

La política marítima de la Unión Europea y su contribución a la prevención de la contaminación marina *

Valentín Bou Franch

Catedrático de Derecho Internacional Público
Universidad de Valencia

SUMARIO: I. EL SEXTO PROGRAMA DE ACCIÓN COMUNITARIO EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE Y EL MEDIO MARINO.—II. LA CREACIÓN DE LA POLÍTICA MARÍTIMA DE LA UNIÓN EUROPEA.—III. LA ESTRATEGIA TEMÁTICA SOBRE LA PROTECCIÓN Y LA CONSERVACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE MARINO.—IV. LA DIRECTIVA MARCO SOBRE LA ESTRATEGIA MARINA. 1. *La preparación de las estrategias marinas nacionales.* 2. *La adopción de los programas de medidas de cada estrategia marina.*—V. REFLEXIONES FINALES.

I. El Sexto Programa de acción comunitario en materia de medio ambiente y el medio marino

Ciertamente la Unión Europea (UE) lleva ya varios años prestando una importancia notable a los temas relacionados con la protección ambiental del medio marino¹. No es irrelevante recordar, a estos efectos, la importancia que los mares revisten para Europa, ya que:

«Europa está rodeada por numerosas islas, cuatro mares (el Mediterráneo, el Báltico, el Mar del Norte y el Mar Negro) y

* Trabajo realizado en el marco del Proyecto I + D + I «Derecho del Mar y sostenibilidad ambiental, con especial referencia al Mediterráneo».

¹ Véase, en general, TREVES, T., «The European Community and the European Union and the Law of the Sea: Recent Developments», *Indian Journal of International Law*, n.º 48/1, 2008, pp. 1-20; FRANK, V., *The European Community and Marine Environmental Protection in the International Law of the Sea. Implementing Global Obligations at the Regional Level*, 2007, Leiden/Boston.

dos océanos (el Atlántico y el Ártico). Nuestro continente es una península con una costa de miles de kilómetros, superior a las de las otras dos grandes masas terrestres constituidas por los Estados Unidos de América o la Federación Rusa. Esta característica geográfica implica que más de dos terceras partes de las fronteras de la Unión son costeras y que los espacios marítimos situados bajo la jurisdicción de sus Estados miembros son más extensos que su territorio terrestre. A través de sus regiones ultraperiféricas, Europa está presente, además de en el Océano Atlántico, en el Océano Índico y en el Mar Caribe. Los intereses marítimos de la UE son, por lo tanto, múltiples y le afectan en su conjunto»².

Es conocido que la Comunidad Europea (CE) ostenta competencias en diversas políticas comunes que inciden en el medio marino (en los ámbitos del transporte e industria marítimos, regiones costeras, energía marina, pesca, medio ambiente marino y otros sectores afines). En alguna de estas políticas, la CE goza de competencias exclusivas, por haberle transferido los Estados miembros la totalidad de sus competencias soberanas en la materia, como ocurre con la política común de pesca. En otros casos, sus competencias son compartidas y pueden ser ejercidas por sus Estados miembros o por la CE en aplicación del principio de subsidiariedad. Tal es el caso de la política ambiental común y de la política común de transportes. Consecuencia de ello es que la CE ha adoptado un nutrido conjunto de normas comunitarias que, de manera general³,

² Documento COM(2006) 275 final, de 7.6.2006, vol. II, Anejo, *Libro Verde. Hacia una futura política marítima de la Unión: perspectiva europea de los océanos y los mares*, p. 3.

³ Por ejemplo, la Directiva 75/439/CEE del Consejo, de 16.6.1975, relativa a la gestión de aceites usados (*DO L 194 de 25.7.1975*, p. 23), modificada en último lugar por la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19.11.2008, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas (*DO L 312 de 22.11.2008*, p. 3); la Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2.4.1979, relativa a la conservación de las aves silvestres (*DO L 103 de 25.4.1979*, p. 1), modificada en último lugar por la Directiva 2008/102/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19.11.2008 (*DO L 323 de 3.12.2008*, p. 31); la Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27.6.1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambien-

específica⁴ o indirectamente⁵, inciden en la protección del medio marino.

te (*DO L 175 de 5.7.1985*, p. 40), modificada en último lugar por la Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26.5.2003 (*DO L 156 de 25.6.2003*, p. 17); el Reglamento (CEE) n.º 1210/90 del Consejo, de 7.5.1990, por el que se crea la Agencia Europea de Medio Ambiente y la red europea de información y de observación sobre el medio ambiente (*DO L 120 de 11.5.1990*, p. 1), modificado en último lugar por el Reglamento (CE) n.º 1641/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22.7.2003 (*DO L 245 de 29.9.2003*, p. 1); la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21.5.1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (*DO L 206 de 22.7.1992*, p. 7), modificada en último lugar por la Directiva 2006/105/CE del Consejo de 20.11.2006 (*DO L 363 de 20.12.2006*, p. 368); el Reglamento (CE) n.º 338/97 del Consejo de 9.12.1996 relativo a la protección de especies de la fauna y flora silvestres mediante el control de su comercio (*DO L 61 de 3.3.1997*, p. 1), modificado en último lugar por el Reglamento (CE) n.º 318/2008 de la Comisión, de 31.3.2008 (*DO L 95 de 8.4.2008*, p. 3); la Directiva 1999/31/CE del Consejo, de 26.4.1999, relativa al vertido de residuos (*DO L 182 de 16.7.1999*, p. 1), modificada en último lugar por el Reglamento (CE) n.º 1137/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22.10.2008 (*DO L 311 de 21.11.2008*, p. 1); la Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28.1.2003, sobre el acceso del público a la información medioambiental (*DO L 41 de 14.2.2003*, p. 26); etc.

⁴ Por ejemplo, la Resolución del Consejo, de 26.6.1978, por la que se adopta un Programa de acción de las Comunidades Europeas en materia de control y reducción de la contaminación causada por el vertido de hidrocarburos en el mar (*DO C 162 de 8.7.1978*, p. 1); la Decisión 80/686/CEE de la Comisión, de 25.6.1980, relativa a la creación de un Comité consultivo en materia de control y de reducción de la contaminación causada por el vertido de hidrocarburos en el mar (*DO L 188 de 22.7.1980*, p. 11); el Reglamento (CEE) n.º 348/81 del Consejo, de 20.1.1981, relativo a un régimen común aplicable a las importaciones de productos derivados de los cetáceos (*DO L 39 de 12.2.1981*, p. 1); la Resolución del Consejo, de 19.6.1990, relativa a la prevención de accidentes que sean causa de contaminación marina (*DO C 206 de 18.8.1990*, p. 1); la Directiva 91/271/CEE del Consejo, de 21.5.1991, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas (*DO L 135 de 30.5.1991*, p. 40), modificada en último lugar por el Reglamento (CE) n.º 1882/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo (*DO L 284 de 31.10.2003*, p. 1); la Directiva 2000/59/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27.11.2000, sobre instalaciones portuarias receptoras de desechos generados por buques y residuos de carga (*DO L 332 de 28.12.2000*, p. 81), modificada en último lugar por el Reglamento (CE) n.º 1137/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22.10.2008 (*DO L 311 de 21.11.2008*, p. 1); la Directiva 2006/7/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15.2.2006,

Debe tenerse en cuenta, además, como afirmara el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, que «cada vez que la Comu-

relativa a la gestión de la calidad de las aguas de baño y por la que se deroga la Directiva 76/160/CEE (*DO L 64 de 4.3.2006*, p. 37); la Directiva 2006/11/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15.2.2006, relativa a la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas vertidas en el medio acuático de la Comunidad (*DO L 64 de 4.3.2006*, p. 52); etc.

⁵ En el ámbito de la política común de pesca, existe una tendencia fácilmente detectable que cada vez más introduce consideraciones ambientales en la conservación de los recursos pesqueros. Véanse, entre otros: el Reglamento (CE) n.º 850/98 del Consejo de 30.3.1998 para la conservación de los recursos pesqueros a través de medidas técnicas de protección de los juveniles de organismos marinos (*DO L 125 de 27.4.1998*, p. 1), modificado por última vez por el Reglamento (CE) n.º 2166/2005 del Consejo, de 20.12.2005 (*DO L 345 de 28.12.2005*, p. 5); el Reglamento (CE) n.º 1936/2001 del Consejo, de 27.9.2001, por el que se establecen medidas de control aplicables a las operaciones de pesca de determinadas poblaciones de peces altamente migratorias (*DO L 263 de 3.10.2001*, p. 1), modificado por última vez por el Reglamento (CE) n.º 1005/2008 del Consejo, de 29.9.2008, por el que se establece un sistema comunitario para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, se modifican los Reglamentos (CEE) n.º 2847/93 (CE) n.º 1936/2001 y (CE) n.º 601/2004, y se derogan los Reglamentos (CE) n.º 1093/94 y (CE) n.º 1447/1999 (*DO L 286 de 29.10.2008*, p. 1); el Reglamento (CE) n.º 2371/2002 del Consejo, de 20.12.2002, sobre la conservación y la explotación sostenible de los recursos pesqueros en virtud de la política pesquera común (*DO L 358 de 31.12.2002*, p. 59), modificado por el Reglamento (CE) n.º 865/2007 (*DO L 192 de 24.7.2007*, p. 1); y el Reglamento (CE) n.º 734/2008 del Consejo, de 15.7.2008, sobre la protección de los ecosistemas marinos vulnerables de alta mar frente a los efectos adversos de la utilización de artes de fondo (*DO L 201 de 30.7.2008*, p. 8). También en el marco de la política común de transportes, sobre todo tras los accidentes de los superpetroleros *Erika* (1999) y *Prestige* (2002), se han incrementado las normas comunitarias sobre seguridad del tráfico marítimo que proporcionan una protección indirecta al medio marino. Véanse la Directiva 94/57/CE del Consejo, de 22.11.1994, sobre reglas y estándares comunes para las organizaciones de inspección y peritaje de buques y para las actividades correspondientes de las administraciones marítimas (*DO L 319 de 12.12.1994*, p. 20), modificada en último lugar por la Directiva 2002/84/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5.11.2002, por la que se modifican las Directivas relativas a la seguridad marítima y a la prevención de la contaminación por los buques (*DO L 324 de 29.11.2002*, p. 53); la Directiva 95/21/CE del Consejo, de 19.6.1995, sobre el cumplimiento de las normas internacionales de seguridad marítima, prevención de la contaminación y condiciones de vida y de trabajo a bordo, por parte de los buques que utilicen los puer-

idad, con el fin de aplicar una política común..., adopta disposiciones que establecen normas comunes, en la forma que sea, los Estados miembros ya no tienen la facultad... de contraer con Estados terceros obligaciones que afecten a dichas normas», sino que «a

tos comunitarios o las instalaciones situadas en aguas bajo jurisdicción de los Estados miembros (control del Estado del puerto) (*DO L 157 de 7.7.1995*, p. 1), modificada en último lugar por la Directiva 2002/84/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5.11.2002 (*DO L 324 de 29.11.2002*, p. 53); el Reglamento (CE) n.º 417/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18.2.2002, relativo a la introducción acelerada de normas en materia de doble casco o de diseño equivalente para petroleros de casco único, y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 2978/94 del Consejo (*DO L 64 de 7.3.2002*, p. 1), modificado en último lugar por el Reglamento (CE) n.º 457/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25.4.2007 (*DO L 113 de 30.4.2007*, p. 1); la Directiva 2002/59/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27.6.2002, relativa al establecimiento de un sistema comunitario de seguimiento y de información sobre el tráfico marítimo y por la que se deroga la Directiva 93/75/CEE del Consejo (*DO L 208 de 5.8.2002*, p. 10); el Reglamento (CE) n.º 1406/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27.6.2002, por el que se crea la Agencia Europea de Seguridad Marítima (*DO L 208 de 5.8.2002*, p. 1), modificado en último lugar por el Reglamento (CE) n.º 1891/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18.12.2006, relativo a la financiación plurianual de la actuación de la Agencia Europea de Seguridad Marítima en el ámbito de la lucha contra la contaminación por los buques, y por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1406/2002 (*DO L 394 de 30.12.2006*); el Reglamento (CE) n.º 2099/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5.11.2002, por el que se crea el Comité de seguridad marítima y prevención de la contaminación por los buques (COSS) y se modifican los reglamentos relativos a la seguridad marítima y a la prevención de la contaminación por los buques (*DO L 324 de 29.11.2002*, p. 1), modificado en último lugar por el Reglamento (CE) n.º 93/2007 de la Comisión, de 30.1.2007 (*DO L 22 de 31.1.2007*, p. 12); y el Reglamento (CE) n.º 324/2008 de la Comisión, de 9.4.2008, por el que se fijan los procedimientos revisados para las inspecciones de la Comisión en el ámbito de la protección marítima (*DO L 98 de 10.4.2008*, p. 5). También dentro de la política común de transportes se adoptó la Directiva 2005/35/CE del Parlamento Europeo y el Consejo, de 12.7.2005, relativa a la contaminación procedente de buques y la introducción de sanciones para las infracciones (*DO L 255 de 30.9.2005*, p. 11), que fue complementada por la Decisión marco 2005/667/JAI del Consejo, de 12.7.2005, destinada a reforzar el marco penal para la represión de la contaminación procedente de buques (*DO L 255 de 30.9.2005*, p. 164). Esta Decisión marco fue declarada nula mediante Sentencia del Tribunal de Justicia de 23.10.2007 (asunto C-440/05), *Comisión c. Consejo*, por invadir las competencias exclusivas de la Comisión en materia de medio ambiente; etc.

medida que se establecen estas normas comunes, sólo la Comunidad puede asumir y ejecutar, con efecto para todo el ámbito de aplicación del ordenamiento jurídico comunitario, los compromisos contraídos frente a Estados terceros»⁶. Los tratados internacionales adoptados por la CE se convierten en Derecho comunitario y son vinculantes para las instituciones de la CE, así como para los Estados miembros (art. 300.7 TCE). Ello explica tanto que la CE haya ratificado una serie de tratados internacionales de ámbito universal importantes en el sector de la protección ambiental marina⁷, como

⁶ Sentencia del Tribunal de Justicia, de 31.3.1971, Comisión de las Comunidades Europeas c. Consejo de las Comunidades Europeas, *Acuerdo Europeo sobre transporte por carretera (AETR)*, apartados 17-18.

