COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 16.11.2012
COM(2012) 662 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO

Contribución de la Directiva marco sobre la estrategia marina (2008/56/CE) a la ejecución de las obligaciones, compromisos e iniciativas que tienen los Estados miembros o la Unión a nivel de la UE o a nivel internacional en el ámbito de la protección medioambiental de las aguas marinas

INFORME DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO

Contribución de la Directiva marco sobre la estrategia marina (2008/56/CE) a la ejecución de las obligaciones, compromisos e iniciativas que tienen los Estados miembros o la Unión a nivel de la UE o a nivel internacional en el ámbito de la protección medioambiental de las aguas marinas

1. INTRODUCCIÓN

La Directiva marco sobre la estrategia marina (en lo sucesivo denominada Directiva Marina o DMEM)[1] tiene por objeto lograr de aquí a 2020 un buen estado medioambiental de las aguas marinas de la UE y proteger los recursos de los que dependen las actividades económicas y sociales relacionadas con el medio marino. El estado medioambiental se evaluará atendiendo a 11 descriptores cualitativos[2], teniendo en cuenta la situación del medio ambiente y las presiones e impactos que se ejercen sobre los ecosistemas marinos. El objetivo que se persigue es alcanzar ese buen estado medioambiental gracias al desarrollo y aplicación en cada Estado miembro de una estrategia para el medio marino que dé respuesta a todos los impactos y presiones que lo afectan. Parte fundamental de la DMEM es también la consecución de una mayor cooperación transfronteriza dentro de las regiones y subregiones marinas.

La finalidad del presente Informe es dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 20, apartado 2, de la DMEM, a saber, evaluar la contribución de la Directiva a la ejecución de las obligaciones, los compromisos y las iniciativas de los Estados miembros o de la Unión para la protección del medio ambiente en las aguas marinas. Aunque algunas de esas obligaciones, compromisos e iniciativas constituyan obligaciones que tienen su origen en acuerdos internacionales, todos ellos se tratarán a los efectos del presente Informe bajo el término genérico de «compromisos».

La Directiva Marina incorpora al ordenamiento jurídico de la Unión un extensísimo número de compromisos internacionales y de la UE relacionados con la protección medioambiental de las aguas marinas. Gracias a ella, además, se refuerza la coherencia de la acción de la UE y de sus Estados miembros en el marco de los acuerdos internacionales.

El alcance completo de esos compromisos ha sido analizado pormenorizadamente en un texto titulado «*Study on the contribution of the Marine Strategy Framework Directive to existing*

[1] Directiva 2008/56/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 2008, por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino (Directiva marco sobre la estrategia marina) (DO L 164 de 25.6.2008).

[2] Los 11 descriptores cualitativos son los siguientes: 1. se mantiene la biodiversidad; 2. las especies alóctonas no afectan de forma adversa a los ecosistemas; 3. las poblaciones de peces y moluscos explotados comercialmente presentan un buen estado de salud; 4. todos los elementos de las redes tróficas garantizan la abundancia de las especies y su reproducción; 5. se minimiza la eutrofización; 6. la integridad del suelo marino garantiza el funcionamiento de los ecosistemas; 7. la alteración permanente de las condiciones hidrográficas no afecta de manera adversa a los ecosistemas; 8. las concentraciones de contaminantes no dan lugar a efectos de contaminación; 9. los contaminantes presentes en los productos de la pesca destinados al consumo humano no superan los niveles de seguridad; 10. los desechos marinos no resultan nocivos; 11. la introducción de energía (incluido el ruido subacuático) no afecta de manera adversa a los ecosistemas.

international obligations» (estudio sobre la contribución de la Directiva marco sobre la estrategia marina a las obligaciones internacionales existentes)[3]. El presente Informe destaca de forma especial la contribución que ha hecho esa Directiva a los principios fundamentales establecidos a nivel internacional, así como a algunos compromisos internacionales esenciales (incluidos los convenios marinos regionales) y a las grandes políticas de la Unión Europea.

2. PRINCIPIOS GENERALES DE LA POLÍTICA APLICADA AL MEDIO AMBIENTE Y AL MEDIO MARINO

Algunos de los principios medioambientales generales que se han acordado a nivel internacional, como, por ejemplo, la Declaración de Río[4], se recogen, cuando procede, en la DMEM. Tales principios se reafirman en el documento final de Río+20 titulado «El futuro que queremos»[5].

