



DOCTORADO ISLAS ATLÁNTICAS:
HISTORIA, PATRIMONIO Y MARCO JURÍDICO INSTITUCIONAL

TESIS DOCTORAL

**LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE
MARINO EN EL ÁMBITO DE LA MACARONESIA:
UN PROBLEMA DE GOBERNANZA MULTINIVEL**

MARIA ROSARIA DE SIMONE

Las Palmas de Gran Canaria

Julio 2023



UNIVERSIDAD DE LAS PALMAS DE GRAN CANARIA

DOCTORADO ISLAS ATLÁNTICAS:
HISTORIA, PATRIMONIO Y MARCO JURÍDICO INSTITUCIONAL

Departamento de Derecho Público

TESIS DOCTORAL

**LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE
MARINO EN EL ÁMBITO DE LA MACARONESIA:
UN PROBLEMA DE GOBERNANZA MULTINIVEL**

Tesis realizada por

Dña. Maria Rosaria De Simone

Tesis dirigida por

Dr. Don. Víctor Manuel Cuesta López

Las Palmas de Gran Canaria

Julio 2023

Tesis desarrollada en el marco del Programa Predoctoral de Formación del Personal Investigador de la ULPGC.

La presente tesis se encuentra vinculada al GIR “Problemas jurídicos actuales” en el marco del proyecto de investigación “Transparencia institucional, participación ciudadana y lucha contra la corrupción: análisis, evaluación y propuestas” (DER2014-57128-P) financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
I.1. Los diferentes niveles de tutela del medio ambiente.....	11
I.1.1. El nivel internacional.....	13
I.1.2. El nivel comunitario.....	20
I.1.3. Las fuentes internas	33
I.2. La noción de medio ambiente desde el punto de vista constitucional.....	36
I.3. El valor, eficacia del concepto de medio ambiente en la Constitución española y en la Constitución portuguesa.....	46
I.4. El título competencial en materia de medio ambiente en España y Portugal.....	57
I.5. Las competencias en materia de medio ambiente en los Estatutos de Autonomía de Canarias, Azores y Madeira.....	62
Capítulo II Nuevas formas de gobernanza	69
II.1. Concepto general de gobernanza.....	69
II.2. Diferentes declinaciones del concepto de gobernanza, “europea” y multinivel (dos caras de la misma moneda).....	77
II.2.1. La gobernanza europea.....	77
II.2.2. La gobernanza multinivel.....	84
II.3. La crisis de la soberanía en relación a la cuestión ambiental (gobernanza ambiental)	93
II.4. Subsidiariedad y medio ambiente	95
Capítulo III El medio marino	105
III.1. La protección jurídica del medio ambiente marino	105
III.2. La protección del mar en el ordenamiento internacional.....	108
III.3. La delimitación de las aguas marítimas según el derecho internacional y en los archipiélagos de la Macaronesia Europea.....	117
III.4. La gobernanza aplicada al mar en la UE	124
III.5. Instrumentos de la política marítima integrada de la UE.....	127
III.5.1. El Sexto Programa Marco de Acción Comunitaria en materia de Medio Ambiente y la Estrategia Europea para la Protección del Medio Marino.....	130
III.5.2. Libro verde de 2006 “Hacia una política marítima de la Unión Europea: perspectiva europea de los océanos y mares”	133
III.5.3. Libro azul de 2007 sobre “una política marítima integrada para la Unión Europea”.....	135

III.5.4. Directiva 2008/56/ CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio, por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política marítima del medio marino. Objetivos fundamentales.....	136
III.5.5. Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino y las estrategias marinas como principal instrumento de aplicación de la Directiva 2008/56/CE y la Ley portuguesa de transposición de la Directiva 2008/56/CE...	144
III.5.6. La planificación espacial marítima (Directiva 2014/89/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, por la que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo)	146
III.5.7. Implementación de la Directiva 89/2014 en la Macaronesia Europea.....	151
III.6. Otros instrumentos de protección del medio marino: la Red Natura 2000 y su implementación en España y Portugal.....	154
III.6.1. La Directiva Hábitats: estado de la cuestión y problemas generales en la implementación	159
III.6.2. Las Áreas marinas protegidas: origen y evolución en España y Portugal en general y en la Macaronesia	167
III.7. La distribución de competencias en el medio marino entre España y Comunidad Autónoma de Canarias, y Portugal y Región Autónoma de Azores y Madeira	170
III.8. Los elementos comunes de los archipiélagos de la Macaronesia europea.....	177
III.9. Las RUP y la política marítima integrada de la UE.....	181
Capítulo IV Caso de estudio: la contaminación marina por plástico. La Directiva SUP como punto de llegada o de inflexión en un largo recorrido	187
IV.1. La Directiva SUP entre gobernanza multinivel y principio de subsidiariedad	187
IV.2. Fenómeno de la contaminación del medio ambiente marino	188
IV.3. ¿Plástico o plásticos?	191
IV.3. Medidas normativas contra los plásticos	196
IV.3.1. Plástico y mar ¿Dónde está la conexión?.....	198
IV.3.2. Desde la Estrategia europea para el plástico en una economía circular a la Directiva (UE) 2019/904.....	201
IV.3.3. ¿Un acuerdo internacional sobre los plásticos de un solo uso?	204
IV.4. Directiva (UE) 2019/904 de 5 de junio de 2019 relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente.....	206
IV.4.1. Objetivos de la Directiva	207
IV.4.2. Ámbito de aplicación	208
IV.4.3. Medidas concretas.....	209
IV.4.4. Entrada en vigor y transposición.....	212

IV.4.5. Posibles soluciones: cambios necesarios en el modelo económico, la evolución de la economía lineal a la economía circular.....	213
IV.4.6. Conclusiones sobre la Directiva SUP	222
CONCLUSIONES.....	225
BIBLIOGRAFÍA	237

“Si puedes mirar, ve. Si puedes ver, repara.”

José Saramago en el prólogo de su Ensayo sobre la ceguera

ABREVIATURAS

ACCP Agencia Comunitaria de Control de la Pesca

AUE Acta Única Europea

CACan Comunidad Autónoma Canaria

CCAA Comunidades Autónomas

CDB Convenio sobre la Diversidad Biológica de Rio de Janeiro de 1992

CdR Comité de las Regiones

CE Constitución Española

CI Constitución Italiana

CNUDM Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982

CRP Constitución República Portuguesa

DMEM Directiva Marco Estrategia Marina

EACan Estatuto de Autonomía de Canarias

EAAnd Estatuto de Autonomía de Andalucía

EEMM Estados Miembros

EMSA Agencia Europea de Seguridad Marítima

FJ Fundamento Jurídico

FRONTEX la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea

GESAMP *Group of Experts on Scientific Aspects of Marine Pollution*

GIZC Gestión Integrada de las Zonas Costeras

GMN Gobernanza multinivel

IMO *International Maritime Organization*

LIC Lugares de Importancia Comunitaria

NOAA Administración Nacional Oceánica y Atmosférica de los Estados Unidos

ONG Organización No Gubernamental

ONU Organización de las Naciones Unidas

PC Plataforma Continental

PEM Planificación Espacial Marítima

POEM Plan Nacional de Ordenación del Espacio Marítimo

PMI Política Marítima Integrada
PNUMA Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
RAE Real Academia Española
RNAP Red Nacional de Áreas Protegidas
TC Tribunal Constitucional
TCEE Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea de Roma de 1957
TCE Tratado de la Comunidad Europea
TCpE Tratado por el que se establece una Constitución para Europa
TFUE Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TS Tribunal Supremo
TUE Tratado de la Unión Europea
STC Sentencia del Tribunal Constitucional
SUP Single Use Plastics
UE Unión Europea
UNEP *United Nations Environmental Programme*
ZEE Zona Económica Exclusiva
ZEC Zonas Especiales de Conservación
ZEPA Zonas de Especial Protección para las Aves
ZMES Zonas Marítimas Especialmente Sensibles

AGRADECIMIENTOS

Quería expresar mi más sincero agradecimiento a las personas que me han apoyado en cada etapa de mi carrera académica y personal.

En primer lugar, a Víctor Cuesta López, mi director de tesis, por su guía, mentoría y sugerencias en la dirección de este trabajo. Sus conocimientos y experiencia fueron fundamentales en el desarrollo de mi trabajo de investigación. Gracias por haberme ayudado en este camino que muchas veces ha sido de sombras, incertidumbres y dudas.

También quiero agradecer a mi marido Modesto Castrillón Santana, por su paciencia y comprensión durante todo este proceso. Su apoyo ha sido esencial para que pudiera concentrarme en mi trabajo y avanzar en mi tesis doctoral. ¡A largo de nuestra vida juntos hemos tenido que superar algunos baches y obstáculos, pero contigo nunca faltan las escuchas, las palabras de aliento y ánimo, las sonrisas tras las frustraciones, los abrazos reconfortantes y, por supuesto, las buenas comidas y algún vinito! ¡Gracias, mi querido Modesto, la vida sin ti sería más aburrida, me sacas una sonrisa también en las adversidades y no me abandonas nunca, siempre estás a mi lado en las buenas y en las malas!

Quiero agradecer a mi hijo Nicola, de 6 años, por llenar mi vida de alegría, color, juego, fantasía y motivación. A pesar de las dificultades y los retos que se presentaron durante mi tesis doctoral, su sonrisa y su presencia fueron mi fuerza para seguir adelante y no renunciar. ¡Gracias, mi querido Nicola, por ser mi inspiración, mi motor y mi maestro!

Quiero agradecer a mis padres, por su amor, apoyo y sacrificio a lo largo de toda mi vida académica y personal. Ellos siempre están a mi lado, aunque los tenga lejos en Roma y nos separe un Océano y unos cuantos kilómetros.

Por último, quiero dar las gracias a Humberto, Sheila y Laura, personas que han entrado en mi vida recientemente y que me han demostrado un cariño, un apoyo, una empatía increíble, viviendo las últimas etapas de la tesis y acompañándome, motivándome como pocos podrían haberlo hecho. ¡Con ustedes se hace terapia de la buena! ¡Gracias, son personas vitaminas!

¡De nuevo, muchas gracias! ¡No podría haber alcanzado este logro sin todos ustedes!

INTRODUCCIÓN

Considero que es mi deber comenzar este trabajo de investigación empezando por un análisis literal¹ del título “La protección del medio ambiente marino en el ámbito de la Macaronesia: un problema de gobernanza multinivel”.

Es necesario reflexionar sobre una temática tan delicada, la protección del medio marino, porque no puede existir el planeta Tierra sin el planeta Agua, y proteger según la Real Academia Española (en adelante RAE) significa “resguardar a una persona, animal o cosa de un perjuicio o peligro, poniéndole algo encima, rodeándolo; o amparar, favorecer, defender a alguien o algo”. Para continuar en este análisis no se puede prescindir de la definición de medio ambiente “conjunto de componentes físicos, químicos, y biológicos externos con los que interactúan los seres vivos”. Y finalmente el mar es “masa de agua salada que cubre la mayor parte de la superficie del planeta”.

¿De qué se habla cuando se habla de Macaronesia?² La palabra Macaronesia deriva del griego antiguo, *makáron* que significa felicidad y *nesoi* que significa islas. El término Macaronesia se emplea en la actualidad, por ejemplo, cuando se habla de proyectos europeos de distinto tipo, de diferentes políticas. Sin embargo, es frecuente utilizar la denominación de esta región biogeográfica sin conocimiento de causa, sin conocer su transformación histórica. Antes de resumir brevemente la “idea” actual de Macaronesia, se describe la evolución de este concepto³.

Fue en el siglo XIX, cuando por primera vez el biólogo inglés Philip Baker Webb, alrededor de 1835, utilizó la palabra Macaronesia para referirse a la zona geográfica que incluía las Islas Canarias, Madeira y las Islas Salvajes. En 1879 Engler añadió a la Macaronesia el archipiélago de Azores, y solamente en 1961 Pierre Dansereau incluyó Cabo Verde⁴.

¹ Grossi Pierfrancesco, *I Diritti Di Libertà Ad Uso Di Lezioni*, ed. Giappichelli (Torino, 1991), p. 54. Toda interpretación jurídica debería empezar por unos pasos. Primero el análisis literal, segundo el análisis sintáctico, tercero el lógico, cuarto el teleológico, quinto el sistemático, y finalmente el analógico.

² Parfraseando el título de la novela de Haruki Murakami “De que hablo cuando hablo de correr”.