⁷ La CE es Parte Contratante, por ejemplo, en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982, aprobada mediante la Decisión 98/392/CE del Consejo, de 23.3.1998 (*DO L 179 de 23.6.1998*, p. 1); en el Convenio sobre la diversidad biológica, aprobado mediante la Decisión 93/626/CEE del Consejo (*DO L 309 de 13.12.1993*, p. 1); en la Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestre (*DO L 384 de 31.12.1982*, p. 7); en el Convenio de Basilea, sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, aprobado por la Decisión 93/98/CEE del Consejo, de 1.2.1993 (*DO L 39 de 16.2.1993*, p. 3); en la Convención marco sobre el cambio climático, aprobada por la Decisión 94/69/CE del Consejo, de 15.12.1993 (*DO L 33 de 7.2.1994*, p. 11); en el Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, aprobado por la Decisión 2002/358/CE del Consejo, de 25.4.2002 (*DO L 130 de 15.5.2002*, p. 1); en el Convenio sobre los Efectos Transfronterizos de los Accidentes Industriales, aprobado por la Decisión 98/685/CE del Consejo, de 23.3.1998 (*DO L 326 de 3.12.1998*, p. 1); en el Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes, aprobado por la Decisión 2006/507/CE del Consejo, de 14.10.2004 (*DO L 209 de 31.7.2006*, p. 1); en el Acuerdo sobre la conservación de las aves acuáticas migratorias afroeurasiáticas, aprobado por la Decisión 2006/871/CE del Consejo, de 18.7.2005 (*DO L 345 de 8.12.2006*, p. 24); etc.

Debe destacarse, no obstante, que la CE no es Parte en un conjunto importante de convenios internacionales con clara repercusión en el medio marino, como son los convenios adoptados por la Organización Marítima Internacional (OMI). Entre estos convenios figuran algunos tan importantes como el Convenio internacional para prevenir la contaminación por los buques de 1973, modificado por el Protocolo de Londres, de 1978 (MARPOL 1973/78); el Convenio internacional sobre responsabilidad civil nacida de daños debidos a contaminación por hidrocarburos, de 1992; el Convenio internacional sobre la constitución de un fondo internacional de indemnización de daños causados por la contaminación de

que la CE sea Parte Contratante en casi todos los convenios regionales contra la contaminación de los diversos mares que bañan sus costas⁸.

hidrocarburos, de 1992; el Protocolo de 1996 relativo al Convenio sobre la prevención de la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias de 1972; el Convenio internacional sobre cooperación, preparación y lucha contra la contaminación por hidrocarburos de 1990; etc. Ello se debe a que la CE no es miembro de la OMI, pese al deseo mostrado a este respecto por la Comisión Europea. Sobre este particular, véase el documento SEC (2002) 381 final de 9.4.2002: *Recomendación de la Comisión al Consejo para que autorice a la Comisión a abrir y conducir las negociaciones con la Organización Marítima Internacional (OMI) sobre las condiciones y modalidades de adhesión de la Comunidad Europea*. Pese a ello, la CE no ha dejado de manifestar su interés en que al menos sus Estados miembros sean Partes Contratantes en estos convenios. Véanse, a este respecto, la Decisión 2002/762/CE del Consejo, de 19.9.2002, por la que se autoriza a los Estados miembros a firmar y ratificar, en interés de la Comunidad, el Convenio internacional sobre responsabilidad civil nacida de daños debidos a contaminación por los hidrocarburos para combustible de los buques, 2001 (Convenio «combustible de los buques»), o a adherirse a dicho Convenio (DO L 256 de 25.9.2002, p. 7); la Decisión 2002/971/CE del Consejo, de 18.11.2002, por la que se autoriza a los Estados miembros a adherirse o a ratificar, en interés de la Comunidad, el Convenio internacional de 1996 sobre responsabilidad e indemnización de daños en relación con el transporte marítimo de sustancias nocivas y potencialmente peligrosas (Convenio SNP) (DO L 337 de 13.12.2002, p. 55); y la Decisión 2004/246/CE del Consejo, de 2.3.2004, por la que se autoriza a los Estados miembros a firmar, ratificar o adherirse, en interés de la Comunidad Europea, al Protocolo de 2003 del Convenio Internacional sobre la constitución de un fondo internacional de indemnización de daños debidos a contaminación por hidrocarburos, de 1992, y por la que se autoriza a Austria y Luxemburgo a adherirse, en interés de la Comunidad Europea, a los instrumentos subyacentes (DO L 78 de 16.3.2004, p. 22).

⁸ La CE es Parte Contratante en el Convenio sobre la protección del medio marino de la zona del Mar Báltico, aprobado mediante la Decisión 94/157/CE del Consejo (DO L 73 de 16.3.1994, p. 19); en el Convenio sobre protección del medio marino del Nordeste Atlántico, aprobado mediante la Decisión 98/249/CE del Consejo (DO L 104 de 3.4.1998, p. 1), con su nuevo Anexo V relativo a la protección y conservación de los ecosistemas y la diversidad biológica de la zona marítima y -el apéndice 3 correspondiente, aprobados mediante la Decisión 2000/340/CE del Consejo (DO L 118 de 19.5.2000, p. 44); en el Convenio para la protección del medio marino y de la región costera del Mediterráneo, aprobado mediante la Decisión 77/585/CEE del Consejo (DO L 240 de 19.9.1977, p. 1) y sus modificaciones de 1995, aprobadas mediante la Decisión 1999/802/CE del Consejo (DO L 322 de 14.12.1999, p. 32) relativa a la

Pese a la importancia de la acción normativa ambiental desarrollada hasta el presente por la CE en temas marinos, no deja de ser cierto que el resultado conseguido es muy asistemático e irregular, con lagunas importantes y que, en muchas ocasiones, la CE ha ido a remolque de iniciativas desarrolladas en otros foros internacionales, cuando la suya no ha sido una respuesta reactiva ante supuestos de contaminación accidental sobrevenidos⁹. La acción desarrollada presenta un inconveniente adicional. Hasta la fecha, las políticas comunitarias en los ámbitos del transporte e industria marítimos, regiones costeras, energía marina, pesca, medio ambiente marino y otros sectores afines se han desarrollado de manera separada. Evidentemente, la CE ha intentado asegurar que se tuvieran en cuenta sus repercusiones mutuas, pero no se ha llegado a realizar ningún estudio en profundidad de sus conexiones en un sentido más amplio. No se ha examinado de forma sistemática la manera de

aceptación de las enmiendas al Convenio para la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación y al Protocolo sobre la prevención de la contaminación causada por vertidos desde buques y aeronaves (Convenio de Barcelona), así como en su Protocolo sobre la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación de origen terrestre, aprobado mediante la Decisión 83/101/CEE del Consejo (DO L 67 de 12.3.1983, p. 1) y sus modificaciones de 1996, aprobadas mediante la Decisión 1999/801/CE del Consejo (DO L 322 de 14.12.1999, p. 18); en el Protocolo sobre cooperación para combatir la contaminación causada por hidrocarburos y otras sustancias perjudiciales, aprobado mediante la Decisión 81/420/CEE (DO L 162 de 19.6.1981, p. 4); en el Protocolo sobre zonas especialmente protegidas, aprobado mediante la Decisión 84/132/CEE (DO L 68 de 10.3.1984, p. 36), que fue sustituido por el Protocolo sobre las zonas especialmente protegidas y la diversidad biológica en el Mediterráneo, aprobado mediante la Decisión 1999/800/CE del Consejo, de 22.10.1999 (DO L 322 de 14.12.1999, p. 1); y en el Protocolo sobre cooperación para prevenir la contaminación por los buques y, en situaciones de emergencia, combatir la contaminación del Mar Mediterráneo, aprobado por la Decisión 2004/575/CE del Consejo, de 29.4.2004 (DO L 261 de 6.8.2004, p. 40). Pese a la reciente adhesión de Rumanía y Bulgaria, la CE no es todavía Parte Contratante, aunque participa en calidad de observador, en el Convenio sobre la protección del Mar Negro frente a la contaminación.

⁹ BOU, V., «Freedom of navigation versus pollution by oil from vessels: the point of view of coastal States», en R. Casado Raigón (Dir.), *L'Europe et la mer (pêche, navigation et environnement marin / Europe and the Sea (fisheries, navigation and marine environment)*, Bruylant, Bruselas, 2005, pp. 253-288; JUSTE, J., y BOU, V., «After the Prestige's Oil Spill: Measures taken by Spain in an evolving legal framework», *Spanish Yearbook of International Law*, n.º 10, 2006, pp. 1-38.

combinar estas políticas para que se refuercen entre sí. Semejante fragmentación puede dar lugar a la adopción de medidas contradictorias, las cuales tienen a su vez consecuencias negativas para el medio ambiente marino o imponen limitaciones desproporcionadas a ciertas actividades marítimas concurrentes. Además, el fraccionamiento del proceso decisorio dificulta la comprensión del impacto potencial de un conjunto de actividades sobre otro, e impide explorar sinergias desaprovechadas entre distintos sectores marítimos.

Ante esta situación, la CE comenzó a reaccionar con la adopción, el 22 de julio de 2002, de la Decisión 1600/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se establece el Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente¹⁰. El Sexto Programa abarca un período de diez años desde su adopción. El Programa trata los objetivos y prioridades clave en materia de medio ambiente, basados en una evaluación de la situación del medio ambiente y de las tendencias imperantes, incluidas las cuestiones emergentes que requieran un liderazgo de la CE. El Sexto Programa aspira a fomentar la integración de preocupaciones medioambientales en todas las políticas comunitarias y a contribuir a la realización del desarrollo sostenible en la CE (art. 1).

Debe destacarse que uno de los objetivos previstos específicamente en el Sexto Programa es «conservar, restaurar adecuadamente y utilizar de manera sostenible el medio marino, las costas y los humedales» (art. 6.1). Para lograrlo, uno de los ámbitos prioritarios de actuación identificados en los ámbitos de la naturaleza y la biodiversidad consiste precisamente en:

«Fomentar el uso sostenible del mar y la conservación de los ecosistemas marinos, incluidos los fondos marinos, los estuarios y las zonas costeras, con especial atención a los lugares de alto valor en términos de biodiversidad, mediante:

- la promoción de una mayor integración de las consideraciones medioambientales en la política común de pesca, aprovechando la revisión de 2002,
- una estrategia temática para la protección y conservación del medio ambiente marino, teniendo en cuenta, entre otras

¹⁰ DO L 242 de 10.9.2002, p. 1.

cosas, los términos y las obligaciones de aplicación que se derivan de los convenios sobre el mar y la necesidad de reducir las emisiones y los efectos del transporte marítimo y de otras actividades marítimas y terrestres,

- el fomento de una gestión integrada de las zonas costeras,
- nuevos estímulos para la promoción de la protección de las zonas marítimas, en particular a través de la red Natura 2000, así como a través de otros medios comunitarios viables» [art. 6.2.g].

Cabe subrayar, en consecuencia, que el Sexto Programa ha identificado como una de las siete estrategias temáticas «respecto a problemas medioambientales prioritarios que requieran un enfoque amplio» (art. 4.1) precisamente a «la protección y conservación del medio ambiente marino».

II. La creación de la política marítima de la Unión Europea

A partir de la adopción del Sexto Programa, se han desarrollado en paralelo dos procesos normativos que se solapan parcialmente y que son relevantes a los fines del presente trabajo. El primero consiste en la creación de la «Política marítima de la UE». Su origen se remonta a los inicios de 2005, cuando la Comisión Europea adoptó la Comunicación sobre sus objetivos estratégicos para el período 2005–2009. En ella, por primera vez la Comisión, «habida cuenta del valor ambiental y económico de los mares y océanos», habló de la necesidad de «definir una nueva política marítima de la UE», destacando que:

«existe la exigencia específica de instaurar una política marítima global destinada al desarrollo de una economía marítima próspera, así como al pleno aprovechamiento del potencial de las actividades marítimas de forma ecológicamente sostenible. Dicha política debería apoyarse en la excelencia en los sectores de la investigación científica marina, la tecnología y la innovación»¹¹.