2.1. El enfoque ecosistémico como parte fundamental de la Directiva Marina

El enfoque ecosistémico de la gestión del medio marino constituye uno de los aspectos fundamentales de la DMEM. Aunque ese enfoque carezca de una definición acordada internacionalmente, su finalidad general es garantizar que la presión conjunta de las actividades humanas no sobrepase unos niveles que menoscaben la capacidad de respuesta de los ecosistemas.

Las decisiones tomadas por la Conferencia de las Partes del Convenio de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica (CDB) (Decisiones V/6 y VII/5 de la Conferencia de las Partes) y el Plan de Aplicación de Johannesburgo, entre otros, contemplan una serie de requisitos explícitos —reafirmados en la Conferencia de Río+20— que obligan a adoptar o a seguir un enfoque ecosistémico para la gestión de las actividades humanas que afectan al medio marino.

La Directiva Marina no solo se refiere expresamente al enfoque ecosistémico de la gestión del medio marino como principio rector (considerandos 8 y 44), sino que además exige que este se aplique en las estrategias marinas (artículos 1 y 3). En virtud, pues, de la DMEM, ese enfoque se erige en principio jurídicamente obligatorio para la gestión del medio marino.

2.2. Integración de la dimensión medioambiental en otras políticas y gestión intersectorial integrada de las aguas marinas

La necesidad de integrar los objetivos de la protección medioambiental en las actividades socioeconómicas y en otras políticas se destaca con frecuencia en instrumentos internacionales junto con la necesidad de una gestión integrada del medio marino y de las zonas costeras. Recogidas particularmente en los compromisos de la Agenda 21[6] y en las decisiones del CDB y confirmadas en el documento final de la Conferencia de Río+20, ambas necesidades constituyen un principio fundamental de la política medioambiental de la UE

---

3 http://ec.europa.eu/environment/marine/

4 La Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, salida de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD) celebrada en 1992, proclamó 27 principios fundamentales que debían orientar las decisiones y políticas futuras para atender a las implicaciones medioambientales del desarrollo socioeconómico.

5 A/CONF.216/L.1.

6 La Agenda 21, acordada en la CNUMAD de 1992, es un programa no obligatorio y un plan de acción global para el desarrollo sostenible (http://www.un.org/esa/dsd/agenda21/).

destacado en el TFUE[7]. La DMEM hace expresamente de este enfoque uno de sus objetivos (artículo 1, apartado 4).

Los instrumentos específicos de la gestión intersectorial integrada de las aguas marinas han quedado definidos a nivel internacional y la gestión integrada de las zonas costeras (GIZC) se ha desarrollado como instrumento de gestión de esas zonas. La exigencia de adoptar y aplicar la GIZC se ha introducido expresamente en la Agenda 21 y en el Protocolo del Convenio de Barcelona relativo a esa forma de gestión. El proceso de ordenación del espacio marítimo constituye otro instrumento complementario para abordar los distintos usos que compiten en el mar, garantizando al mismo tiempo la protección del medio ambiente. Dicho proceso se ha expandido y promocionado más recientemente a nivel internacional (incluida la Decisión X/29 de la Conferencia de las Partes del CDB) y se está desarrollando en el marco de la política marítima integrada (PMI) de la UE.

Al tener en cuenta el impacto acumulado global en lugar de regular independientemente cada uno de los distintos usos, la Directiva Marina contribuye a la aplicación efectiva de una gestión integrada de las aguas marinas. La DMEM, además, requiere que los Estados miembros incluyan en sus programas de medidas instrumentos de control de la distribución espacial y temporal (anexo VI), como, por ejemplo, la GIZC o la ordenación del espacio marítimo.

2.3. El principio de cautela y el principio de que «quien contamina paga» en el medio marino

El principio de cautela y el de que «quien contamina paga» son dos principios fundamentales de la política de protección medioambiental y ambos encuentran su base en el TFUE[8]. Los dos principios están recogidos en una serie de instrumentos internacionales relacionados con el medio ambiente y, desde la Agenda 21 (capítulo 17.22) y el CDB (Decisiones IV/5 y VIII/24 de la Conferencia de las Partes), hay una referencia específica a ambos en conexión con la protección del medio marino.