³ Jorge Santamarta Cerezal, Juan Carlos y Naranjo Borges, *Restauración de La Cubierta Vegetal y de Espacios Degradados En La Región de La Macaronesia*, Colegio de (Madrid: Colegio de Ingenieros de Montes, 2015) <http://oa.upm.es/40626/1/RESTAURACION_CUBIERTA_VEGETAL_ESPACIOS_DEGRADADOS_MACARONESIA_2.pdf> [accessed 1 May 2018] p. 37-66, p. 37.

⁴ José María Fernández-Palacios and others, ‘A Reconstruction of Palaeo-Macaronesia, with Particular Reference to the Long-Term Biogeography of the Atlantic Island Laurel Forests’, *Journal of Biogeography*, 38.2 (2011), 226–46 <<https://doi.org/10.1111/j.1365-2699.2010.02427.x>>, p. 226.

La Macaronesia a día de hoy está formada por cinco archipiélagos distintos que presentan características comunes desde el punto de vista ecológico, como su origen volcánico, endemismos de fauna y flora, y similitudes de carácter socio-cultural y político administrativo. Estos archipiélagos son: Azores, Madeira y las Islas Salvajes, Canarias y Cabo Verde. Interesante mencionar que literalmente la palabra “archipiélago” significa conjunto de islas, del griego antiguo *arkh* que es principal y *pelagos* que es mar, ya que el mar principal para los griegos era el Mar Egeo, un mar lleno de islas.

Azores, Madeira y las islas Salvajes pertenecen a Portugal, las Islas Canarias a España, siendo todos ellos territorios que pertenecen a Estados Miembros (EEMM) de la Unión Europea (UE), y, por último, Cabo Verde, que es una nación independiente, pero se ha excluido del estudio de investigación por limitarse a un ámbito solo europeo.

Consecuentemente se puede definir la Macaronesia como región biogeográfica desde el punto de vista de las ciencias naturales en primer término⁵, y solo recientemente la UE reconoce una especial situación a la Macaronesia europea⁶.

Se eligió la Macaronesia europea⁷ (Azores, Madeira, Salvajes y Canarias) en este trabajo porque es un área biogeográfica circunscrita dentro de la UE, para delimitar el ámbito territorial de estudio, aunque debe recordarse que se presta especial atención a la protección del medio marino. Los archipiélagos de la Macaronesia europea están situados en el Nordeste del Océano Atlántico⁸, y el mar que no es como el territorio, tiene una serie de características especiales⁹. El medio marino no solo rodea estas islas, que además presentan ecosistemas únicos terrestres y marítimos, sino que las convierte en laboratorio de biodiversidad. Si se pudiera medir el mar de la Macaronesia europea se trataría de una superficie aproximada de al menos 4.319.778 Km². El reconocimiento desde un punto de vista jurídico de la Macaronesia como región geográfica transnacional europea, independiente de las fronteras políticas y administrativas de sus islas, está justificado por una idiosincrasia que es el fundamento de la protección especial prevista para muchos de

⁵ Fernández-Palacios and others, p. 226.

⁶ Elisabetta Menini and others, ‘Geopolitical Framework of the Macaronesia Region’, 2018, pp. 1–63, p. 5.

⁷ Santamarta Cerezal, Juan Carlos y Naranjo Borges p.43 hablan de un concepto parecido a la Macaronesia "europea" cuando dicen: «Madeira, Salvajes y Canarias...podrán denominarse como la eumacaronesia».

⁸ Tuya Fernando and Haroun Ricardo Jesús, ‘Phytogeography of Lusitanian Macaronesia: Biogeographic Affinities in Species Richness and Assemblage Composition’, *European Journal of Phycology*, 44.3 (2009), 405–13, p. 406.

⁹ Vicente J. Navarro Marchante, ‘Problemática Jurídica Sobre La Delimitación de Los Espacios Marítimos Del Archipiélago Canario (a Propósito de La Ley 44/2010)’, *Revista de Derecho Político*, 2011, 149–86.

los espacios terrestres, marinos y mixtos que la componen¹⁰. Todas las islas de la Macaronesia europea tienen la denominación de Regiones Ultraperiféricas (RUP) y todo con el fin de facilitar la cooperación transfronteriza.

Jurídicamente, desde el punto de vista de la organización político-administrativa Canarias tiene la forma de una Comunidad Autónoma, mientras que en el caso de Portugal se trata de Regiones con autonomía especial (menos las Islas Salvajes que están deshabitadas y han sido objeto de disputa entre España y Portugal¹¹), lo cual constituye una excepción dentro del Estado Unitario. Los modelos regionales, en sus diferentes facetas, son el resultado de la búsqueda de un equilibrio entre las exigencias contrapuestas de unidad y descentralización de los Estados. No obstante, la protección del medio ambiente en general, y en particular del mar, parece poner en crisis estos equilibrios¹². Dado que en un sistema de gobierno multinivel es necesario analizar los diversos niveles normativos, se enfocará el análisis en la forma en que se coordinan dichos niveles.

¿Y finalmente qué tiene que ver todo eso con la gobernanza? Hoy en día, resulta impensable preservar un entorno natural tan peculiar como el mar sin abordar el tema de la gobernanza. El concepto de gobernanza es moderno, constituye la base, el modelo y al mismo tiempo el resultado de cómo ha cambiado el funcionamiento de los modernos Estados democráticos y de las correspondientes instituciones¹³. Además, la gobernanza se relaciona con el proceso de toma de decisiones y los actores que participan en dicho proceso.

Si se quiere empezar por el significado literal de la palabra gobernanza puede ser útil recordar lo que dice la RAE: gobernanza es el “arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”, se puede entender como sinónimo de la “acción y efecto de gobernar o

¹⁰ ‘Declaración de la iniciativa Macaronesia’ <<https://docplayer.es/10365127-Declaracion-de-la-iniciativa-macaronesia.html>> [accessed 4 March 2019], p. 49-67.

¹¹ Amparo Sereno, ‘El Nuevo Mapa Marítimo de Portugal y El Caso de Las Islas Salvajes’, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 2014, 1–29 <<https://doi.org/10.17103/reei.28.01>>.

¹² Mariachiara Alberton, *Governance Ambientale Negli Ordinamenti Composti. Traiettorie Italiane e Spagnole Tra Unità e Asimmetria*, ed. Edizioni Scientifiche Italiane (Napoli, 2021).

¹³ Francesc Morata, ‘Gobernanza Multinivel Entre Democracia y Eficacia’, in *Gobernanza Global Multinivel y Multiactor*. (Zaragoza: Prensas Universitarias, Universidad de Zaragoza, 2011), p. 33–41, p. 33.

gobernarse”¹⁴. Es cierto que el término gobernanza puede parecer ambiguo y susceptible de múltiples interpretaciones, pero en la perspectiva multinivel engloba del individuo hasta los niveles más altos de la comunidad internacional, destacándose los puntos débiles y fuertes de las relaciones intergubernamentales, que se refieren a la relación entre distintos niveles de gobierno. Las relaciones intergubernamentales pueden ser complejas lo cual puede generar conflictos entre los distintos niveles de gobierno. Sin embargo, estas relaciones pueden ser productivas y beneficiosas, si se establece una buena cooperación y colaboración entre los distintos entes de gobierno que concurren en el ejercicio de determinadas competencias. Las islas atlánticas que integran la Macaronesia constituyen áreas sensibles, representan sistemas donde interactúan tierra y mar; son sistemas dinámicos y muy frágiles desde el punto de vista de la biodiversidad, además se caracterizan por elevada densidad demográfica, en el territorio y en el mar se realizan muchas actividades que generan a menudo conflicto de intereses.

La dificultad de abordar el tema de la protección del medio marino es que existen muchas normas que tienen por objeto el mar desde distintas perspectivas, algunas se refieren a la navegación, otras a la tutela de la pesca. Al mismo tiempo el mar es espacio y se evidencia el tema de la soberanía del Estado, es también espacio internacional y se necesita consecuentemente el instrumento de la cooperación internacional: el marco jurídico es complejo. Para proponer una organización de las fuentes el análisis se ha desarrollado desde el punto de vista jurídico bajo aspectos distintos del mar, se podría considerar el mar como lugar físico, como fuente de recursos y como ecosistema.

El desafío de este trabajo de investigación es que dentro del “mar” de normas sectoriales se ha buscado una aproximación holística reconociendo el impulso y la labor de la UE, en este sentido siendo la Política Marítima Integrada (en adelante PMI) uno de los pocos ejemplos a nivel europeo en los que se intenta abordar de manera conjunta varias políticas sectoriales, conectándose con el concepto de gobernanza multinivel (en adelante GMN)¹⁵.

La PMI es un enfoque que reconoce la interdependencia entre las diferentes actividades marítimas y busca gestionar de manera sostenible y coordinada el uso de los recursos marinos y costeros. Este enfoque se fundamenta en el modelo de la GMN, que implica la

¹⁴ Juan Cruz Alli Aranguren, ‘Gobernanza Europea’, *Monografías de La Revista Aragonesa de Administración Pública*, 2013, 19–49, p. 20; Luis F Aguilar, ‘Gobernanza: Normalización Conceptual y Nuevas Cuestiones’, in *Cuadernos de Liderazgo Nº17*, 2008, 1-17, p. 6.

¹⁵ Yolanda Torres Barquilla, ‘La Gobernanza Multinivel y Su Proyección a Través de Una Política Marítima Integrada Para La Unión Europea’, *Revista de Estudios Europeos*, 2020, 192–205, p. 193.

cooperación y coordinación entre diferentes niveles de gobierno y actores relevantes. Entre los instrumentos que han permitido la ejecución de la PMI destacan la Directiva Marco Estrategia Marina (DMEM) y la Directiva sobre la Planificación espacial marítima (PEM).

La implementación de las mencionadas directivas relacionadas con la PMI en España y Portugal, y especialmente en el ámbito de la Macaronesia europea, representa un desafío importante debido a las características específicas de esta región biogeográfica. Sin embargo, la aplicación de estos instrumentos puede contribuir a la gestión sostenible del medio marino y a la promoción del desarrollo económico de manera equilibrada y responsable.

Existen otros instrumentos a nivel supranacional, nacional y regional para la protección del medio ambiente marino: se hace referencia a la legislación para la protección del medio ambiente, que establece la categoría de las zonas marinas protegidas.

En cuanto a los instrumentos institucionales utilizados, se pueden distinguir diversos regímenes de gestión en términos de organización, autoridad y objetivos. Un caso destacado en este contexto es el de las Áreas marinas dentro de la red Natura 2000, que se han convertido en un ejemplo emblemático de conservación y protección de la biodiversidad marina.

En particular, la gestión de las áreas marinas protegidas se centra principalmente en un modelo organizativo que regula las actividades permitidas dentro de la zona. Por otro lado, la gestión de los Lugares de Interés Comunitario (LIC) marinos es más flexible en cuanto a los regímenes reglamentarios, pero se enfoca rigurosamente en la evaluación cuantitativa y cualitativa de los resultados en términos de conservación de hábitats y especies.

La implementación completa de la Directiva Hábitats conlleva la transformación de los Lugares de Interés Comunitario en Zonas Especiales de Conservación (ZEC). Este paso ha implicado un mayor compromiso por parte de los organismos gestores en el seguimiento de los hábitats y especies registrados durante la fase de propuesta del LIC. Estas actividades determinarán la evaluación de la efectividad de la gestión de las ZEC, y en caso de obtener resultados negativos, se podrían iniciar procedimientos de infracción.

La pregunta principal del estudio es si la Macaronesia europea puede considerarse en relación a la protección del medio marino un ejemplo de aplicación del paradigma GMN. Los ordenamientos que integran la Macaronesia son ordenamientos compuestos y el modelo regional con sus respectivas diferencias entre España y Portugal representa un punto de equilibrio entre exigencias de unidad y descentralización. El ambicioso proyecto es conectar el concepto de GMN con la temática medioambiental, en particular la tutela del medio ambiente marino con todas sus peculiaridades, en un territorio delimitado que es la Macaronesia europea. Hay dos temáticas: la GMN por un lado, y la gobernanza del medio ambiente marino, por el otro lado. La política de protección del medio marino en la Macaronesia europea puede tener relevancia en un estudio de derecho público porque implicando ordenamientos compuestos se trataría de sistemas donde el poder público de gobierno está territorialmente distribuido, pero la crisis medioambiental del mar exige una acción concertada a niveles más altos y un reforzamiento de la implicación a los niveles más bajos. La temática de la articulación de los poderes públicos en el marco de los ordenamientos compuestos, caracterizados por distintos niveles de descentralización, se conecta con la necesidad de cooperación, de estrechar un sistema de relaciones intergubernamentales para gobernar el mar de la Macaronesia.