¹¹ Documento COM(2005) 12 final, de 26.1.2005, Comisión de las Comunidades Europeas, *Objetivos estratégicos 2005-2009. Europa 2010: Una Asociación para*

La Comisión justificó este objetivo estratégico tanto en la necesidad de dotar a Europa de una economía marítima dinámica y en armonía con el medio ambiente marino, como en la indisociabilidad de los asuntos marinos, que requieren un planteamiento global para la gestión eficaz de todos los usos marinos. En esta Comunicación ya quedó claro que, en opinión de la Comisión, la estrategia temática para la protección y conservación del medio ambiente marino «constituirá el apartado ambiental de la futura política marítima de la UE».

El 7 de junio de 2006, la Comisión presentó su Libro Verde: «Hacia una futura política marítima de la Unión: perspectiva europea de los océanos y los mares»¹². Tras celebrar la correspondiente consulta anual, las partes interesadas se manifestaron a favor de un planteamiento integrado de la política marítima en la UE¹³. Como resultado de estas consultas, la Comisión presentó su Libro Azul, titulado «Una política marítima integrada para la UE»¹⁴, que resultó aprobado posteriormente por el Consejo Europeo¹⁵ y el Parlamento Europeo¹⁶.

la Renovación, Prosperidad, Solidaridad y Seguridad. Comunicación del Presidente de común acuerdo con la Vicepresidenta, Sra. Wallström, p. 11.

¹² Documento COM(2006) 275 final, de 7.6.2006, cit., 54 páginas.

¹³ Documento COM(2007) 574 final, de 10.10.2007, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Conclusiones de la consulta sobre una política marítima europea*, 12 páginas. Un documento detallado sobre el proceso de consulta se encuentra en el sitio de Internet de Asuntos Marítimos «<http://ec.europa.eu/maritimeaffairs>», mientras que el texto de las contribuciones está disponible en «http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/post_green_en.html».

¹⁴ Documento COM(2007) 575 final, de 10.10.2007, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Una política marítima integrada para la Unión Europea*, 16 páginas.

¹⁵ Véase el documento 16616/1/07 Rev 1 (14.2.2008): Consejo de la UE. *Consejo Europeo de Bruselas. 14 de diciembre de 2007. Conclusiones de la Presidencia*, especialmente sus párrafos 58 y 59, que se encuentra disponible en la dirección de Internet: <http://www.register.consilium.europa.eu/pdf/es/07/st16/st16616-re01.es07.pdf>

¹⁶ El texto de la *Resolución del Parlamento Europeo, de 20.5.2008, sobre una política marítima integrada para la Unión Europea (2008/2009(INI))*, puede consultarse en <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2008-0213&language=ES>

El Libro Verde propuso considerar un nuevo enfoque de la gestión de los océanos y los mares que deje de centrarse exclusivamente en los recursos que se pueden extraer de ellos, y que pase de aplicarles un tratamiento meramente sectorial para considerarlos como un todo desde una visión holística¹⁷. El Libro Verde pretendió abrir un debate sobre una futura política marítima de la UE que aborde los océanos y los mares desde un enfoque holístico o integrado. El Libro Verde partía de las políticas e iniciativas de la UE existentes y se consideraba conforme con la Estrategia de Lisboa, tratando de alcanzar un equilibrio adecuado entre las dimensiones económica, social y medioambiental del desarrollo sostenible¹⁸. En él, la política marítima europea se concibió como una política integrada, intersectorial y multidisciplinar, y no como una mera colección de políticas verticales sectoriales¹⁹, apuntando hacia la creación de un «Espacio marítimo común de la UE», gobernado por idénticas normas de seguridad, protección y preservación del medio ambiente²⁰.

El Libro Verde fue la expresión más evidente de lo que, en opinión de la Comisión Europea, debían ser los objetivos, las características generales y los ámbitos de acción de la futura política marítima de la UE. Frente a ello, el Libro Azul se puede considerar como una síntesis de lo que la Comisión Europea considera que es posible alcanzar, tras conocer las opiniones de los Estados miembros y de otras partes interesadas. En el Libro Azul, la Comisión Europea sigue proponiendo una política marítima integrada de la UE que descansa en el reconocimiento claro de la interconexión de todo lo relativo a los océanos y los mares europeos y de que las políticas relacionadas con el mar deben formularse conjuntamente para poder obtener los resultados perseguidos²¹. En él, la Comisión Europea sienta las bases para el marco de gobernabilidad y los instrumentos intersectoriales necesarios para una política marítima integrada de la UE, definiendo las principales medidas que aplicará la Comisión durante su presente mandato. El Libro Azul es un documento mucho menos ambicioso y menos elaborado que el

¹⁷ Documento COM(2006) 275 final, de 7.6.2006, cit., p. 4.

¹⁸ *Ibid.*, p. 5.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ *Ibid.*, p. 44.

²¹ Documento COM(2007) 575 final, de 10.10.2007, cit., p. 2.

Libro Verde. No obstante, contiene un intenso programa de trabajo, en el que, de un lado, se describen las diversas actuaciones a desarrollar dentro de las distintas políticas sectoriales que deben ejecutarse en un marco coherente²² y, de otro lado, se adelantan las propuestas iniciales que la Comisión presentará para lograrlas²³. Cabe destacar, a estos efectos, tanto que el Libro Azul se acompa-

²² El Libro Azul considera como proyectos que «revisten especial importancia» los siguientes: 1) un espacio europeo de transporte marítimo sin fronteras; 2) una estrategia europea de investigación marina; 3) políticas marítimas nacionales integradas que deben formular los Estados miembros; 4) una red europea de vigilancia marina; 5) un plan de trabajo hacia la ordenación del espacio marítimo por parte de los Estados miembros; 6) una estrategia dirigida a paliar los efectos del cambio climático en las regiones costeras; 7) la reducción de las emisiones de CO² y la contaminación debidas al transporte marítimo; 8) la eliminación de la pesca pirata y de la pesca de arrastre destructiva en alta mar; 9) una red europea de agrupaciones marítimas (*clusters*); y 10) un examen de las excepciones al Derecho laboral comunitario aplicadas a los sectores de la pesca y el transporte marítimo. *Ibíd.*, p. 3.

²³ La Comisión se compromete a: proponer en 2008 directrices para la formulación de las políticas marítimas integradas de los Estados miembros y a organizar a estos efectos una estructura de consulta para las partes interesadas; promover una cooperación mejor entre los guardacostas de los Estados miembros y avanzar hacia un sistema integrado de vigilancia marítima; elaborar en 2008 un plan de trabajo dirigido a facilitar la ordenación marítima por parte de los Estados miembros; crear una Red Europea de Observación e Información del Mar; crear un espacio europeo de transporte marítimo sin fronteras, con una estrategia completa de transporte marítimo para 2008-2018; proponer una nueva política portuaria, reduciendo los niveles de contaminación atmosférica procedente de los buques en los puertos, con directrices sobre la aplicación del Derecho ambiental comunitario a los proyectos portuarios; promover la formación de agrupaciones multisectoriales y de centros regionales de excelencia marítima, creando una red europea de agrupaciones marítimas; evaluar las excepciones aplicadas a los sectores marítimos en el Derecho laboral comunitario; realizar acciones piloto para reducir el impacto del cambio climático en las zonas costeras, reduciendo las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes de buques y proponiendo normas para desguazar los buques obsoletos de forma eficaz, segura y sostenible para el medio ambiente; formular propuestas para la eliminación de los descartes y de las prácticas pesqueras destructivas; promover el desarrollo de la acuicultura ambientalmente segura; presentar en 2008 una estrategia europea completa de investigación marina; promover el turismo costero y marítimo; proponer una estrategia comunitaria de prevención de catástrofes; proponer una estrategia de proyección exterior de la política marítima de la UE, etc. *Ibíd.*, pp. 4-15.

ño de un «plan de acción»²⁴, en el que se establece un calendario preciso para desarrollar las actividades previstas, como que los plazos para la construcción de la futura política marítima de la UE se están cumpliendo en el ritmo previsto²⁵.

No hay duda de que a medida que se vayan concretando las diversas propuestas que constituyen la futura política marítima de la UE en las correspondientes normas jurídicas, su influencia en la preservación y protección del medio marino será evidente. Conviene, sin embargo, recordar que, en paralelo al proceso de creación de la política marítima de la UE se ha desarrollado, con un ritmo algo más rápido, un proceso menos ambicioso que ha llevado a la adopción de la estrategia marina de la UE.

III. La estrategia temática sobre la protección y la conservación del medio ambiente marino

Conforme a las previsiones contenidas en el Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente, la elabora-

²⁴ Document SEC/2007/1278 final, 10 October 2007, Commission staff working document - *Accompanying document to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - An Integrated Maritime Policy for the European Union.*

²⁵ Véanse, entre otros, los siguientes documentos: Documento COM(2008) 791 final, de 25.11.2008, Comunicación de la Comisión, *Hoja de ruta para la ordenación del espacio marítimo: creación de principios comunes en la UE*, 13 páginas; documento COM(2008) 767 final, de 19.11.2008, Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Estrategia de la UE para mejorar el desguace de buques*, 12 páginas; Documento SEC(2008) 2847 final, de 19.11.2008, Documento de Trabajo de los Servicios de la Comisión. *Documento de acompañamiento de la Comunicación de la Comisión. Resumen de la evaluación de impacto de la estrategia de la UE para mejorar el desguace de buques*, 11 páginas; Documento COM(2008) 395 final, de 26.6.2008, Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *Orientaciones para un planteamiento integrado de la política marítima: hacia mejores prácticas de gobernanza marítima integrada y consulta de las partes interesadas*, 15 páginas; Documento COM(2008) 68 final, de 13.2.2008, Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *Examen de la creación de un sistema europeo de vigilancia de fronteras (EUROSUR)*, 15 páginas, etc.

ción de la estrategia comenzó con la publicación por la Comisión, en 2002, de la Comunicación titulada «Hacia una estrategia de protección y conservación del medio ambiente marino»²⁶. En sus conclusiones, el Consejo de Medio Ambiente de 4 de marzo de 2003 acogió con satisfacción la Comunicación de la Comisión, respaldó el enfoque adoptado de carácter globalizador cuyo centro lo constituyen los ecosistemas marinos, así como sus principales objetivos y solicitó la definición de una estrategia ambiciosa para el año 2005²⁷. Para cumplir esta solicitud, la Comisión Europea celebró un amplio proceso de consultas en el período 2002-2005²⁸ que llevó a que el 24 de octubre de 2005 presentara, de una parte, su Estrategia temática sobre la protección y conservación del medio ambiente marino²⁹ y, de otra parte, concretándola, el texto articulado de una Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo³⁰. Tras su correspondiente tramitación, esta propuesta ha concluido recientemente con la adopción de la Directiva 2008/56/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17.6.2008, por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino (Directiva marco sobre la estrategia marina)³¹.

Con carácter previo a la exégesis de la Directiva marco sobre la estrategia marina, conviene reflexionar someramente acerca de lo que la Comisión pretendía alcanzar con su Estrategia temática sobre

²⁶ Documento COM(2002) 539 final, de 2.10.2002, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, *Hacia una estrategia de protección y conservación del medio ambiente marino*, 74 páginas.

²⁷ Documento 6677/03 (Presse 54), *Sesión n.º 2491 del Consejo - Medio Ambiente, Bruselas, 4 de marzo de 2003*, pp. 6-10.

²⁸ Los resultados de las consultas están disponibles en la siguiente dirección de Internet: «http://Europa.eu.int/comm/environment/water/pdf/consultation_marine.pdf».

²⁹ Documento COM(2005) 504 final, de 24.10.2005, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. *Estrategia temática sobre la protección y la conservación del medio ambiente marino*, 10 páginas.

³⁰ Documento COM(2005) 505 final, de 24.10.2005, *Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino (Directiva sobre la estrategia marina) [SEC(2005) 1290]*, presentada por la Comisión, 31 páginas.

³¹ DO L 164 de 25.6.2008, p. 19.

la protección y la conservación del medio ambiente marino. Ello servirá para contextualizar posteriormente la Directiva marco finalmente adoptada, así como para comprender mejor sus contenidos.

La Estrategia temática de la Comisión partió de tres premisas importantes que justificaban la necesidad de una acción comunitaria. La primera fue la constatación del deterioro del medio ambiente marino de Europa. En opinión de la Comisión, «el medio marino europeo se halla enfrentado a amenazas graves y crecientes», habiéndose «en los últimos tres años multiplicado las señales del deterioro de nuestros mares y océanos»³². Aunque esta primera premisa no se discute en sus líneas generales, no deja de llamar la atención el tono quizás excesivamente tremendista con el que la Comisión elaboró el contenido de esta premisa, si se tiene en cuenta que la propia Comisión reconoció que existen «importantes lagunas en cuanto al estado del medio ambiente marino en Europa»³³ e ignoró las, aunque no numerosas sí importantes, mejoras logradas en su protección³⁴. La Comisión sí acertó plenamente en la identificación de una multiplicidad de factores que amenazan al medio marino. Su exhaustivo listado de amenazas³⁵ puede considerarse como una guía de los ámbitos en los que la Directiva marco resultante debería desarrollar medidas de prevención y de protección, así como ser

³² Documento COM(2005) 504 final, de 24.10.2005, cit., p. 3.

³³ *Ibid.*, p. 4.

³⁴ La Estrategia temática no dice nada al respecto. Sin embargo, en la exposición de motivos de la Propuesta de Directiva que la acompañaba, la Comisión expresamente afirmó que «no puede negarse que se han registrado avances en algunos ámbitos, como en la reducción de la cantidad de nutrientes o en la contaminación por sustancias peligrosas, y especialmente metales pesados». *Vide* Documento COM(2005) 505 final, de 24.10.2005, cit., p. 2.