En sintonía con esas disposiciones, uno y otro principio están incluidos en los considerandos 27 y 44 de la Directiva Marina como principios rectores para su aplicación. En ambos, además, deben basarse los programas de medidas que los Estados miembros están obligados a desarrollar para garantizar que sus aguas marinas alcancen un buen estado medioambiental.

2.4. Gestión adaptativa basada en el conocimiento e información y participación públicas

La necesidad de una gestión adaptativa basada en el conocimiento es también un principio fundamental que se recoge en numerosas obligaciones internacionales[9]. Esa necesidad reviste particular importancia en la protección del medio marino, donde subsiste gran número de incertidumbres.

Al exigir una evaluación inicial (artículo 8) y unos programas de seguimiento (artículo 11), la DMEM contribuye a un examen global del estado del medio marino. Además, al disponer que los objetivos medioambientales (artículo 10) y los programas de medidas (artículo 13) se

[7] Artículo 11 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

[8] Artículo 191 del TFUE.

[9] La Agenda 21, el CDB y el proceso regular de las Naciones Unidas promueven una gestión adaptativa. La mayor parte de los convenios marinos regionales ha recogido ese enfoque en sus instrumentos.

basen en esa evaluación inicial, la Directiva garantiza que el cuerpo de conocimientos adquirido de esa manera impregne las medidas de gestión que se adopten subsiguientemente. Esto conduce al concepto de gestión adaptativa —recogido expresamente en la DMEM [artículo 3, punto 5)]—, que requiere la actualización de las estrategias marinas en ciclos de seis años.

Este enfoque es perfectamente coherente con el compromiso de desarrollar un proceso regular de las NU para la comunicación y la evaluación mundial del estado del medio ambiente, que apoya esa gestión adaptativa basada en el conocimiento.

Por último, el acceso a la información, la consulta pública y la educación son también principios generales que se promocionan a nivel internacional en compromisos medioambientales. El Convenio de Aarhus[10], en particular, es un acuerdo internacional específico que hace operativos esos principios de Río, y la Directiva Marina establece de forma concreta y explícita requisitos (artículo 19 y anexo VI, punto 8) que contribuyen a la aplicación de los mismos.

3. PRINCIPALES TRATADOS INTERNACIONALES Y ACUERDOS MULTILATERALES EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE

Más allá de esos principios medioambientales generales, la Directiva Marina incorpora a la normativa de la UE aplicable a las aguas marinas gran número de compromisos más específicos procedentes de acuerdos medioambientales multilaterales y de otros acuerdos internacionales.

3.1. CNUDM y OMI

La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CNUDM) establece los derechos y los deberes de las naciones en los mares y los océanos, incluidas algunas obligaciones en materia de protección y conservación del medio marino. La Convención contiene así disposiciones que obligan, por ejemplo, al seguimiento y evaluación del estado del medio marino, a la prevención de la contaminación del mar y a la cooperación a nivel mundial y regional. La Directiva Marina reconoce plenamente las obligaciones contenidas en la CNUDM[11] y, dentro de su ámbito geográfico, recoge el requisito de la Convención de que los Estados observen y midan los riesgos de la contaminación del medio marino y sus efectos[12]. La DMEM, además, aplica otras varias disposiciones que obligan a los Estados a tomar medidas para prevenir, reducir y controlar la contaminación marina de origen terrestre, para prevenir la contaminación del lecho y del subsuelo marinos y para impedir la introducción de especies no autóctonas. Asimismo, recoge las disposiciones de la CNUDM relativas a la pesca y la acuicultura sostenibles, así como a la innovación y a la inversión en investigación, y, al hacer hincapié en la cooperación regional[13], viene a facilitar a los Estados la obligación de cooperar que les impone la Convención con el fin de proteger el medio marino.

---

10 El Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente fue adoptado en 1998 por la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas.