El primer capítulo se enfoca al estudio de como se establece la protección del medio ambiente en diferentes niveles normativos, siguiendo la lógica de la GMN. Se examina primero la protección del medio ambiente a nivel internacional, considerando los acuerdos, tratados y convenciones que se han establecido para abordar esta temática a escala global. Luego se estudia la protección del medio ambiente a nivel de la UE, centrándose en las políticas y regulaciones establecidas para promover la temática ambiental. A continuación, se revisan las fuentes internas de protección del medio ambiente, como las leyes y normativas nacionales que se han desarrollado en el contexto de cada país de interés. Posteriormente se profundiza en la noción de medio ambiente desde una perspectiva constitucional. Se analiza si existe una concepción jurídica relevante y válida del medio ambiente en los ordenamientos jurídicos contemporáneos, particularmente en los casos de España y Portugal. Se evalúa el valor y la eficacia del concepto de medio ambiente en las Constituciones de España y Portugal. Se examina si el medio ambiente es considerado como un valor, una libertad, un derecho fundamental u otro tipo de derecho en dichos ordenamientos. Se estudia el título competencial que aborda la protección del medio ambiente en las Constituciones de España y Portugal. Se

analizan las disposiciones y competencias establecidas en cada país en relación con esta temática. Se examinan por último las competencias en materia de medio ambiente que se atribuyen en los Estatutos de Autonomía de Canarias, de Azores y Madeira.

El segundo capítulo tiene como propósito realizar un exhaustivo análisis de la GMN, con el fin de explorar en profundidad la compleja estructura y funcionamiento de los Estados democráticos modernos y sus respectivas instituciones. En este contexto, se examinan detalladamente las diversas manifestaciones y aplicaciones de la gobernanza a nivel europeo, poniendo énfasis en su evolución dentro de los documentos y marcos normativos europeos. Además, se aborda de manera específica la interrelación entre la gobernanza y la temática ambiental, dado su creciente peso e importancia en la agenda global. Asimismo, se analizan las estrechas conexiones entre la GMN y el principio de subsidiariedad, destacando como ambos conceptos se entrelazan y complementan en el marco de la toma de decisiones y la distribución de competencias en diferentes niveles de gobierno. En conjunto, este capítulo proporciona una visión amplia y detallada sobre las nuevas formas de gobernanza y su influencia en el ámbito político y ambiental de la sociedad contemporánea.

El tercer capítulo se centra en el estudio del medio marino según las normas del derecho internacional y la delimitación de los espacios marítimos. Además, se analiza cómo se aplica la GMN en el campo de la tutela del medio marino a través de la PMI de la UE y se exploran los instrumentos clave de la PMI. En primer lugar, se lleva a cabo un análisis detallado de la Directiva 2008/56/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio, por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política marítima del medio marino (conocida como la Directiva Marco Estrategia Marina en adelante DMEM). Se examinan tanto sus antecedentes, como el Libro Verde de 2006, “Hacia una política marítima de la Unión Europea: perspectiva europea de los océanos y mares”, y el Libro Azul de 2007 sobre “una política marítima integrada para la Unión Europea”. Además, se analiza la transposición de la Directiva a nivel del ordenamiento jurídico español y portugués. Posteriormente, se aborda el papel relevante que desempeña la planificación espacial marítima (PEM) en la PMI, y se procede al análisis de la Directiva 2014/89/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, por la que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo, y su implementación en la

Macaronesia europea¹⁶. En relación al artículo 4 de la Directiva 2014/89/UE, que establece un marco para la ordenación del espacio marítimo, se destaca que cada Estado miembro determinará y aplicará su propia ordenación del espacio marítimo.

No se puede prescindir del análisis de otra serie de instrumentos que contribuyen a la protección del medio ambiente marino: la Red Natura 2000, la Directiva Hábitats, los LIC y las Áreas marinas protegidas, centrándose en el estado de la cuestión y problemas de implementación de los correspondientes instrumentos, tanto a nivel de ordenamiento español y portugués, cuanto en el ámbito de la Macaronesia europea.

Finalmente, se aborda la distribución de competencias en relación al mar entre España y Portugal como Estados Centrales, y se analiza las competencias de los archipiélagos de la Macaronesia europea, destacando los elementos comunes de dichos archipiélagos según el derecho comunitario, es decir la condición de RUP y luego resaltando la posición de las RUP en la PMI. En resumen, este capítulo se enfoca en el análisis del medio marino, la aplicación de la GMN en la tutela del medio marino a través de la PMI de la UE, la DMEM, la ordenación del espacio marítimo, las áreas marinas protegidas y la distribución de competencias relacionadas con el mar, tanto entre España y Portugal como dentro de los archipiélagos de la Macaronesia.

El cuarto capítulo se centra en un caso de estudio particularmente relevante y actual: la contaminación marina por plástico. El objetivo principal es examinar como este caso de estudio se alinea con el modelo de GMN y si constituye una aplicación de la DMEM y del principio de subsidiariedad. En primer lugar, se realiza un análisis exhaustivo de los antecedentes relacionados con la problemática de la contaminación marina por plástico. Se han examinado investigaciones previas, informes científicos y estudios relevantes que han abordado este tema, con el fin de comprender el contexto y las implicaciones asociadas. Posteriormente, se procede al análisis detallado de la Directiva sobre plásticos de un solo uso (también conocida como SUP, por sus siglas en inglés). Esta directiva ha sido objeto de un artículo propuesto, aceptado y publicado en la Revista de Derecho Ambiental de Aranzadi, lo que demuestra su relevancia y enfoque jurídico. Se exploran las disposiciones clave de la Directiva SUP y se evalúa en qué medida esta directiva se

¹⁶ Javier García-Sanabria and others, 'MSP Governance Analysis of the European Macaronesia', 2019, 1–75 <www.marsp.eu>; Inmaculada González Cabrera and others, *La Ordenación Espacial Marítima Del Mar Canario: Retos y Problemas Emergentes*, Dykinson (Madrid, 2021) <<http://hdl.handle.net/10553/111626>>, p. 138-178.

ajusta al marco de la DMEM y al principio de subsidiariedad. Se examinan las medidas propuestas en la directiva para abordar la contaminación por plástico de un solo uso, así como su implementación en el ámbito nacional (España y Portugal) y europeo. Además, se plantean posibles soluciones y enfoques para abordar de manera efectiva la problemática de la contaminación marina por plástico. Se consideran acciones a nivel local, regional y global, así como la importancia de la cooperación entre diferentes actores, incluyendo gobiernos, industrias, organizaciones no gubernamentales y sociedad civil.

En conclusión, tras reflexionar sobre los resultados obtenidos en relación a las preguntas e hipótesis planteadas al inicio de la investigación, es necesario considerar posibles orientaciones para superar los problemas detectados y la eventual posibilidad práctica de explotar las oportunidades conseguidas tras este estudio que presume ser de “derecho constitucional europeo” o derecho materialmente-sustancialmente constitucional-europeo, aún no existiendo una Constitución formal europea, dado que su proyecto no tuvo el éxito esperado¹⁷, analizando si el paradigma de la GMN es aplicable al objeto de la investigación (la protección del medio marino en la Macaronesia).

¹⁷ Gracia Vara Arribas, ‘Gobernanza multinivel en la Unión Europea y las Regiones, con o sin una Constitución’, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 2006, p. 1-30.

Capítulo I La tutela del medio ambiente en un sistema multinivel

I.1. Los diferentes niveles de tutela del medio ambiente

El derecho ambiental es un área jurídica que se distingue por su sistema de gobernanza, el cual se refiere a las relaciones entre sujetos públicos y privados encargados de gestionar la protección del medio ambiente. Sin embargo, uno de los principales desafíos en la protección medioambiental es precisamente la gobernanza, ya que la problemática ambiental es global y requiere una acción a nivel supranacional. Debido a la diversidad de las políticas sectoriales, a menudo se solapan acciones a nivel local, lo que dificulta la coordinación y la eficacia de las medidas de protección medioambiental.

La comunidad internacional ha sido la principal impulsora en el desarrollo del sistema de políticas medioambientales, mediante la creación de declaraciones de principios, normas internacionales de formación consuetudinaria y tratados que han creado un conjunto de normas con un impacto considerable en los ordenamientos jurídicos nacionales. La Unión Europea (en adelante UE), por su parte, ha desempeñado un papel importante en la implementación de políticas ambientales, adquiriendo cada vez más competencias para la protección del medio ambiente y buscando proporcionar un marco unitario y coherente.

Es importante señalar que la gestión del medio ambiente y su protección no es tarea exclusiva de los sujetos públicos, sino que se requiere la participación activa de la sociedad civil y el sector privado. La colaboración y la cooperación entre todos los actores involucrados son fundamentales para lograr una protección efectiva del medio ambiente y el desarrollo sostenible¹⁸. En este sentido, la gobernanza ambiental debe ser inclusiva y transparente.

La preservación del medio ambiente presenta una complejidad y características específicas, que requieren que las acciones de regulación sean seguidas y continuadas en el tiempo, y se distribuyan en diferentes ámbitos gubernamentales, como el internacional, supranacional, nacional y regional (también local).

¹⁸ José Luis Piñar Mañas, 'El Desarrollo Sostenible Como Principio Jurídico', in *Desarrollo Sostenible y Protección Del Medio Ambiente*, Civitas, 2002, pp. 23–48; Manuel Arias Maldonado and Ángel Valencia Sáiz, 'Claves de La Emergente Política Medioambiental Española: Sostenibilidad, Gobernanza y Europeización', *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 2003, 23–39.

El ordenamiento jurídico medioambiental es un sistema dinámico, una compleja red de normas sujetas a cambios y actualizaciones continuas, mediante el cual el medio ambiente es tutelado a través de instrumentos jurídicos diferentes y transversales en distintos ámbitos normativos, que se pueden organizar en múltiples niveles. Esta situación presenta diversas desventajas, como el excesivo volumen de producción de normas y la ausencia de sistematización de las distintas fuentes. Normalmente, las normas surgen como respuesta a situaciones de emergencia, lo que rompe el sistema tradicional de fuentes y principios relacionados con el medio ambiente, y provoca la dispersión de los instrumentos jurídicos aplicables a la materia¹⁹.

Es incuestionable la creciente importancia que la cuestión medioambiental está adquiriendo en los debates científicos, jurídicos y políticos, debido a la creciente preocupación de la sociedad civil por los efectos negativos de la contaminación y la degradación ambiental. Uno de los ejemplos más destacados de esta problemática es el incremento previsto de 6-7 grados en la temperatura global para el año 2050, lo que causará el calentamiento de los océanos, el derretimiento de los glaciares y el aumento del nivel del mar²⁰. Estas consecuencias son altamente preocupantes y requieren la atención y la acción inmediata de los distintos actores involucrados en la protección del medio ambiente.

Es fundamental que los debates científicos, jurídicos y políticos tomen en cuenta estas preocupaciones y se centren en desarrollar estrategias y políticas efectivas para combatir la contaminación y la degradación ambiental. La sociedad civil y el sector privado también desempeñan un papel importante en este desafío y deben tomar medidas para reducir su huella ambiental y promover prácticas sostenibles. Asimismo, se requiere una mayor conciencia y educación ambiental a nivel global para fomentar la adopción de hábitos más responsables y sostenibles en la sociedad en su conjunto. Mediante la colaboración y la cooperación entre todos los actores involucrados, será posible lograr un futuro sostenible y garantizar la protección del medio ambiente para las generaciones presentes y futuras.

¹⁹Antonio D'Atena, 'Tensione e Sfide Della Democrazia', *Revista Associazione Italiana Dei Costituzionalisti*, 2018, 1-16, p. 1-3; Alberton, p. 29.

²⁰ Richard C.J. Somerville, 'How Much Should the Public Know about Climate Science?: An Editorial Comment', *Climatic Change*, 104.3-4 (2011), 509-14 <<https://doi.org/10.1007/s10584-010-9938-y>> p. 513.

¿Cómo es posible hacer frente a las problemáticas medioambientales contemporáneas? Mediante el estudio y análisis de los procedimientos y los instrumentos jurídicos pertinentes a nivel internacional, europeo, nacional y regional para la adopción de decisiones políticas y el ejercicio de los poderes institucionales, y cómo estos se entrelazan y cooperan entre sí.

La diferente distribución de competencias en relación a la protección del medio ambiente entre los distintos niveles de gobierno conlleva la necesidad, por una parte, de acercar y descentralizar la temática medioambiental a la ciudadanía, atribuyendo competencias y responsabilidades a los gobiernos locales, y por otra parte, de garantizar la coordinación con un sistema central para ofrecer respuestas comunes y coherentes. De esta manera, el principio de subsidiariedad funciona como guía y debe orientar las decisiones del legislador y los jueces en la definición del ámbito de competencias de cada nivel de gobierno.