³⁵ «Los principales factores de amenaza del medio marino son los siguientes: los efectos del cambio climático, la contaminación (por sustancias peligrosas, fuentes terrestres, residuos, microorganismos, vertidos de hidrocarburos derivados de accidentes y contaminación debida a la navegación y a la prospección en alta mar de petróleo y de gas, contaminación derivada del desguace de los buques y contaminación acústica), el impacto de la pesca comercial, la introducción de especies no autóctonas (exóticas), principalmente por el vertido al mar de las aguas de lastre, el exceso de nutrientes (eutrofización), la consecuente proliferación de algas y los vertidos ilícitos de radionucleidos...». Documento COM(2005) 504 final, de 24.10.2005, cit., p. 3.

un criterio que permita comprobar en el futuro el grado efectivo en que la Directiva marco sobre la estrategia marina da respuesta a las mismas.

La segunda premisa presentó perfiles igualmente controvertidos. En opinión de la Comisión, existía una inadecuación del marco institucional para la gestión de los mares. Los «obstáculos institucionales» identificados por la Comisión fueron:

«A escala nacional y comunitaria, varias medidas contribuyen en cierto modo a la protección del medio marino, pero muchas son de carácter sectorial y no han sido elaboradas específicamente con ese fin.

Muchos mares regionales de Europa son objeto de convenios internacionales, que en ocasiones suponen una excelente contribución a la protección del medio marino. Ahora bien, esos convenios tienen poca fuerza ejecutoria, lo que compromete su eficacia en la consecución de los objetivos acordados.

A escala mundial, existe escasa articulación entre el gran número de estrategias, convenios y acuerdos existentes. En muchos casos, los acuerdos internacionales sobre el medio marino se enfrentan a retos de aplicación y control. Esta situación plantea problemas por la naturaleza planetaria de algunas actividades marítimas (como la navegación)».

No se comprende muy bien cómo la Estrategia temática puede superar estos «obstáculos institucionales», al menos a escala regional y mundial. Cabe recordar que, a escala regional, en el caso del Atlántico Nordeste, el Convenio OSPAR está considerado como el convenio regional más eficaz que existe, siendo también altos el grado de eficacia de los convenios regionales en el Mar Báltico y en el Mar Mediterráneo. La estrategia marina tiene, frente a estos tres convenios regionales, el inconveniente de no poder vincular a todos los Estados ribereños de los mismos, dado que no todos ellos son Estados miembros de la UE aunque sí son Partes Contratantes en esos convenios regionales. Éste es el caso, por ejemplo, de los países ribereños de la orilla sur del Mediterráneo respecto del Convenio de Barcelona y sus Protocolos complementarios. Es cierto que sólo en uno de los convenios regionales que protegen los mares europeos está previsto el recurso obligatorio ante un tribunal arbitral en

caso de controversias sobre la interpretación o aplicación del Convenio OSPAR. No obstante, debe recordarse que, incluso con anterioridad a la publicación de la Estrategia temática de la Comisión, el Tribunal de Justicia ya había sostenido que:

«Pues bien, según la jurisprudencia, los acuerdos mixtos celebrados por la Comunidad, sus Estados miembros y países terceros³⁶ tienen el mismo estatuto en el ordenamiento jurídico comunitario que los acuerdos puramente comunitarios, ya que se trata de disposiciones que son de la competencia de la Comunidad (véanse, en este sentido, las sentencias de 30.9.1987, *Demirel*, 12/86, Rec. P. 3719, apartado 9, y de 19.3.2002, *Comisión/Irlanda*, C-13/00, Rec. P. I-2943, apartado 14).

El Tribunal de Justicia ha deducido de ello que, al garantizar el respeto de los compromisos que se derivan de un acuerdo celebrado por las instituciones comunitarias, los Estados miembros cumplen, en el ordenamiento comunitario, una obligación que tienen para con la Comunidad, que es quien ha asumido la responsabilidad de la correcta ejecución del acuerdo (sentencias *Demirel*, apartado 11, y *Comisión/Irlanda*, apartado 15, antes citadas)³⁷.

La importancia de destacar esta Sentencia de 7 de octubre de 2004 responde a que es la primera vez que se aplicó esta doctrina judicial a un convenio sobre mares regionales. En concreto, al Convenio para la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación y a su Protocolo enmendado contra la contaminación de origen terrestre, celebrados ambos en virtud de una competencia compartida entre la CE y sus Estados miembros con el resto de países mediterráneos. Cabe destacar igualmente que, aunque ambos tratados estaban ya en vigor para la CE, las enmiendas al Protocolo contra la contaminación marina del Mediterráneo de origen terrestre no habían sido ratificadas todavía por Francia. Ello no fue óbice para que el Tribunal considerase que, en virtud del artícu-

³⁶ En la categoría de los acuerdos mixtos se incluyen todos los convenios sobre mares regionales en los que la CE es Parte Contratante.

³⁷ Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda) de 7.10.2004, *Comisión/República Francesa*, C-239/03, apartados 25 y 26.

lo 300.7 TCE, el Protocolo enmendado se había convertido en Derecho comunitario, siendo vinculante tanto para las instituciones de la CE como para sus Estados miembros, incluido Francia, añadiendo además que el Tribunal de Justicia es «competente para apreciar su respeto por un Estado miembro»³⁸. Es más, el Tribunal recordó que:

«Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, una disposición de un acuerdo celebrado por la Comunidad con terceros países debe considerarse directamente aplicable cuando, a la vista de su tenor, de su objeto, así como por la naturaleza del acuerdo, contiene una obligación clara y precisa, que en su ejecución o en sus efectos, no se subordina a la adopción de acto ulterior alguno (véanse en particular, las sentencias *Demirel*, antes citada, apartado 14, y de 8.5.2003, *Wählergruppe Gemeinsam*, C-171/01, Rec. P. I-4301, apartado 54)»³⁹.

En virtud de ello, el Tribunal de Justicia declaró que los artículos 6.1 y 6.3 del Protocolo enmendado «consagran, en términos claros, precisos e incondicionales» una obligación impuesta a los Estados miembros⁴⁰, concluyendo que ambas disposiciones «tienen efecto directo, de modo que toda persona interesada tiene derecho a invocar estas disposiciones ante los órganos jurisdiccionales nacionales»⁴¹.

Esta doctrina judicial, que es anterior a la Estrategia temática de la Comisión, en mi opinión contradice la tajante afirmación que en ella se contiene acerca de que los convenios marinos regionales «tienen poca fuerza ejecutoria, lo que compromete su eficacia en la consecución de los objetivos acordados» y, desde luego, suscita importantes dudas acerca de cómo la Directiva marco va a superar, si es que lo hace, esa «poca fuerza ejecutoria» de los convenios regionales.

³⁸ *Ibíd.*, apartado 21.

³⁹ Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda) de 15.7.2004, *Pêcheurs de l'Etang de Berre*, C-213/03, Rec. P. I-000, apartado 39.

⁴⁰ Sentencias *Pêcheurs de l'Etang de Berre*, apartado 41 y *Comisión/República Francesa*, apartado 78, ambas citadas.

⁴¹ Sentencia *Pêcheurs de l'Etang de Berre*, apartado 47.

Respecto de los «obstáculos institucionales» existentes a escala mundial identificados por la Comisión, desde luego es cierto tanto que «existe escasa articulación entre el gran número de estrategias, convenios y acuerdos existentes», como que «esta situación plantea problemas por la naturaleza planetaria de algunas actividades marítimas (como la navegación)». No obstante, esta premisa, que justificó la adopción de la Estrategia temática, omite indicar que la UE por sí sola no puede acometer este reto y que, en todo caso, una Directiva marco no es el instrumento jurídico idóneo para superar estos obstáculos.

La tercera premisa que justificó la presentación de la Estrategia temática fue la constatación de que existe una base de conocimientos insuficiente. Cualquier intento de llevar a cabo una gestión ambientalmente racional del medio marino tiene siempre como premisa el lograr el mejor conocimiento del estado del medio para identificar todos los problemas y amenazas que padece y concebir las mejores respuestas a los mismos. La Comisión consideró que «los programas de control y evaluación existentes no son programas integrados y están incompletos», aunque añadió que el nuevo enfoque que proponía «en materia de control y evaluación del medio marino se basará, en particular, en programas existentes... y se adaptará para garantizar una perfecta coherencia con las nuevas iniciativas de la Comisión»⁴².

Con estas premisas, el objetivo de la Estrategia temática consistía «en proteger y recuperar los mares y océanos de Europa y en velar por la viabilidad ecológica de las actividades humanas para que las generaciones presentes y futuras puedan disfrutar y aprovechar la diversidad biológica y el dinamismo de un medio marino seguro, limpio, sano y productivo»⁴³. No obstante, la Estrategia temática resultó imprecisa al delimitar el ámbito en el que se aplicaría, pues si de un lado insistió en que la Estrategia «se centra ante todo en la protección de los mares regionales que lindan con los Estados miembros de la UE», también advirtió que la Estrategia «incluye asimismo una dimensión internacional y reconoce la importancia de

⁴² Documento COM(2005) 504 final, de 24.10.2005, cit., p. 4.

⁴³ *Ibíd.*, p. 5.

reducir la presión de las actividades de la UE en las zonas marítimas de otras regiones del mundo, incluso en alta mar»⁴⁴.

La Comisión consideró que, para concretar su iniciativa, era «necesario un compromiso jurídico vinculante para alcanzar el objetivo de la estrategia». En lo que se refiere a la elección del instrumento, la Comisión adoptó «un enfoque flexible que respeta la subsidiariedad». En consecuencia, propuso una Directiva sobre la estrategia marina, «ambiciosa en su alcance, pero que no constituya un instrumento demasiado preceptivo». La opción por una Directiva se justificó igualmente en la necesidad de respetar «las variaciones regionales»⁴⁵. En opinión de la Comisión, tres eran las características principales de su propuesta de Directiva. En primer lugar, afirmó específicamente que su Estrategia temática «constituirá el apartado ambiental de la futura política marítima» de la UE⁴⁶. Si se tiene en cuenta, como hemos señalado, que la Comunicación de la Comisión en la que se contiene el Libro azul sobre la política marítima de la UE se publicó a finales de 2007, se comprende mejor el hecho de que, al elaborarse la Estrategia temática en 2005, la visión integrista, holística o global de las diversas políticas europeas que inciden en los mares fuera más una aspiración de la Comisión que un conjunto de propuestas normativas mínimamente articuladas. La segunda característica es la aspiración de que la Estrategia temática integrará todas las medidas ambientales adoptadas y previstas en las diversas políticas comunes. La Estrategia guarda un más que discreto silencio acerca de cómo se realizará esta integración, aunque al menos sí indica las principales normas o sectores normativos comunitarios en los que, presumiblemente, se concretará la integración de las diversas medidas ambientales comunitarias⁴⁷. La tercera caracte-

⁴⁴ *Ibíd.*, p. 2.

⁴⁵ *Ibíd.*, p. 6. Una buena síntesis de las principales peculiaridades ecológicas de los diversos mares regionales europeos se encuentra en: Documento COM(2006) 275 final, de 7.6.2006, cit., p. 49.

⁴⁶ Documento COM(2005) 504 final, de 24.10.2005, cit., p. 4.

⁴⁷ *Ibíd.*, pp. 7-9, donde se mencionan específicamente la Directiva marco 2000/60/CE sobre la política de aguas, así como las directivas sobre las aguas urbanas residuales y sobre los nitratos; las normas adoptadas en la lucha contra el cambio climático; las directivas sobre hábitats y sobre aves silvestres; la recomendación sobre la gestión integrada de las zonas costeras y las iniciativas generales

rística es la dimensión internacional de la Estrategia temática. Probablemente, ésta sea la parte menos elaborada de la Estrategia. A escala mundial, más allá de expresiones retóricas⁴⁸, la Estrategia temática se limita a anunciar una única iniciativa de la Comisión⁴⁹, siendo sólo un poco más explícita en lo que se refiere a la futura instrumentalización de algunas políticas comunes en relación con terceros Estados⁵⁰.

Para lograr el ambicioso objetivo perseguido con una propuesta de directiva, la Comisión se decantó por seguir un «nuevo enfoque», cuyas características principales, a falta de mayor precisión, no estaban exentas de generar importantes dudas. La primera característica la describió de la siguiente forma:

de ordenación territorial; el resto de estrategias temáticas previstas en el Sexto Programa de Acción para el Medio Ambiente (aire, suelos, plaguicidas, reciclaje, recursos y medio ambiente urbano), incluida la Directiva sobre el contenido en azufre de los combustibles marinos; las medidas de reforma de la política pesquera común; los paquetes de medidas en materia de seguridad marítima adoptados recientemente; las normas sobre actividades humanas terrestres en ámbitos clave como la agricultura, la energía, la industria, el turismo y el desarrollo costero y regional; el Séptimo Programa marco de investigación de la UE; y las normas sobre gestión eficaz de los residuos.

⁴⁸ Por ejemplo, «Aplicar la estrategia permitirá a la UE cumplir las obligaciones que le incumben en virtud de los acuerdos internacionales vigentes» (ibíd., p. 9). Resulta obvio indicar que la UE estaba cumpliendo los acuerdos internacionales «vigentes», aún antes de la adopción de la Estrategia temática.