11 Considerando 17 de la DMEM.

12 Artículo 11 y anexo V de la DMEM.

13 Artículo 6 de la DMEM.

Por lo demás, hay también algunas disposiciones de la CNUDM, particularmente las que limitan la contaminación en la fuente y las relativas a las evaluaciones de impacto ambiental, que se recogen en actos normativos distintos de la Directiva Marina, como, por ejemplo, la Directiva IPPC[14] o las Directivas EIA y EAE[15].

Lo mismo puede decirse de las normas adoptadas por la Organización Marítima Internacional (OMI) —como las contenidas en el Convenio Marpol[16], modificado por su Protocolo de 1987, o las del Convenio OPRC y su Protocolo OPRC-HNS[17]—, así como de las estipuladas en el Acuerdo sobre la cooperación en la lucha contra la contaminación del Mar del Norte[18] (acuerdo exterior a la OMI). Hay, en fin, una serie de disposiciones de la UE que complementan la DMEM aportando mecanismos y soluciones prácticas para atender a sus objetivos, como, por ejemplo, la Directiva sobre el control de los buques por el Estado rector del puerto[19], la Directiva sobre instalaciones portuarias receptoras de desechos generados por buques y residuos de carga[20] o la Decisión por la que se establece un Mecanismo Comunitario de Protección Civil[21].

3.2. La DMEM como contribución esencial a la implementación de los compromisos internacionales en materia de biodiversidad marina

La Directiva Marina es el primer instrumento legislativo de la UE que se relaciona expresamente con la protección de la biodiversidad marina en su conjunto. Contiene el objetivo reglamentario específico de mantener la biodiversidad de aquí a 2020, objetivo que constituye la pieza clave para lograr el buen estado medioambiental de los océanos y de los mares. Aporta, pues, junto con las Directivas de Hábitats y de Aves[22], un sólido marco político y jurídico para el cumplimiento de los compromisos internacionales en materia de protección de la biodiversidad marina, compromisos como los establecidos por el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) (mencionado en el considerando 18 de la DMEM) o por la Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres (CITES).

Además de aplicar el enfoque ecosistémico del CDB y el principio de la gestión adaptativa, la DMEM recoge algunos requisitos más específicos de ese Convenio, como, por ejemplo, la necesidad de establecer zonas marinas protegidas (ZMP), necesidad que los Estados miembros tienen que incorporar a sus estrategias marinas como parte de un enfoque global en la protección del medio marino. La DMEM, además, agrupará en un solo marco —una red coherente y representativa de zonas marinas protegidas— aquellas ZMP que se hayan

---

14 Directiva 2008/1/CE, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación (DO L 24 de 29.1.2008, p. 8–29).

15 Directivas 2011/92/UE y 2001/42/CE.

16 Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación por los Buques (Marpol).

17 Convenio internacional sobre cooperación, preparación y lucha contra la contaminación por hidrocarburos (OPRC) y Protocolo sobre cooperación, preparación y lucha contra los sucesos de contaminación por sustancias nocivas y potencialmente peligrosas.

18 Acuerdo sobre la cooperación en materia de lucha contra la contaminación del Mar del Norte por hidrocarburos y otras sustancias peligrosas.

19 Directiva 2009/16/CE (DO L 131 de 28.5.2009, p. 57–100).

20 Directiva 2000/59/CE (DO L 332 de 28.12.2000, p. 81–90), modificada en último lugar por el Reglamento (CE) nº 1137/2008.

21 Decisión 2007/779/CE, Euratom del Consejo (refundición).

22 Directiva 92/43/CEE, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (DO L 206 de 22.7.1992, p. 7–50), y Directiva 2009/147/CE, relativa a la conservación de las aves silvestres (codificada) (DO L 20 de 26.1.2010, p. 7–25).

establecido en virtud de otras obligaciones de la Unión o de otras obligaciones internacionales (véase más adelante la sección 5).

3.3. Vinculación con los compromisos internacionales de lucha contra el cambio climático

La Directiva Marina aborda los efectos del cambio climático en los océanos y, en ese sentido, contribuye indirectamente a los objetivos de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y de otros instrumentos que tratan este tema.

La DMEM mejora el conocimiento del impacto climático en el medio marino al disponer que en sus evaluaciones iniciales los Estados miembros tengan presentes diversos factores relacionados con el clima, como los cambios de la temperatura del mar o de la capa de hielo o la acidificación de los océanos.