A continuación, se realizará un análisis individual de los diferentes niveles de gobierno y sus fuentes correspondientes.

I.1.1. El nivel internacional

En la segunda mitad del siglo XX, la comunidad internacional acordó, ante la necesidad de encontrar soluciones adecuadas a los problemas medioambientales, diseñar acciones para su protección y conservación. Con dicha finalidad, se crearon en primera instancia instrumentos para proteger el medio ambiente y los recursos naturales de la Tierra, centrados en reducir las principales causas de contaminación.

El Derecho Internacional ha desempeñado un papel fundamental en la defensa del medio ambiente, hasta el punto de que se ha hablado de un verdadero “Derecho Internacional del Medio Ambiente”. En principio se contemplaba solo una responsabilidad del Estado por ilícitos realizados en su territorio que producían daños a otros Estados. Gradualmente se ha reconocido el carácter transnacional de los fenómenos de contaminación entre Estados reconociendo un carácter global a los problemas que se presentan, como por ejemplo ocurre en el caso concreto de la contaminación marina por plásticos²¹.

²¹ Jaume Vernet and Jordi Jaria, ‘El Derecho a Un Medio Ambiente Sano: Su Reconocimiento En El Constitucionalismo Comparado y En El Derecho Internacional’, *Teoría y Realidad Constitucional*, 2007, 513–33<http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:TeoriaYRealidadConstitucional200714/dcho_medio.pdf>, p. 521- 522.

La Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano que se celebró en Estocolmo en 1972 abrió un proceso de producción normativa que no ha encontrado límites hasta la fecha. Este proceso normativo ha permitido el desarrollo de un conjunto cada vez más amplio de instrumentos legales internacionales, convenios, normas y principios que buscan garantizar la protección y preservación del medio ambiente y los recursos naturales para las generaciones presentes y futuras.

El derecho internacional del medio ambiente no se divide necesariamente en fases, sino que se trata de un cuerpo de normas y principios que han evolucionado y se han desarrollado a lo largo del tiempo en respuesta a los desafíos ambientales mundiales. Sin embargo, algunos expertos en la materia han identificado diferentes etapas en la evolución del derecho internacional del medio ambiente²².

Los tratados medioambientales de los años 50 y 60 fueron las primeras manifestaciones tímidas de la emergencia de una conciencia ecológica de los Estados, pero estaban limitados a la visión utilitarista, como el Convenio de París de 1950 sobre la protección de las aves o el Convenio de Londres de 1954 sobre la contaminación de las aguas marinas por hidrocarburos. Cronológicamente se podría hablar de una fase temprana, que se extendió desde principios del siglo XX hasta los años 60, durante la cuál se produjeron los primeros acuerdos y tratados internacionales relacionados con el medio ambiente, tales como la Convención de Berna para la protección de las aves migratorias (1902) y la Convención de Ramsar sobre humedales (1971).

Progresivamente se reconoció que las medidas medioambientales que intervenían tras un daño producido eran insuficientes y que había que actuar antes, a nivel de prevención.

La culminación de este proceso tuvo lugar en la Conferencia sobre el Medio Ambiente Humano celebrada en Estocolmo en junio de 1972, en la que se adoptó la Declaración de Principios y el Plan de Acción Global para el Medio Ambiente. Con esta declaración, la comunidad internacional afirmó por primera vez con claridad la gravedad de la degradación del medio ambiente y la necesidad de que los Estados aborden el problema mediante políticas y normas internacionales, regionales y nacionales para prevenir las principales causas de contaminación de los recursos naturales.

²² Giovanni Cordini, Paolo Fois, and Marchisio Sergio, *Diritto Ambientale. Profili Internazionali Europei e Comparati*, Giappichelli, 2017, p.1-20; Trinidad Lázaro Calvo, *Derecho Internacional Del Medio Ambiente*, Atelier, 2005 habla de dos distintas fases, p.11-422, p. 417-422.

La fase, que se produjo desde los años 60 hasta los años 80, se puede definir sin duda la de consolidación, durante la cual se establecieron instituciones y normas fundamentales para la protección del medio ambiente, comenzó en 1972, con la creación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) un organismo subsidiario, con sede en Nairobi, que gestionaba los programas medioambientales de las Naciones Unidas y bajo cuya égida se celebraban los tratados internacionales en la materia, con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano en Estocolmo y la adopción de la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano que establecía veintiséis principios que los Estados se comprometían a aplicar tanto a nivel nacional como internacional. Durante este periodo, se establecieron varios tratados sectoriales fundamentados en el principio de prevención del daño.

En este contexto, es importante destacar la evolución significativa que ha tenido el Derecho Medioambiental sectorial, que tiene como objetivo prevenir los mayores riesgos ecológicos.

Todavía antes de Estocolmo ejemplos de las primeras intervenciones normativas son el Convenio de Londres de 1972 (Convenio sobre la prevención de la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias), y posteriormente, el Convenio Internacional para prevenir la contaminación por los buques, 1973, el Convenio Marpol²³. Las primeras expresiones jurídicas de tutela del medio ambiente preveían la prevención de las consecuencias negativas de actividades humanas realizadas en principio dentro de los confines de un Estado, pero que al mismo tiempo afectaban los equilibrios ecológicos de varios Estados. La finalidad de tutela del medio ambiente adquiere relevancia también cuando se trata de daños transfronterizos que afectan a áreas no sujetas a la soberanía de ningún Estado y en relación a actividades que se desarrollaban dentro de estos lugares como, por ejemplo, es el caso del alta mar.

Concluido el proceso de la descolonización, afirmada la independencia de los países coloniales, los Estados reafirmaron el carácter económico de la soberanía en el sentido de reconocerse mutuamente un derecho permanente e inalienable de explotar libremente, sin injerencias externas, sus recursos naturales. Se afirmó el derecho al desarrollo, proceso

²³ José Juste Ruiz and Valentín Bou Franch, *Derecho Internacional Del Medio Ambiente. Selección de Textos Básicos*, MINIM agencia ediciones, 2006.

económico, social, cultural y político que apunta al constante y equitativo aumento del bienestar de la población.

La fase de institucionalización, que se produjo desde los años 80 hasta los años 90, durante la cual se adoptaron una serie de convenios y protocolos internacionales, tales como la Convención de Viena para la protección de la capa de ozono (1985), la Convención sobre la Diversidad Biológica (1992) y la Conferencia de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992. En esta fase, se ha enfocado la atención en ampliar la cooperación internacional para abordar cuestiones medioambientales globales. Esta fase está regulada por convenios de vocación universal basados en el principio de precaución. En los años ochenta, el derecho al desarrollo comenzó a evolucionar hacia el derecho al desarrollo sostenible, que implicaba el compromiso del Estado de satisfacer las necesidades de las generaciones contemporáneas sin comprometer las de las generaciones futuras.

Finalmente, se logró resolver el dualismo entre el desarrollo y el medio ambiente mediante la fórmula del desarrollo sostenible. Se destacó la importancia de la cooperación entre las naciones, tanto del Sur como del Norte del mundo, y se reconoció la responsabilidad de las grandes potencias en la producción de contaminación. Se llegó a la conclusión de que es necesario colaborar para apoyar a los países en vías de desarrollo y lograr un mayor equilibrio entre la explotación de los recursos naturales y la protección del medio ambiente²⁴.

Sin embargo, a pesar de que la Conferencia de 1992 llevó a la elaboración de principios importantes, aún vigentes, y que contribuyó a aumentar la conciencia en los países industrializados sobre la necesidad de prevenir con mayor determinación la contaminación, así como a definir las directrices esenciales de una política medioambiental para los países en vías de desarrollo que carecían de legislación sectorial, lamentablemente los resultados obtenidos resultaron insuficientes.

Aunque la Declaración final no es vinculante, la Conferencia de Río de 1992 llevó a la conclusión de dos importantes tratados internacionales sobre medio ambiente: el Convenio sobre la biodiversidad y el Convenio marco sobre el cambio climático.

²⁴ Piñar Mañas.

El Convenio sobre la biodiversidad tiene como objetivo comprometer a los Estados a conservar la diversidad biológica y repartir equitativamente los beneficios derivados de los recursos genéticos.

El Convenio Marco sobre el Cambio Climático establece obligaciones para estabilizar las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera. Estas obligaciones difieren entre los Estados parte, con algunas aplicables a todos los Estados y otras únicamente a los Estados más industrializados. En 1997 los Estados adoptaron el Protocolo de Kyoto en virtud del artículo 17 del Convenio Marco. Sin embargo, este protocolo no entró en vigor hasta 2005 y fijó objetivos para el período de 2008 a 2012, basados en el principio de responsabilidad diferenciada. Además, estableció un mecanismo de cálculo y comercio de emisiones que permitía a cada Estado comerciar con otros, creando así un mercado de contaminación.

Dado que el Protocolo de Kyoto estableció un plazo para su cumplimiento, la Conferencia de los Estados parte en la Convención Marco adoptó una enmienda para el período 2013-2020 para establecer nuevos compromisos de reducción de emisiones.

En 2015 se aprobó el Acuerdo de París, como continuación del Convenio Marco de Río, por parte de los Estados. El acuerdo entró en vigor en noviembre de 2016 y se aplica a 186 Estados y a la UE como organización internacional con personalidad jurídica de derecho público.

El objetivo del acuerdo, que debe alcanzarse para 2030, es mitigar los efectos negativos del cambio climático identificando modelos de comportamiento para los Estados. Las obligaciones fueron asumidas a nivel nacional y la contribución individual de cada Estado logrará el objetivo común. Por lo tanto, aunque solo los Estados que lo han ratificado están vinculados por el acuerdo, este debe ser considerado como una fuente vinculante.

Por otro lado, en el mismo año, la Asamblea General adoptó una Declaración no vinculante con los objetivos de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. Esta declaración incluye 17 objetivos colectivos, agrupados en cinco temas por el entonces Secretario General de las Naciones Unidas, Banki-Moon: personas, prosperidad, paz, alianzas y planeta.

La fase actual, que se caracteriza por un mayor énfasis en la implementación y cumplimiento de las normas ambientales internacionales, así como por un enfoque en la

integración de consideraciones ambientales en otros ámbitos del derecho internacional, llega hasta la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible.

Cada vez más, la problemática medioambiental se encuadra en fenómenos de carácter universal, como la contaminación marina por plásticos, el cambio climático y el calentamiento global. Estos problemas afectan el equilibrio global del planeta tierra y agua y deben ser solucionados o, al menos, enfrentados desde una perspectiva global. Los convenios internacionales están firmados por pluralidad de Estados, pero no por todos, lo que indica que la perspectiva internacional no es suficiente.

Últimamente también la comunidad internacional ha reconocido la existencia de bienes que pueden definirse “patrimonio común de la humanidad”, como por ejemplo la biodiversidad²⁵, aquí el concepto de la soberanía del Estado con relativa competencia territorial ha sido sustituido por el concepto de utilidad general por parte de los Estados interesados hacia este tipo de capital y riqueza procedente de la naturaleza.

Es cierto que, en el marco del derecho internacional del medio ambiente, los Tratados son una fuente importante de normas y obligaciones. Los Tratados, como las convenciones multilaterales, regionales y bilaterales, son acuerdos internacionales que establecen estándares y obligaciones que los Estados deben cumplir en relación con el medio ambiente.

Las normas de adaptación pueden ser necesarias para hacer efectivo un Tratado dentro del ordenamiento interno de un Estado. Esto se debe a que los Tratados son acuerdos internacionales que deben ser incorporados y aplicados en el ordenamiento jurídico interno de los Estados para que sean efectivos. La forma en que los Estados incorporan los Tratados en su ordenamiento jurídico interno puede variar de un Estado a otro y puede requerir ajustes y adaptaciones específicas para ser efectivas²⁶.

Sin embargo, no es completamente cierto que los Tratados sean la fuente más importante de normas en el derecho internacional del medio ambiente. Además de los Tratados, existen otras fuentes, como las decisiones de las organizaciones internacionales, las normas consuetudinarias y los principios.

²⁵ Stefania Negri, ‘La Biodiversidad Como “Interés Común de Toda La Humanidad”’, *Biodiversidad, Biotecnologías y Derecho*, 2010, 145–63 <<https://doi.org/10.4399/97888548359007>>, p. 146.