⁴⁹ Para lograr los objetivos de la Convención sobre la diversidad biológica relacionados con el medio marino, «la Comisión intensificará las iniciativas destinadas a aumentar la viabilidad a largo plazo de los acuerdos pesqueros celebrados con países en desarrollo en virtud de la política pesquera común» (ibíd.). En realidad, siendo la única iniciativa prevista a escala mundial, se constata fácilmente que no es una «nueva» iniciativa prevista en la Estrategia temática, sino una iniciativa que ya se estaba concretando en el ámbito de otra política comunitaria.

⁵⁰ La Comisión anuncia, de un lado, que utilizará la política de cooperación al desarrollo de la UE «para respaldar los esfuerzos desplegados por los países en desarrollo para proteger, conservar y explotar de forma viable sus propios recursos marinos, incluso en el ámbito del desguace de buques (ibíd.). De otro lado, y exclusivamente en relación con los terceros países ribereños de los mares regionales que bañan las costas de la UE, la Comisión anunció su deseo de reforzar «los acuerdos de asociación y cooperación celebrados con la mayor parte de los países vecinos, así como los planes de acción desarrollados en el contexto de la política europea de vecindad» (ibíd., p. 10).

«Un enfoque doble, comunitario y regional que permita organizar a escala comunitaria una cooperación y unos enfoques comunes para los Estados miembros y los terceros países ribereños de los mares y océanos de la UE, dejando la planificación y la ejecución de las medidas a escala regional para tener en cuenta la diversidad de situaciones, problemas y necesidades de las regiones marinas, lo cual requiere la aplicación de soluciones a medida»⁵¹.

En realidad, en el momento de adoptarse la Estrategia temática, ya existían formas de cooperación y enfoques comunes para los Estados miembros y los terceros países ribereños de cada uno de los mares regionales que bañan las costas de la UE. Estas «formas de cooperación y enfoques comunes» son, en definitiva, los convenios regionales adoptados para el Mar Báltico, el Atlántico Nororiental, el Mar Mediterráneo y el Mar Negro, ya citados. En ellos, la ejecución de las medidas corresponde a las Partes Contratantes, sean éstas la propia CE, sus Estados miembros o terceros países ribereños de cada mar regional concreto. El «doble enfoque» preconizado por la Comisión Europea anuncia que lo que se pretende es, sin más, «organizar a escala comunitaria una cooperación y unos enfoques comunes» para los cuatro mares regionales citados, que sean obligatorios «para los Estados miembros y los terceros países ribereños de los mares y océanos de la UE», «dejando la planificación y la ejecución de las medidas a escala regional», es decir, en cada mar regional, a su correspondiente convenio regional.

Así concebida, esta primera característica recuerda inmediatamente el brocardo «*confesatio non petita, accusatio manifesta*». La protección internacional de los mares regionales que bañan las costas de la UE comenzó a desarrollarse antes de que la CE asumiera por primera vez competencias en materia ambiental con la adopción del Acta Única Europea. Todavía hoy, la CE no es Parte Contratante en los cuatro convenios regionales marinos citados, no lo es en el caso del Mar Negro. En los otros tres convenios regionales, el protagonismo en la propuesta de nuevas medidas ambientales ha correspondido las más de las veces a los Estados Partes, sean o no miembros de la UE, y no a la CE. Se trata, en definitiva, de desa-

⁵¹ *Ibíd.*, p. 5.

rollos normativos en materia de medio ambiente marino que, hasta la fecha, no han sido liderados ni coordinados por la CE. Es más, pese a que en varios de estos convenios regionales, el número de terceros países ribereños supera al de los Estados miembros de la UE ribereños del mismo mar regional, la Estrategia temática utiliza con bastante soberbia la expresión «los mares y océanos de la UE»⁵².

Con la Estrategia temática, la sensación que se desprende es que la Comisión quiere dar un golpe de timón que invierta esta situación: que sea la UE quien lidere y coordine los diversos convenios regionales que protegen el medio ambiente de los mares y océanos que bañan las costas de la UE. Teniendo en cuenta la diversidad de Estados Partes en los distintos convenios regionales, surge la duda acerca de si la mayor colaboración entre los mismos no se debería perseguir a través de un tratado internacional celebrado entre todos ellos, en lugar de a través de una directiva que sólo será vinculante para los Estados miembros de la UE y no para los terceros países ribereños de tales mares regionales. Es decir, la duda es si con una propuesta de directiva la Comisión podría aspirar a algo más aparte de coordinar la actuación de los Estados miembros de la UE en los diversos convenios regionales, ello sin perjuicio de que no concretara cómo aspiraba a estructurar la nueva cooperación a escala comunitaria con la realidad de los convenios regionales ya existentes.

La segunda característica del nuevo enfoque anunciado por la Comisión se presentó de la siguiente forma:

«un enfoque basado en los ecosistemas, que permita gestionar las actividades humanas que afecten al medio marino de forma integrada, para fomentar la conservación y el uso sostenible y equitativo de los recursos que brindan los océanos y los mares»⁵³.

El concepto de ecosistema marino no es un concepto jurídico preciso ni pacífico. Desde luego, en un mismo mar regional puede

⁵² Véanse las críticas a esta concepción territorialista de la Comisión en OXMAN, B. H., «The Territorial Temptation: A Siren Song at Sea», *American Journal of International Law*, 100, 2006, p. 847.

⁵³ Documento COM(2005) 504 final, de 24.10.2005, cit., p. 5.

haber diversos ecosistemas, aunque en función del concepto que se utilice de ecosistema su número podría variar mucho, al igual que sus lindes. Basar la coordinación de la protección ambiental en un concepto ecosistémico presenta la duda de cómo articular el mismo tanto con el Derecho comunitario en vigor, como con las obligaciones que se derivan de los diversos convenios marinos regionales, ya que en ambos casos sus ámbitos de aplicación son áreas marinas que comprenden diversos ecosistemas donde no se han adoptado medidas a la carta para cada ecosistema en concreto, sino para la totalidad del medio en cuestión. El riesgo de fragmentación que implica un enfoque ecosistémico frente a un enfoque regional es evidente si se tiene en cuenta que, pese a las peculiaridades que puedan revestir los diversos ecosistemas, el mar es un medio único, donde los problemas ambientales que se produzcan en el Mediterráneo oriental no son ajenos a los del Mediterráneo central o al occidental.

En buena parte por estos problemas, la descripción que la Estrategia temática hizo del contenido de su propuesta de directiva fue sumamente impreciso e indefinido:

«La Directiva se limitará a definir objetivos y principios comunes a escala comunitaria. Establecerá regiones marinas europeas e indicará posibles subregiones que podrán constituir unidades de gestión para su aplicación, en función de características hidrológicas, oceanográficas y biogeográficas. No se instaurará a escala comunitaria ninguna medida de gestión específica»⁵⁴.

IV. La Directiva marco sobre la estrategia marina

La Directiva marco sobre la estrategia marina aspira a, «entre otras cosas, promover la integración de las consideraciones medioambientales en todas las políticas pertinentes y proporcionar el pilar medioambiental para la futura política marítima de la UE»⁵⁵.

⁵⁴ *Ibíd.*, p. 6.

⁵⁵ Directiva 2008/56/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17.6.2008, por la que se establece un marco de acción comunitaria para la polí-

Para lograrlo, esta Directiva establece un marco, de acentuada naturaleza procedimental, en el que, en etapas sucesivas, los Estados asumen diversas obligaciones, sin perder de vista que el procedimiento previsto debe llevar a «que los Estados miembros deberán adoptar las medidas necesarias para lograr o mantener un buen estado medioambiental del medio marino a más tardar en el año 2020» (art. 1.1)⁵⁶.

El procedimiento previsto se iniciará el 15 de julio de 2010, fecha máxima señalada para la incorporación de la Directiva marco sobre la estrategia marina al Derecho interno de los Estados miembros (art. 26). En esta primera fecha límite, los Estados miembros asumen dos obligaciones muy precisas: comunicar a la Comisión la región marina o, en su caso, la o las subregiones marinas previstas en el artículo 4 en las que se basará la estrategia marina nacional que cada Estado miembro elaborará (art. 4.2, *in fine*), así como designar «en cada región o subregión marina afectada, la autoridad o autoridades competentes responsables de la aplicación de la presente Directiva en relación con sus aguas marinas» (art. 7.1)⁵⁷.

tica del medio marino (Directiva marco sobre la estrategia marina), Preámbulo, párrafo 3.

⁵⁶ En su Estrategia temática, la Comisión Europea explicó que esta fecha se eligió porque en el año 2021 se realizará «la primera revisión de los planes de gestión de las cuencas hidrográficas que establece la Directiva marco 2000/60/CE sobre la política de aguas de la UE, lo que permitirá crear sinergias en la aplicación de ambas directivas» (p. 6). Debe indicarse, en todo caso, que el artículo 3, apartados 3 y 4 de la Directiva marco sobre la estrategia marina dan una definición muy precisa de lo que debe entenderse con la expresión «buen estado medioambiental», que puede sintetizarse como «el estado medioambiental de las aguas marinas en el que éstas dan lugar a océanos y mares ecológicamente diversos y dinámicos, limpios, sanos y productivos en el contexto de sus condiciones intrínsecas, y en el que la utilización del medio marino se encuentra en un nivel sostenible, quedando así protegido su potencial de usos y actividades por parte de las generaciones actuales y futuras».

⁵⁷ Esta obligación se complementa con la prevista para seis meses después. Es decir, a más tardar el 15.1.2011, los Estados miembros comunicarán a la Comisión la lista de las autoridades competentes designadas, así como la información que sobre las mismas se exige en el anexo II, y le remitirán una lista de sus autoridades nacionales competentes respecto de aquellos organismos internacionales en los que participen y que sean pertinentes para la aplicación de la presente Directiva (art. 7.1).

Tras cumplir estas obligaciones iniciales, la Directiva marco sobre la estrategia marina impone a los Estados miembros, de conformidad con un calendario que se prolongará hasta el año 2016, una doble obligación. De un lado, cada Estado miembro debe elaborar para cada región o subregión marina afectada, una estrategia marina aplicable a sus aguas marinas de acuerdo con el plan de acción previsto que abarca cuatro etapas sucesivas. De otro lado, también de conformidad con el calendario indicado, cada Estado miembro adoptará el Programa de medidas correspondiente a cada una de sus estrategias marinas, destinado a alcanzar o a mantener un buen estado medioambiental. Los Programas de medidas deberán estar operativos en el año 2016, de forma que se pueda alcanzar el objetivo final de la Directiva marco en el año 2020 (art. 5)⁵⁸. De hecho, la Directiva marco parte de la presunción de que si en el año 2020 se ha logrado un buen estado medioambiental en cada una de las regiones o subregiones marinas previstas (art. 3.5, *in fine*), la suma de todas ellas producirá el objetivo final perseguido por la Directiva en cuestión.

1. *La preparación de las estrategias marinas nacionales*

Cuando los Estados miembros procedan a elaborar su o sus correspondientes estrategias marinas nacionales, deben tener en cuen-

⁵⁸ La Directiva prevé la posibilidad de que si en una región o subregión marina el estado del mar es crítico hasta el punto de que sea preciso adoptar medidas urgentes, se podrán acortar los plazos previstos y se podrán adoptar medidas más estrictas (art. 5.3), aunque no se dice cuáles. En realidad, aunque la Directiva nada indica, de los cuatro mares regionales a los que se les aplica, el único que se encuentra en una situación ambiental crítica es el Mar Negro. Véase BOU FRANCH, V., «The critical environmental situation of the Black Sea region», *Thesaurus acroasium*, 31, 2002, pp. 519-542. Si se tiene en cuenta que el convenio regional sobre el Mar Negro es el menos exigente de los cuatro que cubre esta Directiva; que la legislación ambiental de los Estados miembros de la UE ribereños de este mar es mucho más débil que la del resto de Estados miembros de la UE ribereños de otros mares regionales; y que las economías de Rumanía y Bulgaria están por debajo de la media de los Estados miembros de la UE, se comprende mejor que la Directiva marco prevea que para una región o subregión marina en estado ambiental crítico se pueda invitar «a la Comisión a que considere la posibilidad de prestar respaldo a los Estados miembros, en la intensificación de sus esfuerzos por mejorar el medio marino, dando a la región de que se trate la consideración de proyecto piloto».

ta unos condicionantes previos. El primero es que cada estrategia marina sólo se aplicará a «las aguas marinas bajo su soberanía o jurisdicción» (art. 4.1), expresión que abarca dos conceptos distintos:

a) las aguas, el lecho marino y el subsuelo situados más allá de la línea de base que sirve para medir la anchura de las aguas territoriales y que se extienden hasta el límite exterior de la zona en que un Estado miembro tiene y/o ejerce derechos jurisdiccionales, de conformidad con la CNUDM, excepto las aguas adyacentes a los países y territorios mencionados en el anexo II del Tratado⁵⁹ y los departamentos y colectividades franceses de ultramar, y

b) las aguas costeras con arreglo a la definición de la Directiva 2000/60/CE⁶⁰, su lecho marino y su subsuelo, en la medida en que diversos aspectos del estado medioambiental del medio marino no hayan sido todavía abordado directamente en dicha Directiva ni en otra legislación comunitaria» (art. 3.1).