Las estrategias marinas de los Estados miembros enmarcadas en la DMEM pueden contemplar también la adaptación al cambio climático. Dado que las presiones y los impactos pueden variar en función de los diferentes modelos de actividad humana y del impacto del cambio climático, es posible que tenga que adaptarse con el tiempo lo que deba entenderse por buen estado medioambiental[23].

Por último, los océanos que gozan de buena salud desempeñan una importante función mitigadora como sumideros de carbono. Los mares y los océanos pueden utilizarse para la generación de energías renovables y para la captura y almacenamiento de carbono (CAC), que son actividades humanas cuya presión e impacto tiene que gestionarse en el contexto de la Directiva.

4. PAPEL FUNDAMENTAL DE LOS CONVENIOS MARINOS REGIONALES

Cuatro son los convenios marinos regionales que afectan a las aguas marinas cubiertas por la DMEM, a saber, el Convenio sobre protección del medio marino del Nordeste Atlántico (OSPAR), el Convenio sobre protección del medio marino de la zona del Mar Báltico (HELCOM), el Convenio para la protección del medio marino y de la región costera del Mediterráneo (Convenio de Barcelona) y el Convenio sobre la protección del Mar Negro frente a la contaminación (Convenio de Bucarest)[24]. Entre ellos se observan algunas diferencias significativas, particularmente en lo que atañe al papel de los países que no son miembros de la UE (por ejemplo, mientras 9 de las 10 Partes del Convenio del Báltico son Estados miembros de la Unión, del Convenio del Mediterráneo solo lo son 7 de un total de 22 Partes).

El objetivo de los convenios marinos regionales es mejorar la gobernanza regional de las regiones marinas y reforzar la protección del medio marino. La DMEM contiene numerosas disposiciones cuyo objetivo es garantizar que su aplicación no solo contribuya a las actividades de los convenios que atañan a las regiones y subrregiones marinas de la UE, sino que además se apoye y base en ellas.

El artículo 6, apartado 1, de la DMEM dispone con claridad que, para lograr la coordinación necesaria, los Estados miembros utilicen las estructuras institucionales de cooperación

[23] Considerando 34 de la DMEM.
[24] Considerando 19 de la DMEM.

regional existentes, incluidas las establecidas en virtud de convenios marinos regionales. Varios de esos convenios han asumido expresamente la función de facilitar la aplicación regional de la DMEM. Además, el apartado 2 del mismo artículo 6 requiere que los Estados miembros hagan todo lo posible —recurriendo a los foros internacionales pertinentes y empleando los mecanismos que ofrecen los convenios marinos regionales— por coordinar sus acciones con los terceros países para establecer y aplicar estrategias marinas, y por ampliar, cuando proceda, la coordinación y la cooperación a todos los Estados miembros, incluidos los países sin litoral.

La Directiva Marina garantiza no solo que los convenios marinos regionales y otros acuerdos internacionales se tengan en cuenta en todas las fases de desarrollo de las estrategias marinas, sino también que haya coherencia entre las metodologías utilizadas en las distintas regiones o subregiones marinas y que se tengan presentes los efectos transfronterizos.

La Directiva Marina contribuye, por otra parte, al cumplimiento de las obligaciones y compromisos contraídos por la UE y por los Estados miembros en virtud de convenios marinos regionales.

Esto abarca, por ejemplo, la obligación de tomar cuantas medidas sean posibles para prevenir y eliminar la contaminación procedente de fuentes marinas y terrestres, así como el impacto de los vertidos de fuente puntual en el medio marino. La DMEM, además, ha hecho suyo el compromiso expreso de adoptar o de seguir un enfoque ecosistémico para la gestión de las aguas marinas y de conservar los recursos del mar, incluyendo la obligación de adoptar medidas que, como la regulación de la introducción de especies invasoras, permitan proteger y conservar los ecosistemas y la biodiversidad. La Directiva Marina incorpora todos estos elementos como condición indispensable para alcanzar un buen estado medioambiental.

La DMEM, por último, integra también aquellas disposiciones de los convenios marinos regionales que regulan el acceso a la información sobre el estado del medio marino y la obligación de los Estados de aplicar programas de seguimiento e investigación y de informar de sus resultados (véase la sección 2.4).