²⁶ A. Barreira, P. Ocampo, and E. Recio, *Medio Ambiente y Derecho Internacional: Una Guía Práctica*, 2007 <https://www.iidma.org/attachments/Publicaciones/OSMedio_LibroDerecho.pdf>, p. 1-5.

Las normas de derecho consuetudinario son aquellas que se derivan de la práctica y la costumbre aceptada por la comunidad internacional. Estas normas pueden estar incorporadas en documentos como tratados y declaraciones internacionales, así como en la práctica de los Estados.

El principio 21 de la Declaración de Estocolmo de 1972²⁷ y el principio 2 de la Declaración de Río de 1992²⁸ establecen la obligación de los Estados de proteger el medio ambiente y prevenir la contaminación, y reconocen el derecho soberano de los Estados para explotar sus propios recursos en aplicación de su propia política ambiental. También establecen la obligación de los Estados de asegurar que sus actividades no perjudiquen al medio ambiente de otros Estados o zonas situadas fuera de su jurisdicción nacional.

Estas normas han adquirido relevancia internacional y son aceptadas por la comunidad internacional como principios de derecho consuetudinario²⁹. Además, se han incorporado en otros instrumentos jurídicos internacionales, como la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CNUDM) y la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

Considerando todo lo anterior, es prematuro afirmar que los principios de la Declaración de Río y la Agenda 2030 se han traducido por completo en normas del derecho internacional general. A pesar de ello, muchos de estos principios han sido incluidos en convenios internacionales que son vinculantes para los Estados que los han ratificado. Además, se observa una tendencia en incorporar los principios del derecho internacional del medio ambiente en los tratados constitutivos de las organizaciones internacionales, como es el caso del Tratado de la Unión Europea (TUE).

²⁷ Miguel Jesús Agudo Zamora, 'El Reparto Constitucional de La Protección Del Medio Ambiente Marino. Especial Referencia a Los Vertidos Al Mar', *Dialnet.Unirioja.Es*, 4 (2008), 193–210, p. 194-196.

A nivel internacional tienen relevancia también normas de derecho consuetudinario por ejemplo la comprendida en el principio 21 de la Declaración de Estocolmo de 1972 que establece que "De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y con los principios del derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de explotar sus propios recursos en aplicación de su propia política ambiental y la obligación de asegurar que las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen al medio de otros Estados o zonas situadas fuera de toda jurisdicción nacional".

²⁸ ONU, 'Declaración De Río Sobre El Medio Ambiente Y El Desarrollo', *Río de Janeiro*, 1992, p. 2 Principio 2 "De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y los principios del derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de aprovechar sus propios recursos según sus propias políticas ambientales y de desarrollo, y la responsabilidad de velar por que las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daños al medio ambiente de otros Estados o de zonas que estén fuera de los límites de la jurisdicción nacional".

²⁹ Lázaro Calvo, p. 418-420.

En resumen, los principios del derecho internacional del medio ambiente han encontrado aceptación en los actos indicativos de las Naciones Unidas y en algunos tratados internacionales, pero aún no se puede concluir que sean una fuente del derecho internacional general. No obstante, se debe considerar que los Estados están cada vez más sensibilizados en la materia ambiental.

I.1.2. El nivel comunitario

En el marco más amplio del ordenamiento internacional uno de los protagonistas más activos es el Derecho de la Unión Europea (UE) que ha establecido principios rectores fundamentales en materia de medio ambiente; el legislador europeo ha tenido un papel esencial de dirección, pero sobre todo a través de los reglamentos y las directivas (que pueden ser *self-executing* o no) ha regulado aspectos muy concretos, capaces de actuar incluso directamente en los ordenamientos internos de los Estados Miembros (EEMM) sin necesitar ninguna norma de adaptación.

El marco normativo europeo en materia de medio ambiente no nació inmediatamente con la creación de la Comunidad Económica Europea (CEE), sino que se estableció a raíz de un proceso rico de acontecimientos normativos que son a menudo un reflejo de las actividades legislativas internacionales.

Reconstruyendo históricamente el papel de las instituciones europeas en materia de medio ambiente, debe señalarse que el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea de Roma de 1957 (TCEE) no preveía ninguna competencia comunitaria específica en materia de medio ambiente. La tutela del medio ambiente no era explícitamente contemplada en las disposiciones originarias de ninguno de los Tratados Comunitarios. El problema medioambiental surgió alrededor de los años setenta, hallándose su base jurídica primero en determinadas normas de carácter general del Tratado CEE de 1957³⁰. La exigencia de una actuación por parte del legislador comunitario a tutela del medio ambiente se podía deducir a través de la interpretación del art. 2 Tratado CEE cuando se refería a “un desarrollo armonioso de las actividades

³⁰ Manuel Arias Maldonado and Ángel Valencia Sáiz, ‘Claves de La Emergente Política Medioambiental Española : Sostenibilidad , Gobernanza y Europeización’, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 2003, 23–39, p. 24; Fernando López Ramón, ‘Caracteres Del Derecho Comunitario Europeo Ambiental’, *Revista de Administración Pública*, 1997, 53–74, p. 60.

económicas en el conjunto de la Comunidad” y cuando hablaba de “una expansión continua y equilibrada, una mayor estabilidad, una mejora más rápida del nivel de vida y unas relaciones más estrechas entre los Estados que participan”³¹. Otro fundamento jurídico se podía encontrar en el art. 235³² que establecía que los órganos comunitarios podrían actuar en todas las ocasiones que se tratara de una acción “necesaria para alcanzar, en el funcionamiento del mercado común, uno de los objetivos de la Comunidad”, sin contemplar poderes de acción explícitamente establecidos (la teoría de los poderes implícitos³³).

La primera vez que hubo una referencia expresa al medio ambiente fue en la Primera Comunicación en materia de medio ambiente presentada por la Comisión al Consejo el 22 de julio de 1971, donde se confirmó la exigencia de tener en cuenta la calidad de los recursos naturales y de las condiciones de vida, al mismo tiempo que se definió y organizó el desarrollo económico, convirtiéndolos en objetivos de la Comunidad, considerando como fundamento jurídico legítimo el art. 235 del Tratado CEE.

Desde el punto de vista político, la iniciativa determinante para activar la acción comunitaria a favor de la tutela del medio ambiente se encontró luego en la declaración final de la cumbre de los Jefes de Estado y de Gobierno de Países miembros de la Comunidad que se celebró en París el 19 y 20 de octubre de 1972, donde las instituciones fueron invitadas a fijar un Programa de Acción en materia de política medioambiental. En esta ocasión se actualizó la interpretación del art. 2 del TCEE, en cuanto la expansión económica no era un fin en sí mismo y tenía que realizarse teniendo en cuenta la mejora de la calidad y del nivel de vida.

A partir del fundamento jurídico indicado se adoptaron los Programas de acción Medioambiental, inicialmente con duración de 4 años, que empezaron a dictar las líneas

³¹ ‘Trattato Che Istituisce La Comunità Economica Europea’, *Gazzetta Ufficiale Delle Comunità Europee*, 1957 <<https://doi.org/10.4000/books.edizionikaplan.532>> Art. 2: «La Comunità ha il compito di promuovere, mediante l'instaurazione di un mercato comune e il graduale ravvicinamento delle politiche economiche degli Stati membri, uno sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità, un'espansione continua ed equilibrata, una stabilità accresciuta, un miglioramento sempre più rapido del tenore di vita e più strette relazioni fra gli Stati che ad essa partecipano».

³² Tratado que instituye la Comunidad Económica Europea 1957, el art. 235 establecía lo siguiente: «Cuando una acción de la Comunidad resulte necesaria para lograr, en el funcionamiento del mercado común, uno de los objetivos de la Comunidad, sin que el presente Tratado haya previsto los poderes de acción necesarios al respecto, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará las disposiciones pertinentes».

³³ Carlos Molina del Pozo and Jamile Mata Díaz, ‘La Distribución de Competencias En El Nuevo Diseño de La Unión Europea: Del Acta Única Europea Al Tratado de Lisboa’, *Revista de La Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 43.118 (2013), 15–59, p. 24-26.

de las sucesivas intervenciones normativas europeas, aún siendo desde el punto de vista político no vinculantes, servían de orientación a las instituciones comunitarias en la protección del medio ambiente. El primer Programa de Acción medioambiental se adoptó sucesivamente en 1973, y estableció los objetivos, los principios y las prioridades de acción a nivel comunitario. Visto y considerado que la mayoría de los EEMM fundadores (Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos) no había tenido nunca una política medioambiental nacional el primer Programa estableció el marco para la elaboración de reglas comunes para el territorio de la CEE. Medidas en materia de protección del agua y en la gestión de los residuos fueron adoptadas para preservar los sectores relativos a la agricultura y a la salud³⁴.

³⁴ Entre los instrumentos más utilizados, primero por la Comunidad Europea, y luego por la Unión Europea, se encuentran los Programas de acción medioambiental, es decir, documentos programáticos y no vinculantes sobre la protección del medio ambiente y sobre las políticas que pretende perseguir Europa. Desde 1973 hasta hoy se han adoptado ocho Programas de Acción en campo medioambiental, con eficacia plurianual, los primeros tres (el primero entre 1973 y 1976; el segundo entre 1977 y 1981; el tercero entre 1982 y 1986) fundamentaron las políticas medioambientales faltando una específica competencia en el Tratado. El cuarto fue lanzado de 1987 a 1992, el quinto duró de 1993 a 2000, el sexto se refiere al período 2001-2010, el séptimo, entró en vigor en 2013 y finaliza en 2020 y el último, el octavo de 2021 a 2030.

El cuarto, que entró en vigor el mismo año del Acta Única Europea, tenía por objeto relanzar la protección del medio ambiente, que debía ayudar al crecimiento económico y al empleo mediante la creación de nuevas tecnologías más modernas y respetuosas con el medio ambiente.

En el Quinto Programa de actuación en materia de medio ambiente: hacia un desarrollo sostenible, se intentó poner en marcha los acuerdos firmados en Río de Janeiro en 1992. El Plan era constituido de tal modo que se deseaba un cambio de los modelos de comportamiento de la sociedad promoviendo la participación de todos los sectores, reforzando el espíritu de corresponsabilidad que se extendía a la Administración pública, a las empresas y a la colectividad.

En la Comunicación “El medio ambiente en Europa: Hacia dónde encauzar el futuro” que constituye un informe provisional sobre el éxito y el análisis del programa, la Comisión señalaba que en los últimos tiempos se habían puesto en marcha numerosas iniciativas medioambientales de gran envergadura y que los EEMM se habían puesto en marcha nuevas soluciones capaces de alcanzar mejores resultados.

Sin embargo, la consulta de 1999 sobre los logros del Quinto programa puso de manifiesto que, a pesar de los innegables progresos realizados (sobre todo en la integración con las demás políticas de la Unión), era necesario intensificar todas las políticas adoptadas. De esta convicción nace el Sexto Programa de Acción Medioambiental “Medio ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos”, donde nos centrábamos aún en las actividades del mercado, previendo que uno de los objetivos prioritarios de la política de medio ambiente era incitar a los operadores económicos y a los consumidores a trabajar en favor del medio ambiente, con programas premiales para las empresas con los mejores resultados medioambientales, promoviendo una evolución hacia productos y procesos más ecológicos, incentivando la adopción de etiquetas ecológicas que permitan a los consumidores comparar productos similares en función del comportamiento medioambiental. Sin duda podemos observar que la atención hacia los recursos naturales, junto con los residuos, empieza a ser particularmente intensa en este Sexto Programa Medioambiental, tanto que se considera necesaria la participación de las partes sociales en la programación y gestión de los mismos.

El Séptimo Programa Medioambiental “Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta” establece que los resultados obtenidos hasta ahora son positivos, pero debe seguir dándose prioridad a la aplicación de la legislación vigente y de las políticas medioambientales, sin embargo, este programa no adopta una posición suficientemente clara sobre los cambios económicos y sociales necesarios para alcanzar los objetivos de la política de medio ambiente, hasta el punto de que se puede definir una mera relación sin nuevas estrategias y por ello se aconseja también un Octavo programa, más específico en cuanto a los objetivos que deben alcanzarse. El Séptimo Programa Medioambiental no se preocupa además en modo alguno por regular y ofrecer orientaciones sobre lo que, dentro de la cuestión medioambiental, se ha convertido en el tema

La tutela medioambiental adquirió valor constitucional en el marco del ordenamiento comunitario a partir de decisiones del Tribunal de Justicia Europeo. La sentencia 7 de febrero de 1985 (en materia de aceites usados) C. 240/83 fue pionera al respecto: el Tribunal declaró por primera vez que la protección del medio ambiente “constituye uno de los objetivos esenciales de la Comunidad” y así se justificaron actos comunitarios que conllevaban, con la finalidad de tutela medioambiental, restricciones a los principios de la libertad de comercio, de la libertad de libre circulación de las mercancías y de la libre competencia. La protección del medio ambiente se reconoció como una “exigencia imperativa” justificando medidas restrictivas de los intercambios con la sentencia 20 de septiembre de 1988 C. 302/86.