En segundo lugar, cada Estado miembro debe tener en cuenta que sus aguas marinas a las que se les aplica esta Directiva sólo son las que existan, en su caso, en las regiones marinas del Mar Báltico, del Océano Atlántico Nororiental, del Mar Mediterráneo y del Mar Negro. En el caso de que un Estado miembro tenga aguas marinas en alguna de estas cuatro regiones, corresponde exclusivamente a cada Estado miembro el decidir si su estrategia marina nacional abarcará al conjunto de la región marina de que se trate, o si, por el contrario, se limitará a alguna o algunas de las subre-

⁵⁹ En virtud de esta referencia cruzada, se excluye de la Directiva marco una extensión impresionante de espacios marinos, como son las aguas adyacentes a Groenlandia, Nueva Caledonia y sus dependencias, Polinesia francesa, tierras australes y antárticas francesas, islas Wallis y Futuna, Mayotte, San Pedro y Miquelón, Aruba, Antillas neerlandesas, Bonaire, Curaçao, Saba, San Eustaquio, San Martín, Anguila, islas Caimán, islas Malvinas (Falkland), Georgia del Sur e islas Sandwich del Sur, Montserrat, Pitcairn, Santa Elena y sus dependencias, territorio antártico británico, territorios británicos del Océano Índico, islas Turcas y Caicos, islas Virgenes británicas y Bermudas.

⁶⁰ Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23.10.2000, 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), modificada en último lugar por la Directiva 2008/32/CE (*DO L 81 de 20.3.2008*, p. 60).

giones marinas previstas en la Directiva marco, que parecen ser el resultado de aplicar el enfoque ecosistémico propuesto por la Comisión⁶¹.

En tercer lugar, cada Estado miembro debe tener en cuenta que la opción que realice entre elaborar una estrategia marina nacional de ámbito regional o una o varias estrategias marinas nacionales de ámbito subregional, conlleva una serie de obligaciones de cooperación, que tienen un marcado carácter procedimental en el que, sin embargo, no se exige llegar a ningún resultado concreto. La primera obligación consiste en que los Estados miembros de la UE que compartan una misma región o subregión marina cooperarán entre sí para garantizar que, en cada región o subregión marina, las medidas necesarias para la consecución de los objetivos de la Directiva marco sean coherentes y se coordinen en toda la región o subregión marina de que se trate, para lo cual los Estados miembros afectados «se esforzarán» en adoptar un enfoque común (art. 5.2) y, sólo «si resulta factible y oportuno», utilizarán los convenios marinos regionales relativos a la región o subregión marina de que se trate (art. 6.1). La segunda obligación procedimental consiste en que los Estados miembros, en cada región o subregión marina, «harán todo lo posible», recurriendo a los foros internacionales correspondientes, incluidos «en lo posible» los convenios marinos regionales, por coordinar sus acciones con los terceros países bajo cuya soberanía o jurisdicción estén las aguas de la misma región o subregión (art. 6.2). La tercera obligación, si procede, consiste en que la coordinación y la cooperación se harán extensivas a todos los Estados miembros en las cuencas de una región o subregión marina, incluidos los países sin litoral, con objeto de que los Estados miembros de dicha región o subregión marina puedan cum-

⁶¹ Las subregiones marinas que se identifican en el artículo 4.2 de la Directiva marco son las siguientes. En el Atlántico Nororiental: 1) el Mar del Norte en sentido amplio, incluidos el Kattegat y el Canal de la Mancha; 2) el Mar Céltico; 3) el Golfo de Vizcaya y las costas ibéricas, y 4) en el Océano Atlántico, la región biogeográfica macaronésica, definida por las aguas que circundan las Azores, Madeira y las Islas Canarias. En el Mediterráneo: 1) el Mediterráneo Occidental; 2) el Mar Adriático; 3) el Mar Jónico y el Mediterráneo Central, y 4) el Mar Egeo Oriental. La Directiva marco no define ninguna subregión marina ni en el Mar Báltico, ni en el Mar Negro.

plir las obligaciones que les incumben en virtud de la Directiva marco⁶².

De la combinación de estos condicionantes previos, se deducen una serie de conclusiones sorprendentes. En primer lugar, que a diferencia de lo previsto en la Estrategia temática de la Comisión, ninguna medida adoptada en desarrollo de la Directiva marco podrá aplicarse ni al alta mar⁶³, ni a las zonas marítimas de otras regiones del mundo. En segundo lugar, que la Directiva crea un marco en el que se desconoce de antemano cuáles son los instrumentos de gestión que se van a manejar, lo que contrasta con las críticas que la Comisión formuló respecto de los «obstáculos institucionales» existentes para una «gestión integrada de los mares». La Directiva desconoce cuántas estrategias marinas deberá elaborar cada Estado miembro de la UE, pudiendo haber variaciones importantes en su número⁶⁴. La excesiva descentralización que supone el que cada

⁶² Los Estados de la cuenca de una región marina pueden ser mucho más numerosos que los Estados ribereños de dicha región marina. Piénsese, por ejemplo, que pueden aportar contaminantes a la cuenca del Mar Mediterráneo aquellos Estados sin litoral por cuyo territorio transcurre un río (p. ej., Suiza o Sudán) que finalmente desemboca en el Mediterráneo. Curiosamente en este caso, la Directiva no contempla ninguna obligación de cooperar con estos Estados, al no tratarse ni de Estados miembros de la UE, ni de Estados ribereños del mar en cuestión.

⁶³ Cabe observar, en contraste, que en los convenios marinos regionales sí se han adoptado diversas medidas de protección ambiental para las zonas de alta mar existentes en un mar regional. Tal es el caso, por ejemplo, del establecimiento de las zonas especialmente protegidas de importancia mediterránea (ZEPIM), conforme al Protocolo sobre las zonas especialmente protegidas y la diversidad biológica en el Mediterráneo. Véase BOU FRANCH, V., y BADENES CASINO, M., «La protección internacional de zonas y especies en la región mediterránea», *Anuario de Derecho Internacional*, n.º 13, 1997, pp. 33-130.

⁶⁴ Por ejemplo, en España la opción oscila entre la elaboración de un mínimo de dos estrategias marinas de ámbito regional (una para el Atlántico Noroccidental y otra para el Mediterráneo) y un máximo de tres estrategias, de las que al menos dos serían necesariamente de ámbito subregional (una para el Golfo de Vizcaya y las costas ibéricas y otra para la región biogeográfica macaronésica definida por las aguas que circundan las Azores, Madeira y las Islas Canarias), mientras que la tercera podría ser bien de ámbito regional (el Mediterráneo) o subregional (el Mediterráneo Occidental). En el caso de Italia, las opciones oscilan entre una única estrategia marina regional (para todo el Mediterráneo) o tres estrategias marinas subregionales (una para el Mediterráneo Occidental, otra para el Mar Adriático y una tercera para el Mar Jónico y el Mediterráneo Central); etc.

Estado miembro elija unilateralmente el ámbito de sus estrategias marinas puede provocar serias dificultades prácticas al intentar concretar entre los Estados miembros de la UE la primera de las obligaciones de cooperación citadas⁶⁵. Teniendo en cuenta, además, que el medio marino es un medio único, en el que la contaminación no respeta las fronteras políticas que eventualmente se tracen, parece que hubiera sido más conveniente establecer como punto de partida que todas las estrategias marinas nacionales tuvieran un ámbito regional, sin excluir la posibilidad de que para alguna subregión marina se pudieran adoptar medidas más estrictas o específicas de protección ambiental y lucha contra la contaminación. Cabe finalmente observar que, cuando la Directiva marco se refiere a la necesidad de cooperar con los Estados miembros de la UE de la misma región o subregión marina, e incluso con los países ribereños terceros de dicha región o subregión marina, utiliza un lenguaje excesivamente dispositivo y elástico («se esforzarán», «si resulta factible y oportuno», «en lo posible...»), que olvida que los convenios sobre mares regionales ya han establecido mecanismos de coordinación regional obligatorios que producen medidas de protección ambiental vinculantes jurídicamente para las Partes Contratantes en dichos convenios regionales⁶⁶. Al no exigir de manera clara y precisa que las estrategias marinas nacionales sean como mínimo compatibles con los diversos convenios regionales, se crea el riesgo de

⁶⁵ La Directiva marco no descarta que se dé la siguiente situación en la región marina del Mediterráneo: a) que Francia y España opten por elaborar estrategias para la subregión del Mediterráneo Occidental; b) que Italia opte por una única estrategia regional mediterránea; c) que Malta y Grecia opten por una estrategia subregional para el Mar Jónico y el Mediterráneo Central; d) que Chipre opte por una estrategia subregional para el Mar Egeo Oriental.

⁶⁶ Véase, por ejemplo, el artículo 15 enmendado del Protocolo para la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación causada por fuentes y actividades situadas en tierra, en el que se describe el procedimiento vinculante a seguir en la adopción de los planes de acción y los programas regionales a corto y medio plazo para eliminar la contaminación derivada de fuentes y actividades terrestres y se afirma el carácter obligatorio de las medidas y los calendarios relativos a su ejecución que se contienen en los mismos. BOU FRANCH, V., «New Trends for Eliminating Land-Based Pollution in the Mediterranean Sea», en G. Cataldi (Ed.), *La Méditerranée et le droit de la mer à l'aube du 21e siècle*, Bruylant, Bruxelles, 2002, pp. 275-303.

crear una duplicidad de regímenes jurídicos contradictorios, con los problemas que ello puede conllevar.

Para la elaboración de las estrategias marinas que cada Estado miembro de la UE debe preparar para sus aguas marinas en cada región o subregión marina afectada, la Directiva marco ha establecido un procedimiento a seguir estructurado en cuatro fases. Las tres primeras fases son simultáneas, toda vez que el plazo para realizar la evaluación inicial, la definición del estado medioambiental y la definición de los objetivos medioambientales para cada región o subregión marina es el mismo: antes del 15 de julio de 2012⁶⁷. A diferencia de ello, la cuarta fase es sucesiva, pues el plazo para concluir los programas de seguimiento termina el 15 de julio de 2014.

En la primera fase, cada Estado miembro deberá realizar una evaluación inicial del estado medioambiental de las aguas afectadas⁶⁸; del impacto medioambiental de las actividades humanas en dichas aguas [art. 5.2.a)i)]⁶⁹; y un análisis económico y social de la utilización de esas aguas y del coste que supone el deterioro del medio marino (art. 8.1). La Directiva exige que estos tres análisis tengan en cuenta las evaluaciones ya realizadas en el contexto de los convenios marinos regionales, así como las efectuadas de conformidad con la legislación comunitaria (art. 8.2). La Directiva exige, igualmente, que como resultado de las obligaciones de cooperación ya comentadas, los métodos de evaluación sean los mismos en toda la región o subregión marina afectada (art. 8.3). Dado que el plazo para realizar las tres primeras fases simultáneas no es muy

⁶⁷ Hubiera sido más lógico que, en lugar de ser tres fases simultáneas en el tiempo, primero se realizase la fase de evaluación y sólo una vez concluida ésta se procediese a las otras dos fases. Máxime si se tiene en cuenta que la propia Directiva marco exige tanto que la fase de definición del buen estado medioambiental se realice «tomando como referencia la evaluación inicial» (art. 9.1), como que la fase de definición de objetivos medioambientales se lleve a cabo «sobre la base de la evaluación inicial realizada» (art. 10.1).

⁶⁸ El análisis a realizar debe basarse en la lista indicativa de elementos recogidos en el cuadro 1 del anexo III, que se refiere a los indicadores fisicoquímicos, tipos de hábitats, indicadores biológicos e hidromorfología.

⁶⁹ El análisis de este aspecto estará basado en la lista indicativa de elementos recogidos en el cuadro 2 del anexo III, que se refiere a los elementos cualitativos y cuantitativos de las distintas presiones, así como a las tendencias perceptibles.

amplio, esta última disposición puede tener el efecto práctico de que en los mares regionales donde ya se llevan años realizando seguimientos intensivos y periódicos de su estado ambiental (caso del Mar Báltico, del Océano Atlántico Nororiental y del Mar Mediterráneo), los Estados miembros de la UE ribereños de los mismos continúen aplicando los métodos de evaluación que ya se están utilizando de conformidad con los convenios regionales, limitándose, como novedad, a presentar los datos obtenidos por esta vía de conformidad con los criterios establecidos en el anexo III de la Directiva. Frente a ello, en el caso del Mar Negro, Rumanía y Bulgaria deberán hacer un esfuerzo mucho mayor, teniendo que desarrollar los métodos de evaluación que aplicarán, así como comenzar a recopilar los datos necesarios.