5. RELACIÓN DE LA DMEM CON OTRAS POLÍTICAS DE LA UE

Muchas de las políticas de la UE afectan al medio marino, especialmente las relacionadas con la pesca, el transporte, la industria, la agricultura, el desarrollo regional, la investigación, la energía y las relaciones exteriores, así como partes importantes de la política medioambiental, como, por ejemplo, la correspondiente al agua. Esas políticas, sin embargo, no están concebidas específicamente para proteger el medio marino de forma coordinada. Esto significa que cada sector aborda por separado las actividades humanas que tienen impacto en el medio marino.

Para poder conseguir su objetivo principal, la DMEM quiere garantizar la coherencia y la integración de las medidas tomadas en virtud de otros instrumentos jurídicos de la UE. De esta forma, como se dispone en su artículo 20, al evaluar la contribución de la Directiva al cumplimiento de las obligaciones y compromisos internacionales, es necesario tener en cuenta las medidas y las obligaciones que hayan sido establecidas por otros actos normativos de la Unión.

La Directiva Marco del Agua (DMA)[25] está íntimamente vinculada a la Directiva Marina dado que, complementando el buen estado medioambiental que persigue esta, establece el objetivo de alcanzar de aquí a 2015 un buen estado en todas las aguas subterráneas y de superficie de la UE, incluidas las costeras. Las medidas que se adopten en virtud de la DMA reducirán la contaminación marina y el aporte de nutrientes de origen terrestre y protegerán los ecosistemas en las aguas costeras y de transición, que son para muchas especies de peces de mar zonas de desove fundamentales.

La obligación de realizar una evaluación de impacto ambiental (EIA) de los proyectos y actividades que tengan como escenario las tierras o los mares de la Unión se establece en la Directiva 2011/92/UE. La misma obligación existe para la preparación de planes y programas en virtud de la Directiva 2001/42/CE, conocida como la Directiva de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE). La Directiva Marina no establece expresamente el requisito de realizar una EAE para los planes y programas que afecten al medio marino. Sin embargo, como ha confirmado el Tribunal de Justicia[26], la EAE se aplica por derecho propio, siempre que se cumplan sus condiciones, en especial que el plan de que se trate constituya un marco para el desarrollo futuro de proyectos. Es posible a este respecto que, dependiendo de su contenido, las estrategias marinas deban someterse a una EAE, como también es probable que tengan que hacerlo los programas de medidas si, como prevé el anexo VI de la DMEM, establecen el marco para actividades y proyectos futuros.

Además, la Directiva de Hábitats[27] dispone en su artículo 6 que se lleve a cabo una evaluación adecuada en el caso de todos los planes o proyectos que puedan tener efectos significativos en las zonas especiales de conservación (ZEC) que se establezcan en su marco, así como en las zonas especiales de protección para las aves (ZEPA) establecidas en virtud de la Directiva de Aves. Dado que algunas ZEC vienen a añadirse a las zonas marinas protegidas que contempla la DMEM, es habitual que se requiera para las estrategias marinas y para los programas de medidas y actividades una evaluación enmarcada en el artículo 6 de la Directiva de Hábitats. Estas evaluaciones pueden integrarse en el procedimiento de la EAE.

La UE ha contraído una serie de compromisos políticos de alto nivel para la protección de la biodiversidad. El objetivo principal es detener de aquí a 2020 la pérdida de biodiversidad y la degradación de los servicios de los ecosistemas en la UE, restableciéndolos en la medida de lo posible. Este objetivo político ha quedado consagrado en la estrategia que tiene la UE para la biodiversidad hasta 2020[28] y se materializa en una serie de metas y acciones específicas vinculadas a la consecución del objetivo de la Directiva Marina y de otros actos normativos de la UE centrados en la protección de las especies amenazadas y en la explotación sostenible de las poblaciones de peces.

Por disposición de las Directivas de Hábitats y de Aves, los Estados miembros tienen que garantizar un estado de conservación favorable de una serie de especies y de hábitats marinos y un estado poblacional positivo de todas aquellas especies marinas cuya presencia en una zona sea natural, incluidas las aves migratorias. En virtud de ambas Directivas, hay gran

---

25 Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (DO L 327 de 22.12.2000, p. 1).