El 1987 fue proclamado “Año Europeo del Medio Ambiente” y se reveló un año clave en la toma de conciencia de los problemas medioambientales a nivel europeo. A parte la adopción del IV Programa de Acción en materia medioambiental³⁵ (1987-1992), las competencias medioambientales entraron en el Tratado de Roma con el Acta Única Europea (AUE), que añadió un nuevo Título VII, dedicado al “Medio Ambiente”, constituido por tres artículos: 130 R, 130 S y 130 T³⁶.

En el art. 130 R faltó una definición jurídica de medio ambiente, pero se decidió identificar los objetivos de la acción en materia de medio ambiente, el párrafo primero, en particular, asignaba al Derecho comunitario la tarea de “conservar, proteger y mejorar la calidad del medio ambiente”, contribuyendo a la protección de la salud de las personas y garantizando una utilización prudente y racional de los recursos naturales. Además, se enunciaron de forma expresa algunos principios que ya se habían ido afirmando cuando todavía las intervenciones de la Comunidad para la protección del medio ambiente no encontraban un fundamento jurídico explícito en los Tratados: el principio de la acción preventiva, el principio de corrección, preferentemente en la fuente misma, de los ataques al medio ambiente, el principio de “quien contamina paga”, y se añadieron el principio de integración de las exigencias vinculadas a la protección del medio ambiente en las demás políticas comunitarias y el principio de subsidiariedad, que precisamente en esta

principal: el plástico. De aquí la importancia del último Programa de acción medioambiental que contiene decisiones medioambientales claras y concretas para los entes regionales y locales.

³⁵ Consejo, ‘IV Programa de Acción de Las Comunidades Europeas En Materia de Medio Ambiente’, *Diario Oficial de Las Comunidades Europeas*, 1987, pp. 1–44.

³⁶ José A. Sotelo Navalpotro, ‘Medio Ambiente y Desarrollo En España En Los Prolegómenos Del Siglo XXI: Las Políticas Medioambientales de La U.E’, *Observatorio Medioambiental*, 2000, 341–97 <https://doi.org/10.5209/rev_OBMD.2000.n3.23105>, p. 349.

materia encontró su primera formulación normativa en los Tratados comunitarios, aunque su significado era diferente respecto al actual del art. 5 del Tratado³⁷. Según el art. 130 R la política de medio ambiente tenía que integrarse en las demás políticas comunitarias y se pedía a la CE que adoptara todas las medidas necesarias para garantizar su desarrollo eficaz y su rápida aplicación. El principio de subsidiariedad desempeñaba un papel fundamental en la determinación del nivel adecuado de decisión en materia de medio ambiente.

Los otros dos artículos hacían referencia al procedimiento para adoptar actos comunitarios dirigidos a la protección del medio ambiente, estableciéndose el criterio de la unanimidad (art.130 S), y a la cláusula que permitía a los EEMM establecer una protección del medio ambiente más rigurosa que la adoptada a escala comunitaria, con un reparto de competencias entre la Comunidad y cada uno de los EEMM orientado también por el principio de subsidiariedad, siendo atribuida a la primera la fijación de un estándar mínimo y siendo posible un nivel mayor de protección a discreción de los segundos (art. 130 T)³⁸. Importante destacar que gracias al AUE el Tratado CEE será completado con las siguientes disposiciones del artículo 100 A que estableciendo un procedimiento de excepción con respecto al art. 100 para la adopción de medidas para la aproximación de las legislaciones de los EEMM, codificó el principio del “alto nivel de protección”, según el cual la Comisión, en sus propuestas en materia de salud, seguridad, protección del medio ambiente y protección de los consumidores, se basará en “un nivel de protección elevado”³⁹, principio cuanto más actual en la época de la pandemia del coronavirus⁴⁰.

En 1990 se creó una Agencia Europea de Medio Ambiente, un órgano capaz de elaborar, distribuir y proporcionar información sobre el medio ambiente⁴¹.

³⁷ José M. de Areilza Carvajal, ‘El Principio de Subsidiariedad En La Construcción de La Union Europea’, *Revista Espanola de Derecho Constitucional*, 1995, 53–93.

³⁸ Comunidades Europeas, ‘Acta Única Europea’, *Diario Oficial de Las Comunidades Europeas*, 1987, pp. 1–28 <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:11986U/TXT&from=ES>>. El art. 130 T preveía que “Las medidas de protección adoptadas conjuntamente en virtud del artículo 130 S no serán obstáculo para el mantenimiento y adopción, por parte de cada Estado miembro, de medidas de mayor protección compatibles con el presente Tratado”.

³⁹ Manuel Hinojo Rojas, ‘La Política En Materia de Medio Ambiente de La Unión Europea En Perspectiva Histórica: De Roma a Niza’, *Revista de Estudios Europeos*, 2018, 26–73, p. 41-43.

⁴⁰ Fernando López Ramón, ‘Caracteres Del Derecho Comunitario Europeo Ambiental’, *Revista de Administración Pública*, 1997, 53-74.

⁴¹ ‘European Environment Agency (EEA) | Unión Europea’ <https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/eea_es> [accessed 24 June 2021].

El Tratado de Maastricht (Tratado de la Unión Europea o TUE) de 1992 dio a la acción en materia de medio ambiente el rango de verdadera política de la UE (artículo 130 R) e introdujo modificaciones significativas en el texto del Tratado CEE que adoptó finalmente la denominación de “Tratado CE”.

Con el Tratado de Maastricht la protección del medio ambiente entró en el preámbulo, en el art. 2, entre las misiones de la Comunidad, se incluyó el fomento explícito de “un crecimiento sostenible y no inflacionista que respete el medio ambiente”, mientras que en el art. 3, letra k), se identificó la política de medio ambiente como uno de los elementos que caracterizaban la acción de la Comunidad para alcanzar los fines enunciados en el art. 2. Además, se procedió a una ampliación y refuerzo del contenido de los tres artículos 130 R, 130 S, 130 T del título VII, que pasó a ser el título XVI.

El cambio más significativo se registró en el art. 130 R con la calificación de las iniciativas comunitarias de protección del medio ambiente, que cambiaron de “acción” a “política”. Además, se añadió un nuevo objetivo que había que alcanzar a través de la política de medio ambiente, que consistía en el “fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente”. El principio de “alto nivel de protección” asumió un alcance general en la preparación de todas las intervenciones comunitarias en materia de medio ambiente; mayor firmeza en la referencia al principio de la acción preventiva, al que se añadió, en estrecha relación, el principio de cautela, así como la formulación del principio de integración, estableciendo que “las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las demás políticas de la Comunidad”.

El principio de subsidiariedad ya no aparecía en el art. 130 R y se consagró en el art. 3 B del Tratado CE presentando una formulación más rica y articulada⁴².

Además, el Tratado de Maastricht ha aportado también una serie de innovaciones desde el punto de vista del procedimiento, prescribiendo para las acciones en el sector

⁴² ‘Tratado de Maastricht’, 1992, pp. 1–112, Artículo 3 B «La Comunidad actuará dentro de los límites de las competencias que le atribuye el presente Tratado y de los objetivos que éste le asigna.

En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los EEMM, y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario.

Ninguna acción de la Comunidad excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos del presente Tratado».

considerado el sistema de la cooperación con decisión por mayoría cualificada, salvo en casos excepcionales en que se requiera la unanimidad (los sectores sensibles).

Con Maastricht la adopción de la moneda única ha marcado el proceso de integración europea y se ha desarrollado una conciencia de ser parte de una realidad más amplia, de una sociedad más amplia, de un orden que va más allá de las antiguas fronteras europeas.

Con la aprobación del Tratado de Ámsterdam, el 2 de octubre de 1997, se señaló una nueva etapa fundamental en la evolución del régimen comunitario del medio ambiente⁴³. A parte la referencia expresa del art. 2 del Tratado UE al “desarrollo sostenible”⁴⁴, como uno de los objetivos de la UE, se introdujeron modificaciones más importantes en la parte general del Tratado CE y, en particular, su artículo 2, donde, entre las tareas de la Comunidad Europea se estableció un “desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad”, así como “un alto nivel de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente”⁴⁵.

Con el Tratado de Ámsterdam cambia la numeración general de las disposiciones del Tratado CE y del Tratado de la UE. Por lo tanto, los artículos 3 B y 3 C se han convertido, respectivamente en los artículos 5 y 6 TUE, y el art. 100 A se ha convertido en el art. 95 TUE (principio de nivel de protección elevado), y los art. 130 R, 130 S y 130 T fueron incluidos en el título XIX y corresponden actualmente a los antiguos artículos 174, 175 y 176 del Tratado CE.

La Carta de los Derechos Fundamentales proclamada en Niza en 2000 estableció un artículo específico dedicado al medio ambiente, el art. 37: “Las políticas de la Unión integrarán y garantizarán con arreglo al principio de desarrollo sostenible un alto nivel de protección del medio ambiente y la mejora de su calidad”. La norma del art. 37 recuerda claramente algunos principios ya enunciados explícitamente en los Tratados: el principio de acción preventiva, de precaución, de corrección, preferentemente en la fuente misma, de los ataques al medio ambiente y de quien contamina paga. La Carta reafirma y sitúa, por tanto, a un nivel hipotéticamente superior los principios ya establecidos a nivel de los Tratados. Estos principios adquieren, mediante su inserción en la Carta, una mayor

⁴³ Ornella Porchia, ‘Tutela Dell’ambiente e Competenze Dell’Unione Europea’, *Rivista Italiana Di Diritto Pubblico Comunitario*, 1.January (2006), 17–67 <<https://doi.org/10.1002/ejoc.201200111>>, p. 17-26.

⁴⁴ Unión Europea, ‘Tratado de La Unión Europea (TUE)’, *Diario Oficial de La Unión Europea*, 2010, pp. 1–34 <<https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00013-00046.pdf>>.

⁴⁵ Consejo de la Unión Europea; Comisión de la Unión Europea, *Tratado Constitutivo de La Comunidad Europea (Versión Consolidada)TCE*, *Diario Oficial de Las Comunidades Europeas*, 2002.

importancia política y cultural, como guía e instrumento de interpretación de otras normas y valores que forman parte del *acquis* comunitario. El dictado del artículo es sencillo, quizás demasiado sintético. Las personas se preguntan en qué mundo desean vivir y hasta qué punto pueden llevar su desafío a la naturaleza, alterándola y sometiéndola a sus intereses económicos. En este sentido el art. 37 de la Carta de Niza requiere que los miembros de la UE integren sus políticas para proteger y mejorar el medio ambiente asegurando un desarrollo sostenible⁴⁶. La línea trazada por el art. 37 de la Carta de Niza resume en una sola expresión el objetivo de orientar el desarrollo productivo y económico de los EEMM de una forma compatible con el medio ambiente. La Carta de Niza en materia medioambiental establece el estándar, pero no el sistema sancionatorio, y esto significa que es poco probable que los EEMM se adapten al principio del art. 37 de la Carta de Niza, salvo por iniciativa propia. La norma, en esencia, carece de disposiciones preceptivas y vinculantes para los EEMM.

Solamente con la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, Carta de Niza del 7 de diciembre de 2000, se ha pasado de una integración económica simple, a una verdadera integración política, basada en el reconocimiento de los derechos de los ciudadanos europeos.

El Tratado de Niza de 2001 no estableció modificaciones sustanciales respecto a las posiciones anteriores en materia medioambiental.

Hay que mencionar también el Tratado “constitucional” de 29 de octubre de 2004 (TCpE) cuyo destino ha cambiado radicalmente por la no ratificación de Francia y Países Bajos tras el voto negativo en los referéndums populares correspondientes. A pesar del fracaso que ha caracterizado el proceso de adopción de una Constitución europea, que carece actualmente de un valor jurídicamente vinculante, es interesante mencionar las normas que en dicho texto se refieren a las políticas medioambientales. El TCpE, que se firmó en

⁴⁶ Barreira, Ocampo, and Recio, Medio Ambiente y Derecho Internacional: Una Guía Práctica, IIDMA, 2007, p. 1-736, p. 671. Según el informe Brundtland titulado «Nuestro futuro común» de 1987 se define «el desarrollo sostenible» como la satisfacción de «las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades». La idea de fondo es dejar a las generaciones futuras tantas oportunidades cuantas las que tuvimos nosotros. Otra cuestión es la de comprobar, desde un punto de vista práctico, qué medidas hay que adoptar para alcanzar este punto de equilibrio entre las necesidades de hoy y las de mañana. Sin embargo, también desde un punto de vista teórico, esta definición ha suscitado interrogantes y escepticismos más allá de su fuerte contenido simbólico. Hay que destacar la indeterminación del contenido jurídico de este concepto, ya que parece bastante difícil realizar una evaluación concreta del impacto que las políticas actuales pueden tener en las generaciones futuras.