La segunda fase es la definición del buen estado medioambiental. La Directiva obliga a los Estados miembros a definir, «respecto de cada región o subregión marina afectada para sus aguas marinas, un conjunto de características correspondientes a un buen estado medioambiental». Para cumplir esta obligación, los Estados miembros deben tomar como referencia las evaluaciones iniciales realizadas de conformidad con el anexo III y deben basarse en los «descriptores cualitativos para determinar el buen estado medioambiental» que se enumeran en el anexo I⁷⁰ (art. 9.1). No obstante, la propia Directiva reconoce que estos referentes pueden no ser suficientes. Por ello, para garantizar la coherencia entre las diversas estrategias marinas nacionales que se elaboren y para que sea posible una comparación entre las regiones y subregiones marinas respecto del grado en que se esté logrando el buen estado medioambiental, se delega en la Comisión la elaboración de los criterios y normas metodológicas que deberán utilizar los Estados miembros y

⁷⁰ Algunos de estos descriptores parecen de muy difícil, puede que incluso de imposible realización. Por ejemplo, conforme al descriptor 2: «Las especies alóctonas introducidas por la actividad humana se encuentran presentes en niveles que no afectan de forma adversa a los ecosistemas». Es bien conocido que, en el Mediterráneo, el alga tropical *caulerpa taxifolia* está en constante expansión, destruyendo las praderas de posidonia. Los estudios biológicos coinciden en señalar que, en la actualidad, no hay forma de frenar la expansión en el Mediterráneo de esta especie alóctona. Por éste y otros ejemplos, al final del anexo I se establece que: «cuando un Estado miembro considere que no es adecuado utilizar uno o varios de estos descriptores, proporcionará a la Comisión una justificación» de su proceder.

que están destinados a modificar elementos «no esenciales» de la Directiva marco, completándola. La Comisión debe elaborar estos criterios y normas antes del 15 de julio de 2010, tras haber consultado a todas las partes interesadas, incluidos los convenios marinos regionales (art. 9.3).

También en esta ocasión este proceder suscita importantes dudas sobre su conveniencia en los mares regionales, especialmente en los que presentan un carácter más acentuado de mar cerrado o semi-cerrado. En concreto, y tomando al Mediterráneo como modelo, no se comprende cómo los distintos Estados miembros pueden definir cada uno unilateralmente en sus respectivas estrategias marinas nacionales, lo que es el «buen estado medioambiental» del mar, sobre todo si se materializa la posibilidad de que un Estado miembro opte por elaborar una estrategia marina de ámbito regional y los demás Estados miembros optasen por estrategias marinas de ámbito exclusivamente subregional. Dada la total interconexión entre las diversas subregiones marinas identificadas que existen en este mar regional, la Directiva da la impresión de generar una excesiva descentralización que no está ecológicamente justificada al menos en esta fase concreta.

La tercera fase en la elaboración de las estrategias marinas nacionales consiste en la definición de objetivos medioambientales. En esta fase, cada Estado miembro definirá, «respecto de cada región o subregión marina, una serie exhaustiva de objetivos medioambientales e indicadores asociados para sus aguas marinas con objeto de orientar el proceso hacia la consecución del buen estado medioambiental en el medio marino». También en esta ocasión la Directiva fija los referentes que deberán aplicar los Estados miembros al elaborar sus respectivas estrategias marinas nacionales⁷¹. Es importante indicar que la Directiva obliga a que:

«Al establecer dichos objetivos e indicadores, los Estados miembros tendrán en cuenta que los objetivos medioambienta-

⁷¹ Conforme al primer párrafo del artículo 10.1, la definición de los objetivos medioambientales debe realizarse «sobre la base de la evaluación inicial realizada» y «teniendo en cuenta las listas indicativas de las presiones y los impactos recogidas en el cuadro 2 del anexo III, y las listas de características expuestas en el anexo IV».

les vigentes a escala nacional, comunitaria o internacional seguirán aplicándose a esas mismas aguas, asegurándose de la compatibilidad de dichos objetivos entre sí y de que se tengan en cuenta los impactos transfronterizos y los rasgos transfronterizos, en la medida de lo posible» (art. 10.1).

Esta disposición convierte a los objetivos medioambientales vigentes (en el momento de entrar en vigor la Directiva) a escala nacional, comunitaria e internacional en estándares mínimos de protección ambiental que todas y cada una de las estrategias marinas nacionales que se elaboren deben respetar, aunque podrán ser superados si un Estado miembro lo considera conveniente para las aguas marinas de todas o de algunas de sus estrategias marinas nacionales.

Debe de nuevo señalarse que estos estándares mínimos de protección ambiental no son uniformes para todos los Estados miembros de la UE. Desde luego no lo son a escala nacional, pero tampoco a escala internacional. A escala internacional, resulta obvio que los objetivos que fijan los convenios de ámbito universal en los que la CE es Parte Contratante (p. ej., en el Protocolo de Kyoto) se convierte en un estándar mínimo para todos los Estados miembros. No obstante, los objetivos medioambientales fijados en los convenios marinos regionales, especialmente en los casos en los que se han adoptado planes de acción regional para actividades diversas, presentan diferencias más importantes incluso que las que puedan existir a escala nacional (p. ej., no son los mismos los objetivos medioambientales fijados para el Océano Atlántico Nororiental que para el Mar Negro). Sólo los objetivos vigentes a escala comunitaria (p. ej., en materia de pesca), además del caso señalado de los convenios universales vinculantes para la CE, se convierten por esta vía en estándares mínimos para todas las estrategias marinas de todos los Estados miembros.

La última fase es la elaboración de programas de seguimiento. En esta fase, «los Estados miembros elaborarán y aplicarán programas de seguimiento coordinados para evaluar permanentemente el estado medioambiental de sus aguas marinas» (art. 11.1)⁷². Al igual

⁷² Debe hacerse hincapié en el alcance limitado que tendrán los resultados que se obtengan tras aplicar esta obligación ambiental. Con la aplicación de esta

que sucede con las fases anteriores, la Directiva indica cuáles son los referentes que deben utilizar los Estados miembros para elaborar y aplicar sus programas de seguimiento⁷³. No obstante, dado que la obligación principal en esta fase es la de elaborar programas de seguimiento «coordinados», la Directiva marco establece la obligación de que «los programas de seguimiento deberán ser compatibles dentro de las regiones o subregiones marinas». Para lograrlo, los diversos programas de seguimiento «se basarán en las disposiciones en materia de evaluación y seguimiento establecidos por la legislación comunitaria pertinente —incluidas las Directivas sobre hábitats y sobre aves— o en virtud de acuerdos internacionales, y serán compatibles con las mismas» (art. 11.1, párrafo segundo). Si se tiene en cuenta que los programas existentes más desarrollados de seguimiento de la contaminación marina son los que se han creado al amparo de los convenios marinos regionales en el caso del Mar Báltico, del Océano Atlántico Nororiental y del Mar Mediterráneo, en virtud de esta disposición estos programas se convierten en estándares mínimos de protección ambiental para su respectiva región marina⁷⁴.

Para asegurar la efectiva coherencia y coordinación entre los diversos programas de seguimiento que se adopten para evaluar permanentemente el estado medioambiental de las aguas marinas, la

obligación, no se podrá conocer el estado medioambiental de un mar regional, sino sólo el estado medioambiental de las «aguas marinas» de los Estados miembros de la UE ribereños en dicho mar regional. Ello se debe tanto a la exclusión del ámbito de aplicación de la Directiva marco de las eventuales bolsas de alta mar que existan dentro de un mar regional, como a su no aplicación por parte de los Estados ribereños de un mar regional que no sean miembros de la UE.

⁷³ Los programas de seguimiento deberán elaborarse «sobre la base de la evaluación inicial realizada», «basándose en las listas indicativas de elementos que figuran en los anexos III y V y por referencia a los objetivos medioambientales definidos» en la fase anterior en cada estrategia marina nacional (art. 11.1, párrafo primero).

⁷⁴ En el caso peculiar del Mar Negro, la única evaluación del estado del medio marino a escala regional la realizó el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, publicando sus resultados en abril de 1997 en un CD-ROM titulado «Black Sea Geographic Information System». No se ha desarrollado ningún programa regional de seguimiento de la contaminación al amparo del Convenio sobre la protección del Mar Negro frente a la contaminación.

Directiva marco prevé dos garantías diferentes. La primera consiste en que los Estados miembros que compartan una región o subregión marina realizarán «los esfuerzos necesarios» (obligación de comportamiento, no de resultado) para que los métodos de seguimiento sean los mismos en toda la región o subregión marina, para facilitar la comparabilidad de los resultados, teniendo en cuenta los impactos transfronterizos y los rasgos transfronterizos significativos (art. 11.2). Esta previsión acentúa aún más la tentación para los Estados miembros de cumplir esta obligación de la Directiva marco limitándose a reproducir los programas de seguimiento de la contaminación ya existentes en virtud de algunos convenios marinos regionales. Dado que por esta vía lo máximo a lo que se puede aspirar es a coordinar los programas de seguimiento en una misma región marina, aunque no los que existan para diversas regiones marinas, la Directiva marco delega en la Comisión la posibilidad de adoptar «las especificaciones y métodos normalizados de seguimiento y evaluación que tengan en cuenta los compromisos existentes y garanticen la comparabilidad entre los resultados de los ejercicios de seguimiento y evaluación, y que están destinados a modificar elementos no esenciales de la presente Directiva, completándola» (art. 11.4). No obstante, en este caso no se ha establecido ningún plazo máximo para el ejercicio de esta competencia delegada por parte de la Comisión Europea⁷⁵.

Resulta un tanto sorprendente que la Directiva marco sobre la estrategia marina haya previsto un procedimiento de elaboración de las estrategias marinas nacionales quizás excesivamente descentralizado a favor de los Estados miembros y que lo haya acompañado de un mecanismo de coordinación a escala comunitaria que parece débil en su concepción. Efectivamente, la Directiva marco impone a los Estados miembros no sólo la obligación de culminar cada una de las cuatro fases previstas en el plazo indicado, sino también la de notificar a la Comisión los resultados alcanzados para cada región o subregión marina «en un plazo de tres meses» después de su definición o establecimiento (arts. 9.2, 10.2 y 11.3). Al recibir estas notificaciones, la Comisión evaluará si, para cada uno de los

⁷⁵ A diferencia de lo que ocurre, por ejemplo, con la delegación normativa a favor de la Comisión prevista en la fase de definición del buen estado medioambiental (art. 9).

Estados miembros, «los elementos notificados constituyen un marco adecuado para cumplir los requisitos de la presente Directiva y podrá solicitar del Estado miembro de que se trate que le facilite toda la información adicional que esté disponible y sea necesaria». La Directiva no indica cuáles son los parámetros que la Comisión utilizará en sus evaluaciones, limitándose a indicar que «la Comisión examinará la coherencia entre los cuadros establecidos en las distintas regiones marinas y en toda la CE». El resultado de sus evaluaciones se concretará en el plazo de seis meses a partir de la recepción de dichas notificaciones, pudiendo la Comisión informar a los Estados miembros interesados de sí, a su juicio, los elementos notificados son coherentes con la Directiva marco, ofreciendo, en su caso, «orientaciones sobre cualquier modificación que estime necesaria». Debe, no obstante, recordarse que el carácter eminentemente procedimental de las obligaciones que impone la Directiva marco, así como la consiguiente ausencia de obligaciones materiales, no garantiza por sí solo que, en última instancia, «los elementos notificados constituyan un marco adecuado para cumplir» los objetivos finales de la Directiva marco (art. 12).

2. *La adopción de los programas de medidas de cada estrategia marina*

Una vez estén elaboradas las diversas estrategias marinas nacionales, la segunda etapa que se prevé en la Directiva marco es la adopción de programas individualizados de medidas para cada estrategia marina nacional. Estos programas son los que deben contener las medidas concretas «para lograr o mantener» el buen estado medioambiental definido en cada estrategia marina nacional para cada región o subregión marina (art. 13.1). La Directiva marco establece que estos programas de medidas deberán elaborarse «a más tardar en el año 2015», debiendo estar «operativos» «en un plazo de un año a partir de su establecimiento» (art. 13.10) o, en todo caso, «a más tardar en el año 2016» [art. 5.2.b)], de forma que se pueda «lograr o mantener un buen estado medioambiental del medio marino a más tardar en el año 2020» (art. 1.1).

Cada uno de estos programas debe contener al menos tres elementos: la determinación de las medidas ambientales que lo inte-

gran, la indicación de las disposiciones de aplicación de las mismas y la descripción de su contribución a la consecución de los objetivos medioambientales definidos en cada estrategia marina nacional (art. 13.7). De estos tres aspectos, la Directiva marco sólo se centra en el primero. Aunque es cierto que la Directiva marco no precisa las medidas concretas que deben figurar en cada programa de medidas, al menos sí proporciona referentes precisos que los Estados miembros deberán tomar en consideración al elaborar cada programa de medidas⁷⁶ y describe de manera genérica el contenido mínimo de cada programa de medidas.

Estas medidas abarcarán tanto «las medidas pertinentes exigidas en virtud de la legislación comunitaria»⁷⁷, como las exigidas «en virtud de acuerdos internacionales», incluidos los convenios regionales (art. 13.2). También deberán incluir medidas de protección espacial que contribuyan a la constitución de redes coherentes y representativas de zonas marinas protegidas que cubran adecuadamente la diversidad de los ecosistemas que las componen, como son las zonas especiales de conservación con arreglo a la Directiva sobre hábitats, las zonas de protección especial con arreglo a la Directiva sobre aves, y las zonas marinas protegidas acordadas por la CE o los Estados miembros interesados en el marco de los acuerdos interna-

⁷⁶ Tres son los referentes que fija la Directiva marco. En primer lugar, las medidas se elaborarán en función de la evaluación inicial realizada del medio ambiente en cada región o subregión marina, por referencia a los objetivos medioambientales definidos en cada estrategia marina y teniendo en cuenta los tipos de medidas mencionados en el anexo VI de la Directiva (art. 13.1). En segundo lugar, los Estados miembros tendrán debidamente en cuenta el desarrollo sostenible y, en concreto, el impacto social y económico de las medidas contempladas (art. 13.3). Finalmente, los Estados miembros tomarán en consideración las implicaciones de sus programas de medidas sobre las aguas situadas más allá de sus aguas marinas, a fin de minimizar los riesgos de daños y, en la medida de lo posible, generar un impacto positivo sobre dichas aguas (art. 13.8).