26 Véanse los asuntos C-105/09 y C-295/10.

27 Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (DO L 206 de 22.7.1992, p. 7).

28 Comunicación de la Comisión titulada «Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020: nuestro seguro de vida y capital natural» [COM (2011) 244 final].

número de zonas costeras y marinas de la UE que han sido o serán designadas como espacios de la red Natura 2000. La DMEM reconoce que el establecimiento de zonas marinas protegidas —incluyendo los espacios Natura 2000 ya designados o por designar en el marco de esas dos Directivas— hace una importante contribución al logro del buen estado medioambiental y exige que las redes de zonas marinas protegidas que se constituyan queden incluidas en los programas de medidas de las estrategias marinas (véase el artículo 13, apartado 4, de la DMEM). Esta disposición, que requiere que las redes de zonas marinas protegidas sean coherentes y representativas y cubran de forma adecuada la diversidad de los ecosistemas que las compongan, va expresamente más allá de la red Natura 2000 ya que amplía esas redes a las zonas marinas protegidas establecidas en virtud de convenios marinos regionales. Por su parte, el apartado 5 de ese mismo artículo garantiza un vínculo explícito entre el establecimiento de las zonas marinas protegidas y las medidas que puedan adoptarse en el marco de la Política Pesquera Común (PPC). La DMEM, por lo tanto, asume en este caso la función específica de un marco en el que es posible integrar y complementar las medidas existentes con nuevas iniciativas.

En lo que atañe a la regulación de la pesca y de la acuicultura, la PPC establece para la gestión de las pesquerías compartidas de la UE un enfoque basado en la colaboración. La propuesta de reforma de la PPC de 2011[29] exige tener en cuenta el impacto medioambiental de las actividades pesqueras y hacer que todas las poblaciones de peces se sitúen por encima de unos niveles que permitan alcanzar el rendimiento máximo sostenible. Exige también expresamente integrar los objetivos de la Directiva Marina, que viene así a complementar la PPC al tender un vínculo entre esta y otros aspectos esenciales de la protección del medio ambiente (como la conservación de la biodiversidad o la protección de los hábitats y de las especies a ellos asociadas).

Son varios, por otra parte, los instrumentos legislativos de la UE que tienen un impacto en el grado de contaminación ulterior del medio marino, como, por ejemplo, la Directiva sobre nitratos[30], la Directiva sobre sustancias prioritarias[31] o la Directiva marco sobre residuos[32]. La DMEM viene a complementar estos actos normativos de la Unión.

Hay también una estrecha vinculación entre la Directiva Marina y la política de protección civil de la UE, que establece a nivel de la Unión un marco de cooperación para gestionar todos los tipos de catástrofes en todas las fases de su ciclo de gestión, incluidas la prevención, la preparación, la respuesta y la recuperación[33].

La DMEM, en fin, constituye el pilar medioambiental de la Política Marítima Integrada (PMI). Su función se pone de manifiesto en una serie de aspectos de esa política, incluyendo la ordenación del espacio marítimo, el conocimiento del medio marino y las estrategias regionales.

Como tal, la DMEM, además de orientar la implementación de varias obligaciones, compromisos e iniciativas a nivel de la UE y de contribuir a ellos, garantiza su sostenibilidad y coadyuva al objetivo general de coherencia que se establece en su artículo 1, apartado 4.

---

29 Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la Política Pesquera Común [COM(2011) 425 final].

30 Directiva 91/676/CEE (DO L 375 de 31.12.1991, p. 1–8), modificada en último lugar por el Reglamento (CE) nº 1137/2008 (DO L 311 de 21.11.2008, p. 1–54).

31 Directiva 2008/105/CE (DO L 348 de 24.12.2008, p. 84–97).

32 Directiva 2008/98/CE (DO L 312 de 22.11.2008, p. 3–30).

33 Decisión 2007/779/CE, Euratom del Consejo por la que se establece un Mecanismo Comunitario de Protección Civil (Refundición).