Roma el 29 de octubre de 2004, prevé ya en su Preámbulo, en su Cuarto Considerando, una mención específica de las responsabilidades que la UE se propone asumir en materia de medio ambiente⁴⁷. Según el art. I-14, la Unión mantiene una competencia compartida con los EEMM en el ámbito del medio ambiente⁴⁸. En la Segunda Parte de la Constitución, que incorpora la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión, el art. II-97 vuelve a proponer los principios del art. 37 de la Carta de Niza⁴⁹.

Los EEMM firmaron un nuevo Tratado que no contenía referencias constitucionales, el Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007, que modificó parcialmente el procedimiento de adopción de las disposiciones en materia medioambiental, el “Tratado constitutivo de la Comunidad Europea” cambió su denominación con la de “Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea” (TFUE), y otorgó un valor vinculante a la Carta de los Derechos Fundamentales⁵⁰, sacándola del limbo de la *soft law* en la que había permanecido desde 2000. En lugar de la incorporación a los propios Tratados, como

⁴⁷ ‘Constitución Europea de 29 de Octubre de 2004’, 2004, <https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_establishing_a_constitution_for_europe_es.pdf>. El Cuarto Considerando establece que “seguros de que, «Unida en la diversidad», Europa les brinda las mejores posibilidades de proseguir, respetando los derechos de todos y conscientes de su responsabilidad para con las generaciones futuras y la Tierra, la gran aventura que hace de ella un espacio privilegiado para la esperanza humana”.

⁴⁸ ‘Constitución Europea de 29 de Octubre de 2004’. En su Primera Parte, entre los “Objetivos”, el Tratado por la Constitución establece en el párrafo 3 del art. I-3, que “la Unión obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. Asimismo, promoverá el progreso científico y técnico”. La noción de desarrollo sostenible que se utiliza se refiere al mismo tiempo a la competitividad, al progreso y a un alto nivel de protección del medio ambiente, que debe considerarse como paradigma no sólo dentro de la Unión Europea, sino también en lo que se refiere a las relaciones con los demás Estados.

⁴⁹ ‘Constitución Europea de 29 de Octubre de 2004’. En la Tercera Parte, dedicada a las Políticas y al funcionamiento de la Unión, en el Título I sobre Disposiciones de aplicación general, el art. III-119 establece que “Las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y ejecución de las políticas y acciones contempladas en la presente Parte, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible”. Entre los objetivos específicos en materia de medio ambiente, el art. III-233 tiene en cuenta, como ya establecido en el art. 174.1 del TCE: “a preservar, proteger y mejorar la calidad del medio ambiente; proteger la salud de las personas; utilizar los recursos naturales de forma prudente y racional; promover medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente”. Los principios a los que se inspira la acción de la Unión en campo medio ambiental son los ya previstos en el art. 174.2: los principios de cautela y de acción preventiva, el principio de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma, y el principio de quien contamina paga. Por último, se establece que, al elaborar la política de medio ambiente, la Unión deberá tener en cuenta: los datos científicos y técnicos disponibles; las condiciones del medio ambiente en las diversas regiones de la Comunidad; las ventajas y las cargas que puedan resultar de la acción o de la falta de acción; el desarrollo económico y social de la Comunidad en su conjunto y el desarrollo equilibrado de las sus regiones (art.174.3 TCE).

⁵⁰ Angela Figueruelo Burrieza, ‘Protección Constitucional Del Medio Ambiente En España y En Europa’, in Medio Ambiente En El Siglo XXI: Una Visión Interdisciplinar, 2006, pp. 1–19 <<http://www.letrasjuridicas.com/Volumenes/14/figueruelo14.pdf>>; Francisco Sanz Larruga, ‘La “Constitución Europea” y El Medio Ambiente: ¿una Reforma Insuficiente?’, 2005, 829–47.

hubiera ocurrido con la aprobación del Tratado Constitucional que no prosperó, se optó por la vía de la remisión a la Carta como fuente externa al Tratado, pero aún interna al sistema⁵¹. Formalmente la Carta tiene rango de Derecho primario, o quizás mejor de rango “constitucional”, incluso superior al Tratado, en la medida en que contiene los derechos y los principios fundamentales de la Unión. A pesar de la posición aparentemente “externa” al Tratado, el estatuto de Derecho primario de la Carta implica, entre otras cosas, que solo puede modificarse mediante el procedimiento de revisión ordinario de conformidad con el artículo 48 del TUE. Sin embargo, y esto podría atestiguar un rango “súper-primario” del mismo, dado que la Carta fue redactada por Convención, no parecería posible que, según lo dispuesto en el mismo artículo, las instituciones europeas acuerden proceder con una revisión sin convocar una nueva Convención. El Tratado de Lisboa modificó parcialmente los procedimientos de adopción de las disposiciones en materia de medio ambiente y ha introducido novedades añadiendo en el art. 174 la mención al cambio climático (entre los objetivos específicos en materia de medio ambiente: “el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente, y en particular a luchar contra el cambio climático”), en materia de política energética con las nuevas referencias a la solidaridad, a la seguridad y la interconexión del abastecimiento.

Las mencionadas disposiciones “constitucionales” que son propias del “Derecho primario europeo” ponen en evidencia la relevancia asumida por la política medioambiental en el marco del ordenamiento comunitario. Relevancia que destaca aún más en los actos de “Derecho derivado”, reglamentos, directivas, decisiones, recomendaciones y dictámenes, que ahora cubren casi la totalidad de los sectores implicados en la “materia” del medio ambiente: gestión de residuos, protección del mar, control integrado de la contaminación, etc. La magnitud de dichos actos comunitarios es tan amplia que permite comprender la relevancia de la producción normativa comunitaria en términos de protección del medio ambiente. Durante las últimas tres décadas, se han contabilizado alrededor de cien reglamentos y más de cincuenta decisiones, así como más de doscientas directivas, aproximadamente la mitad de las cuales complementan, modifican o sustituyen parcialmente directivas anteriores. Y si a estos datos se añade el hecho de que, en esta

⁵¹ Unión Europea, el art. 6 del TUE especifica que: “La Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000, tal como fue adaptada el 12 de diciembre de 2007 en Estrasburgo, la cual tendrá el mismo valor jurídico que los Tratados. Las disposiciones de la Carta no ampliarán en modo alguno las competencias de la Unión tal como se definen en los Tratados”.

materia, quizás más que en otras, las instituciones comunitarias utilizan ampliamente el instrumento de la “directiva detallada”, es fácil comprender las dificultades que se plantean a los ordenamientos nacionales no sólo en la adaptación oportuna de su legislación, pero sobre todo en la coordinación de ésta con las disciplinas normativas cuyos procesos de producción dependen en gran medida del nivel supranacional.

En el sistema comunitario vigente, el medio ambiente tiene una importancia fundamental, tanto en sí mismo como objeto de protección, como en relación con las interferencias que puede generar como “valor” transversal a cada una de las materias en las que la Comunidad tiene competencias. La protección del medio ambiente se realiza mediante acciones que, en general, pueden clasificarse en tres categorías: los “Programas generales de acción”, que constituyen el marco estratégico de referencia de las iniciativas sucesivas de la Comunidad y determinantes los objetivos prioritarios que hay que alcanzar; en segundo lugar, la elaboración y aprobación de actos normativos con eficacia en los EEMM (reglamentos y directivas) y, por último, los acuerdos y negociaciones internacionales celebrados por la Comunidad en nombre de los EEMM.

¿Qué diferencia hay entre el derecho internacional y el derecho europeo? La diferencia relevante se encuentra en la posibilidad de detectar y diagnosticar los incumplimientos de los EEMM a través de mecanismos judiciales y sanciones efectivas, evitando el riesgo de elecciones de carácter excesivamente político, favoreciendo así un discreto equilibrio entre reflexiones de carácter técnico jurídico y valoraciones discrecionales sobre límites y sacrificios que se deben imponer a los Estados para poder alcanzar estándares de protección a nivel global⁵².

El proceso de integración europea sobre todo en materia de protección del medio ambiente se caracteriza evidentemente por la transferencia de competencias con el consecuente poder de asumir normas, en la mayoría de casos, directamente eficaces y obligatorias en los EEMM superando los intereses nacionales y locales.

El VII Programa de Acción de la UE en materia de Medio Ambiente, adoptado en noviembre de 2013, estableció la visión de que los ciudadanos europeos vivirán bien, respetando los límites ecológicos del planeta en vista del futuro representado por el

⁵² Julio García Burgués, ‘Derecho Europeo Medioambiental. La Protección Del Medio Ambiente En La Unión Europea.’, in *Derecho Europeo Medioambiental: La Protección Del Medio Ambiente En La Unión Europea. Aspectos Críticos*, 2007, pp. 11–43, p. 13-17.

objetivo 2050⁵³. Este documento nos proporciona un ejemplo de la importancia y la fuerza de las políticas comunitarias en el ámbito del medio ambiente.

La estrategia de la UE, basada en la adopción de programas de acción plurianuales, tiene por objeto combinar las políticas medioambientales con las económicas, para garantizar el respeto de los límites ecológicos y la resiliencia de Europa y de sus ciudadanos frente a los desafíos medioambientales emergentes. La resiliencia es una categoría conceptual clave para la política medioambiental y social de la UE, con el fin de abordar los retos emergentes y crear modelos organizativos y de gestión sostenibles. El enfoque político resiliente requiere efectos jurídicos concretos para una buena gobernanza del desarrollo sostenible y para la creación de modelos organizativos y de gestión sostenibles. La resiliencia debe utilizarse como una categoría de análisis junto con otras categorías para comprender plenamente su contenido, pero también para contextualizar pragmáticamente sus aspectos prácticos de aplicación y ejecución. Por lo tanto, la resiliencia representa no solo la evolución del concepto de sostenibilidad, sino también un importante factor de equilibrio y adaptación entre el crecimiento económico y el respeto del medio ambiente.

Un enfoque político resiliente debe tener efectos jurídicos precisos para influir en las disciplinas sectoriales. A pesar de que el concepto de resiliencia se desarrolló inicialmente en contextos no jurídicos, este concepto demostró tener una actitud disruptiva para convertirse en un instrumento de reflexión jurídica hasta elevar la resiliencia a categoría conceptual. La categoría jurídica de resiliencia debe reforzarse en relación con la capacidad de un sistema regulador para evolucionar y adaptarse a los efectos perturbadores. En este sentido, la construcción de la resiliencia como categoría jurídica podría ayudar a encontrar respuestas a las criticidades y a las vulnerabilidades del sistema normativo de la UE que a menudo sufre la resistencia de aplicación por parte de los ordenamientos internos. En la perspectiva de utilizar la resiliencia como categoría de análisis para el Derecho medioambiental europeo, la resiliencia debe contextualizarse pragmáticamente para comprender plenamente sus aspectos prácticos de aplicación y ejecución. La resiliencia podría llegar a representar la evolución misma del concepto de

⁵³ Comisión europea, ‘Vivir Bien, Respetando Los Límites de Nuestro Planeta. VII PMA – Programa General de Acción de La Unión En Materia de Medio Ambiente Hasta 2020’, 2013, 4 <http://europa.eu/legislation_summaries/consumers/consumer_safety/132042_es.htm>. “En 2050 vivimos bien, respetando los límites ecológicos del planeta. Nuestra prosperidad y nuestro medio ambiente saludable son las consecuencias de una economía circular innovadora, donde nada se desperdicia y en la que los recursos naturales se gestionan de forma sostenible, y la biodiversidad se protege, valora y restaura de tal manera que la resiliencia de nuestra sociedad resulta fortalecida”

sostenibilidad y un importante factor de equilibrio y adaptación entre el crecimiento económico y la protección del medio ambiente. El paradigma de la sostenibilidad ya no se puede declinar en una ontológica prevalencia de la restricción de resultado de mantener o desarrollar recursos para las generaciones presentes y futuras, pero debe tener en cuenta que, en el sustrato de valores y principios que los EEMM comparten en la medida de lo posible, el sistema medioambiental debe, en esencia, demostrar su resiliencia a través de las normas que lo rigen.