⁷⁷ En particular, la Directiva 2000/60/CE, cit.; la Directiva 91/271/CEE del Consejo, de 21.5.1991, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas (*DO L 135 de 30.5.1991*, p. 40), modificada en último lugar por el Reglamento (CE), n.º 1882/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo (*DO L 284 de 31.10.2003*, p. 1); y la Directiva 2006/7/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15.2.2006, relativa a la gestión de la calidad de las aguas de baño (p. 37), así como la futura legislación comunitaria sobre normas de calidad medioambiental en el ámbito de la política de aguas.

cionales o regionales de que sean Partes (art. 13.4). En definitiva, las medidas así descritas no son más que las que ya resultan obligatorias para los Estados miembros en virtud de la legislación comunitaria o de la normativa internacional. Aunque nada impide que un Estado miembro adopte medidas ambientales más estrictas que las descritas, lo cierto es que la Directiva tampoco lo exige. De esta forma, las medidas ambientales vigentes en virtud de la legislación comunitaria y de la normativa internacional se convierten en un estándar mínimo de protección ambiental, que cada estrategia marina nacional que se elabore deberá respetar, aunque eventualmente las podrá mejorar.

La elaboración de los programas de medidas por parte de los Estados miembros se acompaña de tres obligaciones de comportamiento. En primer lugar, antes de introducir nuevas medidas, cada Estado miembro realizará evaluaciones de impacto, incluido un análisis de costes y beneficios (art. 13.3). En segundo lugar, si un Estado miembro considerase que la gestión de una actividad humana a nivel comunitario o internacional es susceptible de repercutir significativamente sobre el medio marino, deberá dirigirse a la autoridad competente u organización internacional interesada, individual o conjuntamente, con miras al examen y posible adopción de las medidas que puedan ser necesarias para alcanzar los objetivos de la Directiva marco (art. 13.5). El cumplimiento de esta obligación de comportamiento no puede garantizar por sí solo, como resulta obvio, que se consiga el resultado perseguido. Para reforzar esta iniciativa de los Estados miembros, la Directiva marco ha previsto un procedimiento al que ha bautizado como «recomendaciones para la actuación comunitaria» (art. 15). Sin perjuicio del cumplimiento de la obligación prevista en el artículo 13.5, si un Estado miembro observa un problema que incide en el estado medioambiental de sus aguas marinas y que no puede resolverse mediante medidas nacionales, o que guarda relación con otra política comunitaria o acuerdo internacional, deberá informar a la Comisión, proporcionándole una justificación que avale su opinión. A esta información, la Comisión deberá responder dentro de un plazo de seis meses. Si, pese a ello, el Estado miembro considera que es precisa la actuación de las instituciones comunitarias, deberá formular a la Comisión y al Consejo las recomendaciones de medidas oportunas respecto al problema ambiental identificado. La Comisión responderá a tales re-

comendaciones en un plazo de seis meses y, si procede, las recogerá al presentar propuestas relacionadas al Parlamento Europeo y al Consejo, desencadenando en consecuencia una actuación comunitaria en respuesta al problema identificado por un Estado miembro.

Finalmente, en tercer lugar, cada Estado miembro deberá notificar a la Comisión y a cualquier otro Estado miembro interesado su programa de medidas en un plazo de tres meses a partir de su establecimiento (art. 13.9). Esta obligación de comportamiento abre un procedimiento de control por parte de la Comisión, quien en un plazo de seis meses deberá informar al Estado miembro de si, a su juicio, el programa de medidas es coherente con la Directiva marco y ofrecerá orientaciones sobre cualquier modificación que estime necesaria (art. 16).

Con la adopción y aplicación de los programas de medidas se debería alcanzar el objetivo último perseguido por la Directiva marco. No obstante, con bastante realismo, la propia Directiva reconoce que puede que no sea posible alcanzar o mantener un buen estado medioambiental en todos los aspectos en todas las aguas marinas para el año 2020. Por consiguiente, en un afán de equidad y viabilidad, la Directiva ha previsto dos casos particulares de excepciones en los que un Estado miembro no pueda lograr el nivel que aspira alcanzar con los objetivos medioambientales fijados o alcanzar o mantener un buen estado medioambiental.

El primer caso se refiere a las situaciones en las que el Estado miembro es incapaz de alcanzar sus objetivos medioambientales por acción u omisión de la que el Estado miembro interesado no es responsable, o por causas naturales o fuerza mayor, o como consecuencia de medidas adoptadas por ese Estado miembro por motivos de interés general primordial que prevalecen sobre el impacto perjudicial para el medio ambiente, o porque las condiciones naturales no permiten mejorar a su debido tiempo el estado de las aguas marinas. En estos casos, el Estado miembro debe justificar las causas que, a su juicio, han dado lugar a esa situación especial y definir la zona afectada, así como tomar medidas específicas adecuadas con objeto de seguir tratando de alcanzar los objetivos medioambientales, evitar un mayor deterioro del estado de las aguas marinas afectadas y reducir el impacto negativo en la región o subregión marina de que se trate (art. 14.1).

El segundo caso se refiere a situaciones en las que un Estado miembro, tras elaborar su o sus estrategias marinas nacionales con sus correspondientes programas de medidas, deba proceder a aplicarlas. Al hacerlo, no se le exigirá que tome medidas específicas, salvo la realización de la evaluación inicial del estado ambiental de sus aguas marinas en la región o subregión marina de que se trate, «cuando no existan riesgos significativos para el medio marino o cuando los costes sean desproporcionados en relación con los riesgos para el medio marino, y siempre y cuando no se produzca un ulterior deterioro» (art. 14.4).

Para evitar posibles abusos de la flexibilidad facilitada en los dos casos particulares de excepciones previstas, se ha introducido un control de los mismos a nivel comunitario. En el primer caso de excepciones, se tendrán debidamente en cuenta la eficacia de las medidas *ad hoc* adoptadas. Además, si el Estado miembro hace referencia a medidas adoptadas por razones imperiosas de interés general, la Comisión debe evaluar si las modificaciones o alteraciones introducidas en el medio marino excluyen o comprometen de forma definitiva la consecución de un buen estado medioambiental en la región o subregión marina de que se trate o en las aguas marinas de otros Estados miembros. La Comisión debe facilitar orientación sobre modificaciones que puedan ser necesarias, cuando considere que las medidas previstas no bastan o no son adecuadas para garantizar la coherencia de la acción en dicha región o subregión marina.

En el segundo caso de excepciones previstas, cuando por uno de los dos motivos señalados un Estado miembro no tome ninguna medida, facilitará a la Comisión la necesaria justificación para avalar su decisión, evitando al mismo tiempo que se comprometa permanentemente la consecución del buen estado medioambiental.

V. Reflexiones finales

En los últimos años, la UE se ha mostrado muy activa en su intento por definir una Política Marítima de la UE, de la que sin duda la Directiva marco sobre la estrategia marina constituye su dimensión ambiental. No obstante, a la hora de valorar cuál será la

contribución de la Directiva marco a la prevención de la contaminación marina y a la consecución de «un buen estado medioambiental del medio marino a más tardar en el año 2020» surgen serias dudas e interrogantes que la Directiva por sí sola no puede aclarar.

Debe tenerse en cuenta, en primer lugar, que la Directiva marco finalmente aprobada tiene un ámbito de aplicación muy inferior al inicialmente previsto en la Estrategia temática de la Comisión sobre la protección y la conservación del medio ambiente marino. Lo que la Comisión denominó «la dimensión internacional» de su Estrategia temática, es decir, la previsión de medidas ambientales a aplicar en la alta mar e, incluso, en mares regionales remotos, no ha tenido la más mínima concreción en la Directiva marco. En consecuencia, la dimensión ambiental de la Política Marítima de la UE nace incompleta, pues sólo contempla como horizonte los cuatro mares regionales (el Mar Báltico, el Atlántico Nororiental, el Mar Mediterráneo y el Mar Negro) que bañan las costas de la UE. Pero incluso con este horizonte más limitado, la Directiva marco sigue ofreciendo un panorama incompleto para la protección ambiental de estos cuatro mares regionales. Al ejecutar la Directiva marco sólo se adoptarán y aplicarán medidas de protección ambiental en los espacios marinos sometido a la soberanía o jurisdicción de los Estados ribereños de estos cuatro mares regionales que sean miembros de la UE. Quedan excluidos de su acción tanto los espacios marinos de terceros Estados como las zonas de alta mar existentes en estos mares regionales. Dado que el estado ambiental de todo un mar regional no es ajeno a los problemas ambientales que se produzcan en una parte del mismo, la UE tendrá que complementar la Directiva marco por otras vías jurídicas, tales como la adopción de normas comunitarias destinadas a los buques que enarboles el pabellón de algún Estado miembro, los instrumentos de la Política de vecindad, reforzar los convenios marinos o ambientales internacionales, tanto los de ámbito mundial como especialmente los regionales, en los que en definitiva son partes tanto la CE como sus Estados miembros.

Tampoco está claro, *a priori*, si el cumplimiento de las obligaciones procedimentales que impone la Directiva marco va a suponer o no un trabajo excesivo para los Estados miembros en un calendario tan preciso. Es obvio que existe una importante disparidad en la situación de partida entre los Estados miembros de la UE en fun-

ción de su pertenencia a uno u otro convenio marino regional. Situación que perjudica a los Estados miembros que son ribereños de los convenios regionales más débiles (p. ej., Bulgaria y Rumanía, ribereños del Mar Negro) frente a los Estados miembros ribereños de los convenios regionales más avanzados (p. ej., los Estados miembros de la UE ribereños del Atlántico Nororiental). No obstante, también es cierto que los Estados miembros ribereños de los convenios regionales más avanzados han mostrado tradicionalmente una mayor sensibilidad y consideración hacia las cuestiones ambientales, que les puede llevar a fijar unilateralmente unos objetivos ambientales en sus respectivas estrategias marinas mucho más ambiciosos y, por lo tanto, más exigentes, que en el caso de Estados miembros ribereños de mares regionales donde tradicionalmente ha habido una menor preocupación por los temas ecológicos.

Aumentando aún más las dudas, no debe olvidarse que la Directiva marco obliga a los Estados miembros a elaborar una o varias estrategias marinas, culminando diversas fases, para luego abordar la adopción y aplicación de un programa de medidas. No obstante, la Directiva marco no obliga a que en cada programa de medidas figuren más medidas, ni siquiera las mismas pero más estrictas, que las que ya están en vigor en la legislación comunitaria o en las normas internacionales. Se puede, y será una tentación muy grande en la práctica, cumplir todas las obligaciones procedimentales que impone la Directiva marco limitándose a reproducir, integrándolas, lo que ya se exige bien en la legislación comunitaria, bien en las normas internacionales. Pero esta manera de proceder suscita de inmediato el interrogante de si ello será suficiente o no para lograr el objetivo previsto en la Directiva marco. Si ello fuera suficiente, el interrogante que se plantea es todavía más importante, ya que no es otro que preguntarse para qué servirá cumplir la Directiva marco, si al final las medidas a aplicar en su ejecución son las que ya se están aplicando por otras vías. El planteamiento inicial de la Comisión, consistente en lograr un doble régimen (regional y comunitario) de protección de los mares regionales sólo tiene sentido si el régimen comunitario es más exigente y eficaz que el régimen regional ya existente, aunque la Directiva deje abierta la posibilidad de que no se refuercen las medidas de protección ya vigentes en los convenios regionales.

También suscita inquietud e importantes dudas jurídicas la aplicación que eventualmente se realice de los dos procedimientos de excepción previstos en la Directiva marco. En aplicación de los mismos, se podría dejar de aplicar medidas de protección ambiental estipuladas con carácter obligatorio en otros instrumentos jurídicos comunitarios, así como las medidas adicionales que los Estados miembros incluyan unilateralmente en sus respectivos programas de medidas. No obstante, la Directiva marco no excluye la posibilidad de que lo que se deje de aplicar sean medidas obligatorias impuestas en virtud de normas contenidas en convenios internacionales o regionales, siempre y cuando sea un Estado miembro quien lo proponga y la Comisión dé su visto bueno. Esta posibilidad, que significaría en definitiva que el régimen comunitario de protección del medio marino puede incluso llegar a ser más débil que el régimen regional ya existente, no está exenta de problemas jurídicos. Cualquier Estado Parte en el convenio regional que se deje de cumplir, sea o no miembro de la UE, estaría legitimado para exigir responsabilidad internacional al infractor, utilizando, cuando exista como en el caso del Convenio OSPAR, los mecanismos obligatorios de solución de controversias previstos en el mismo. Es más, el Estado miembro de que se trate, e incluso la propia Comisión, podrían ser demandados por otro Estado miembro, o por un particular, ante el Tribunal de Justicia de la UE, ya que si bien su actuar puede ser conforme con la Directiva marco, puede también constituir una infracción del efecto directo de alguna disposición de un convenio regional, en el que tanto el Estado miembro de que se trate, como la propia CE, sean Partes Contratantes.