencia (IPCC), sino que se necesitan relevantes avances en las gobernanzas. Es decir, implica *grosso modo* conciliar lo económico con lo ambiental, gestionar de forma conjunta el medio marino y terrestre, reuniendo a todas las partes concernientes (Administraciones, comunidades locales, ONG, sector empresarial, ciudadanos), y aprovechando de forma óptima todas las herramientas conocidas, apoyadas en las nuevas tecnologías. Y entre esas herramientas ocupa un lugar especial las AMP.

La AMP es la herramienta básica y referente de protección de la biodiversidad marina -lugares cruciales para lograr la conservación de la naturaleza a largo plazo- y suministradora de servicios ecosistémicos que se enmarca en una estrategia global de protección pues no se puede trabajar por la “la salud” de los océanos sin tener en cuenta problemas globales como es el cambio climático, y asimismo a sus custodios (pescadores, usuarios náuticos, comunidades locales, ONG, etc.). Las AMP deben ser

consideradas como una parte fundamental de la gestión integral del medio marino, sirviendo como zonas testigo para evaluar y realizar un seguimiento de los impactos humanos sobre el medio ambiente marino, así como para investigar y tener un conocimiento más profundo de las dinámicas, interacciones y funciones de los diferentes componentes del ecosistema. Y asimismo para poder extraer principios-guía para la gestión de la costa y medio marino, pues en las AMP –dada la moderna concepción de conservación de la naturaleza- confluirán muchos usos y usuarios con la protección de la naturaleza y, por tanto, aparecerán muchas Administraciones, sectores implicados y la necesidad de coordinación, planificación... En definitiva, las AMP constituyen un buen espejo donde mirarse los gestores.

No hay que olvidar, además, el avance del conocimiento en base a la sabiduría tradicional de las comunidades locales, pescadores, usuarios náuticos, como sucede con la gestión de espacios y especies marinas, en relación, por ejemplo, con la pesca artesanal. Es de mucha importancia pues que las comunidades locales participen en las acciones de protección y sean “vigilantes” ante actos negativos, ilegales, como sucede con el alarmante problema de la contaminación del mar por plásticos. En cualquier caso, a los saberes tradicionales hay que sumar los nuevos desarrollos tecnológicos y para ello es necesario apelar al conocimiento y a la creatividad (el turismo, por ejemplo, se puede reinventar, como “educativo”, “pesquero”, “marinero”); a las buenas gobernanzas, en definitiva, como es un ejemplo paradigmático el proyecto canario de “Micro Áreas” (MAMP).

En suma, es obvio que la buena calidad del medio marino impulsará a los más variados sectores marítimos, tanto a los tradicionales como a los más novedosos. Pero todo ello es necesario que se valore por la sociedad, lo que requiere a su vez educar en la cultura marítima, implicando a las comunidades y demás sectores marítimos, por la conservación de sus mares y uso sostenible. De ahí también el interés de los actuales compromisos procedentes de la comunidad internacional, que están construyendo una nueva visión sobre la protección del medio marino, muy participativa, con claros beneficios para la comunidad. En este sentido es sintomático el lema del 4º Congreso mundial de AMP, de 2017: “Reuniendo al Océano con la Gente”. Y asimismo las iniciativas de la “Lista verde de áreas protegidas”, las declaraciones de “hope spot”, y por supuesto la *gobernanza* basada en la Agenda 2030 y sus ODS, pues sin biodiversidad no existirá un ejercicio efectivo de los derechos humanos ni prosperidad económica para toda la ciudadanía. Por tanto, las AMP son fundamentalmente *protectoras*.

7. BIBLIOGRAFÍA Y WEBGRAFÍA

GARCÍA CÁCERES, D.V., *Perspectiva jurídica internacional para la conservación de las áreas marinas protegidas del mar Mediterráneo en España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018.

NAVARRO ORTEGA, A., “Las áreas marinas protegidas: ¿un instrumento para la gestión eficiente del medio marino en España?”, *Actas do III Congresso Internacional do Mar. A protecao do ambiente costeiro e marinho*, Universidade Lusíada Lisboa, 20-21 mayo 2014, págs. 49-78.

ORTIZ GARCÍA, M., “Las reservas pesqueras y otras figuras vinculadas a la política de gestión pesquera”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 17, 2000, págs. 105-165.

- La conservación de la biodiversidad marina: Las áreas marinas protegidas, COMARES, Granada, 2002.

- La gestión eficiente de la zona costera. Los parques marinos, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003.

- “La Ley de Protección del Medio Marino: Hacia la Gobernanza Marítima”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. II, Núm. 2, 2011, págs. 1-31.

- “La red de áreas protegidas en España en la protección del medio marino”, [*La ordenación jurídica del medio marino en España: estudios sobre la Ley 41/2010, de protección del medio marino*](#) (coords. [E. ARANA GARCÍA](#), [FRANCISCO JAVIER SANZ LARRUGA](#), [ASENSIO NAVARRO ORTEGA](#)), Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor, 2012, págs. 333-379.

- “Las áreas conservadas por comunidades indígenas y locales (ICCA) y la conservación cultural de la naturaleza”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, vol. IV, núm. 33, enero-abril, 2016, págs.163-201.

SANZ LARRUGA, F.J., “[La Directiva 2008/56/CE sobre la estrategia marina en el marco de la política ambiental y marítima de la Unión Europea](#)”, [*La ordenación jurídica del medio marino en España: Estudios sobre la Ley 41/2010, de protección del medio marino*](#) (coord. por [E. ARANA GARCÍA](#), [J. SANZ LARRUGA](#), [A. NAVARRO ORTEGA](#)), 2012, págs. 109-168.

- [“La nueva ordenación del espacio marítimo: análisis del Real Decreto 363/2017, de 8 de abril”, *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, nº. 150, 2018.](#)

VV.AA, *Evolución de las zonas costeras*, Ministerio de Medio Ambiente, Madrid, 2008.

WEBS:

[IUCN Protected Area Categories](#)

[Red EUROPARC Qué son las áreas protegidas](#)

[UICN. América del Sur. ¿Qué es un área protegida?](#)

[Biodiversidad mexicana. Áreas protegidas en el mundo](#)

[Greenpeace. ¿Qué es OSPAR?](#)

HADLEY, M. [“Conservación, desarrollo e investigación en las zonas protegidas de África”](#). FAO.

[MITECO. Parque Nacional Marítimo - Terrestre del Archipiélago de Cabrera](#)

[MITECO. Parque Nacional Marítimo-Terrestre de las Islas Atlánticas de Galicia](#)

SQUIRES, Dale. [“Biodiversity Conservation in Asia”](#). Asia and the Pacific Policy Studies, vol. 1, no. 1, pp. 144–159

[MITECO. Estrategia de biodiversidad de la UE para 2020](#)

[UICN. América del Sur. Lista Verde de Áreas Protegidas y Conservadas de la UICN](#)

[Mission Blue. Sylvia Earle Alliance](#)

[Áreas Marinas Protegidas en la Cuenca Mediterránea Española. Análisis de la Situación Actual](#)

[Parques Nacionales Marinos. Hacia una mejora en la protección del patrimonio natural sumergido de los mares de España](#)

[4º Congreso Internacional de Áreas Marinas Protegidas IMPAC 4](#)

[WWF. Buenas noticias para el desarrollo sostenible y para las Áreas Marinas Protegidas](#)