6. PERSPECTIVAS DE FUTURO: LA DMEM Y LA APLICACIÓN DE LOS RESULTADOS DE RÍO+20

El documento final de Río+20 titulado «El futuro que queremos» recoge una serie de conceptos contenidos en la Directiva Marina, lo que incluye el compromiso de proteger —y de restablecer— la salud, la productividad y la resistencia de los océanos y de los ecosistemas marinos y de mantener su biodiversidad, posibilitando su conservación y su uso sostenible tanto para las generaciones presentes como para las futuras. El documento destaca la necesidad de aplicar con efectividad un enfoque ecosistémico y preventivo en la gestión de las actividades que tengan un impacto en el medio marino. Contiene, asimismo, una serie de compromisos específicos, entre ellos el de adoptar estrategias coordinadas para la lucha contra la contaminación, el de tomar medidas para que de aquí a 2025 se reduzcan de forma significativa las cantidades de basura marina o el de emprender acciones para combatir las especies invasoras. La Directiva Marina constituirá uno de los principales instrumentos de la Unión para aplicar en ella los compromisos marinos de Río+20.

Otra importante decisión que se tomó en Río fue la de abordar con carácter de urgencia el problema de la conservación y del uso sostenible de la biodiversidad marina en las zonas situadas más allá de las jurisdicciones nacionales (entre las medidas contempladas se incluiría el desarrollo de un instrumento internacional en el marco del CNUDM). En la consecución de ese objetivo, habrá de tenerse en cuenta —tal y como se acordó en Río y como se dispone en la DMEM— la necesidad de mantener la biodiversidad marina y de adoptar otras medidas sectoriales también acordadas en Río, especialmente en relación con la pesca. Entre tales medidas figuran una intensificación urgente de los esfuerzos para alcanzar de aquí a 2015 el objetivo de mantener o restablecer las poblaciones de peces en niveles que permitan producir el rendimiento máximo sostenible[34], así como una acción reforzada para gestionar las capturas accesorias, los descartes y otros efectos negativos de la pesca en los ecosistemas, incluyendo la eliminación de las prácticas pesqueras destructivas.

Además, al igual que el CDB, la Directiva Marina combina la protección con el uso sostenible y es indispensable para la consecución de una economía ecológica. Basándose así en los resultados de Río+20, la UE seguirá prestando su apoyo a una «economía azul» que haga extensivos los principios de la economía ecológica a la conservación y al uso sostenible de los recursos marinos.

7. CONCLUSIÓN

La DMEM es una directiva marco que promueve un enfoque integrado y adaptativo para la gestión de las actividades humanas que afectan al medio marino. Es, además, por su propia naturaleza, un instrumento de política flexible que permite incorporar los compromisos internacionales a las políticas que aplica la Unión a sus aguas. En el futuro, esta flexibilidad de la Directiva (incluido su ciclo regular de seis años para la actualización de las estrategias marinas) le permitirá adaptarse a los nuevos compromisos y, entre ellos, a los derivados de Río+20 y de su seguimiento.

Dado que el ámbito geográfico de la DMEM no cubre el alta mar, no todos los compromisos internacionales que atañen al medio marino entran en su campo de actuación. En algunos casos, hay otros instrumentos normativos de la UE que están mejor adaptados para aplicar

[34] Se trata de un objetivo que se acordó por primera vez en 2002 en la Cumbre Mundial de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible.

esos compromisos a sectores específicos. Un aspecto positivo, sin embargo, es que esos instrumentos funcionan cada vez más en sinergia con los mecanismos de la DMEM, contribuyendo a sus objetivos.

La Directiva Marina está entrando en una fase crucial de su aplicación, con la preparación de las evaluaciones iniciales, la determinación del buen estado medioambiental y el establecimiento por los Estados miembros de objetivos medioambientales cuya idoneidad y coherencia serán analizadas por la Comisión Europea. El grado de ambición con el que se cumplan en los Estados miembros los numerosos compromisos internacionales asumidos por la DMEM dependerá fuertemente de la forma en que se determine el buen estado medioambiental y en que se apliquen después a nivel nacional las disposiciones de la Directiva.

En este contexto, los convenios marinos regionales seguirán desempeñando un importantísimo papel, participando activamente en el seguimiento de las primeras fases de aplicación de la Directiva Marina y garantizando una mayor coherencia de los enfoques nacionales en cada región.