La sostenibilidad se basa en el equilibrio entre el medio ambiente, la economía y la sociedad, y en contraposición la resiliencia puede ser la respuesta a los momentos en que este equilibrio se altera y puede representar tanto la reacción como la respuesta a este problema. La resiliencia puede ser un instrumento para abordar el presente, que la Agencia Europea de Medio Ambiente llama déficit ecológico de Europa. Los ciudadanos europeos a menudo no son conscientes de los escenarios más complicados relativos al sistema ambiental, como la contaminación de los recursos hídricos, el tratamiento insatisfactorio de los residuos, la pérdida de especies y hábitats, y los delitos ambientales. A todo esto, se añade que la falta de aplicación de las normas en materia de medio ambiente supone unos costes estimados en unos cincuenta mil millones de euros al año. Por lo tanto, la resiliencia debe establecerse legalmente en la red reguladora y en la relación con el tejido social y las organizaciones que lo constituyen. Debe evaluarse en términos de efectividad de la aplicación a través de los procesos de toma de decisiones y los procedimientos administrativos. De esta manera, la resiliencia se puede realizar como una adaptación dinámica declinada por las actividades institucionales puestas a cargo del sistema medio ambiente.

La situación de déficit ecológico que afecta a la UE y a la comunidad internacional exige un cambio importante. Para lograr la resiliencia del sistema medioambiental, resulta indispensable desarrollar herramientas innovadoras de política y gobernanza, siguiendo directrices concertadas y compartidas. Las recientes negociaciones internacionales han permitido a los líderes europeos afianzarse, pero también estimular la adopción de medidas internas coherentes con los compromisos suscritos. La reflexión jurídica podría asumir la responsabilidad de abordar el tema de la resiliencia ambiental a través de la lente del derecho, identificando espacios de estudio compartidos entre soluciones normativas nacionales, supranacionales y extrajudiciales. La calificación jurídica de nuevas categorías conceptuales es una operación compleja, sobre todo en un sistema

multinivel como el europeo. La ciencia jurídica debería adoptar nuevas soluciones para responder a las necesidades de protección concreta del medio ambiente dentro de las complejas relaciones europeas, también a través de una revisión de las instituciones y disciplinas⁵⁴.

I.1.3. Las fuentes internas

Si por un lado se detecta la necesidad de garantizar la continua adaptación del Derecho interno a las directivas comunitarias, por otro lado, desafortunadamente hay que constatar la ausencia de un plan claro y uniforme sobre el empleo de los diferentes mecanismos de adaptación a nivel de ordenamiento interno de los EEMM. La elección de la fuente para aplicar una Directiva sobre medio ambiente (ley ordinaria, acto con fuerza de ley, reglamento gubernamental o ministerial, acto administrativo general) casi siempre resulta casual y carente de lógica intrínseca que pueda basarse en razones diferentes, dictadas por meras oportunidades casuales. Las dificultades de coordinación entre el proceso de aplicación de los actos comunitarios y los marcos normativos internos parecen volver a proponer, como circunstancia inevitable, la pluralidad de las intervenciones normativas en materia de medio ambiente y su fragmentación en el tiempo.

La disciplina medioambiental de producción nacional revela que a menudo se recurre al instrumento legislativo, incluso en presencia de contenidos de carácter técnico para los cuales serían más indicadas las fuentes secundarias. Las características intrínsecas de la materia medioambiental son la razón del recurso frecuente a la producción normativa a través de actos con fuerza de ley, decretos-leyes y decretos legislativos, aprobados por el Gobierno de los EEMM.

A nivel estatal además de las fuentes primarias, la materia de la protección del medio ambiente está regulada también en actos de rango sub-legislativo, que no siempre adoptan las formas de reglamentos en sentido estricto, reglamentos gubernamentales o ministeriales, sino las de los actos administrativos. El problema más delicado que se plantea respecto a la multitud de actos normativos estatales es el de la relación que viene

⁵⁴Antonio Fortes Martín, “La Resiliencia Ambiental y El (Re)Posicionamiento Del Derecho Ante Una Nueva Era Sostenible de Obligada Adaptación Al Cambio”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, 2019, 1–23 ; José Carlos Fernández Rozas, ‘La Unión Europea En Su Sesenta Aniversario: Entre La Deconstrucción y La Resiliencia’, *Revista de La Facultad*, VIII.1 (2017), 1–30.

a establecerse entre las fuentes legislativas y las sub-legislativas; la disciplina medioambiental revela una dificultad intrínseca para una clara determinación de los criterios necesarios para lograr una distribución racional y homogénea entre el ámbito de la fuente primaria y el ámbito de las fuentes secundarias, siendo finalmente el resultado de la lógica de pura aleatoriedad de las elecciones relativas a la atracción o a la reserva de un contenido normativo determinado a una fuente o a otra.

A lado de las fuentes estatales tiene relevancia también el nivel regional/autonómico en materia de protección del medio ambiente, sin embargo, también las leyes regionales suelen presentar los mismos defectos de las normas estatales: una excesiva discontinuidad de la disciplina, a veces los contenidos son demasiado detallados y técnicos, y finalmente se asiste a una consiguiente pérdida de carácter formal y sustancial de la fuente legislativa.

Dada la complejidad del Estado autonómico y, al mismo tiempo, de la materia medioambiental, frecuentes son los casos de leyes regionales que han introducido verdaderas innovaciones normativas, a menudo entrando en conflicto con las competencias estatales. Más en general, se ha puesto de manifiesto que precisamente el ámbito de protección del medio ambiente parece constituir un verdadero “compartimento/sector privilegiado” para la detección de los nudos problemáticos de la difícil relación entre el Estado y las autonomías regionales desde el punto de vista competencial con los consiguientes conflictos que surgen.

A veces las Regiones no ejercen el poder de actuar directamente las directivas comunitarias en los ámbitos de respectiva competencia, con consecuente invasión o tendencia del Estado a ampliar su intervención en los espacios formalmente de competencia regional. En otros casos las fuentes regionales cumplen perfectamente su expectativas y función⁵⁵.

La protección jurídica del medio ambiente implica, además, necesariamente el reconocimiento de un papel muy relevante también para las fuentes de nivel local, en concreto de las fuentes municipales. Es fácil comprender que la regulación de fenómenos y actividades que tienen lugar y producen sus efectos principalmente en la dimensión

⁵⁵ Miguel Azpitarte Sánchez and Xavier (dir) Arzoiz Santisteban, ‘El Contexto de La Directiva: Principios Jurídicos Que Ordenan El Reparto de Responsabilidades Sobre La Producción Normativa En La Unión Europea’, in *Transposición de Directivas y Autogobierno. El Desarrollo Normativo Del Derecho de La Unión Europea En El Estado Autonómico*, ed. by Institut d’Estudis Autonòmics Generalitat de Catalunya, 2013, pp. 23–74, p. 23-40.

local, por ejemplo, la contaminación acústica, la gestión de los servicios de recogida y eliminación de los residuos sólidos urbanos, es esencial para la protección del medio ambiente. Por lo tanto, la competencia de las entidades territoriales locales es un aspecto clave en la disciplina jurídica ambiental⁵⁶.

El principal problema que plantea la intervención de esta pluralidad de fuentes estatales, regionales y locales, se refiere a la definición y análisis de los criterios en los que debe basarse una distribución clara y funcional de las competencias normativas entre los diferentes entes u organismos.

Una de las principales características transversales de la protección jurídica del medio ambiente, incluyendo así toda la gama de relaciones entre las fuentes, es sin duda la imprescindible necesidad de normas de carácter técnico. Si con esta expresión, en general, debe entenderse ese tipo de normas jurídicas que se basan directamente en evaluaciones y juicios de las ciencias teóricas y aplicadas, es evidente que cualquier disciplina que se proponga proteger el medio ambiente, y el equilibrio biológico, no puede prescindir de un amplio uso de ese tipo de normas.

El mismo Tratado CE, como se ha visto anteriormente, cuando en el art. 174, apartado 3, establece que “en la elaboración de su política en el área del medio ambiente, la Comunidad tendrá en cuenta: los datos científicos y técnicos disponibles”, proporciona una clara indicación en el sentido del necesario fundamento “científico y técnico” de cada decisión de la gobernanza del medio ambiente.

La producción de normas ambientales se basa naturalmente en conocimientos teóricos y técnicos con el fin de garantizar su eficacia y adecuación para alcanzar los objetivos de protección ambiental.

Todos estos datos, con referencia al problema de las fuentes del derecho y, por tanto, a la producción por parte de las entidades públicas de las que se definen como “normas técnicas”, es decir, que adquieren eficacia preceptiva, general y abstracta, deben combinarse con la constatación de que, en estos casos, el fundamento científico de la norma no puede excluir que la propia autoridad que ejerce la competencia correspondiente realice evaluaciones, balances, síntesis, política de intereses, de tal modo que la “regla técnica” termina necesariamente por tener en sí dos dimensiones: una base

⁵⁶ Ángel Menéndez Rexach and Julia Ortega Bernardo, *Competencias y Coordinación En La Gestión de Residuos Por Las Distintas Administraciones Públicas*, ed. by Consejo Económico y Social (Madrid, 2010).

científica, proporcionada por el mundo de la investigación, y un componente de evaluación, que remite a las decisiones políticas.

Un enfoque correcto de las problemáticas de la protección del medio ambiente, desde cualquier punto de vista se quiera abordar, jurídico, político, económico, social o filosófico, no puede prescindir de un grado suficiente de toma de conciencia de las características intrínsecas, peculiares, que presenta el objeto de la tutela.

A través del análisis del procedimiento de formación de las normas, en particular las normas de carácter técnico en materia de medio ambiente, se ha llegado a resultados útiles para entender como la relación entre derecho y ciencia se configura en el derecho positivo.

El legislador nacional como el comunitario han olvidado establecer procedimientos de preparación de información y datos científicos que pueden ser garantía de pluralismo e imparcialidad. Todo ello influye en la falta de transparencia y democracia que hay en la relación entre ciencia y política. Los datos científicos proporcionados en la mayoría de los casos proceden de entes elegidos por el órgano ejecutivo que tiene capacidad de decisión política, la Comisión Europea a nivel europeo y el gobierno a nivel nacional. Las normas contenidas en fuentes de rango legislativo deben pasar el control parlamentario, al contrario, las normas de rango inferior de carácter técnico están elaboradas por técnicos funcionarios ministeriales.

I.2. La noción de medio ambiente desde el punto de vista constitucional

Desde el punto de vista constitucional, es necesario analizar el concepto de medio ambiente y la correcta identificación de lo que debe entenderse por medio ambiente, su valor y eficacia en los textos constitucionales que nos interesan, en el marco de la Macaronesia europea, que incluye islas pertenecientes a los ordenamientos español y portugués.

Es importante destacar que la mención explícita del medio ambiente en general en las Constituciones de los ordenamientos contemporáneos es muy reciente. Una fecha clave es 1972, año en el que se celebró la cumbre de Estocolmo sobre Medio Ambiente Humano. No es casualidad que las Constituciones portuguesa y española, con fechas

respectivas de 1976 y 1978, incluyan en su catálogo de derechos el *diritto ao meio ambiente* y el derecho al medio ambiente⁵⁷.

En la historia del constitucionalismo, el siglo XIX se caracterizó por la afirmación del principio de igualdad formal y de los derechos absolutos de libertad como situaciones jurídicas subjetivas reconocidas a los individuos frente a la autoridad del Estado. Estos derechos fueron garantizados ante un juez imparcial y tercero. Esta fue la fase del Estado liberal de Derecho, cuando aparecieron primero los derechos fundamentales, como la libertad de expresión, la libertad religiosa y el derecho a la integridad física⁵⁸. Las libertades son situaciones jurídicas subjetivas activas reconocidas y garantizadas por el ordenamiento estatal, con diferencias de contenido y tutela, dependiendo del ordenamiento considerado. Se diferencian las libertades jurídicas garantizadas, que

⁵⁷ Giuliano Vosa, 'La Tutela Dell' Ambiente " Bene Materiale Complesso Unitario " Fra Stato e Autonomie Territoriali : Appunti per Una Riflessione', *Federalismi.It*, 2017, 1–39; Giuseppe Morbidelli and Massimo Morisi, *Il Paesaggio Di Alberto Predieri*, ed. by Passigli, 2019, p.1-340; Luisa Casseti, 'Riformare l ' Art . 41 Della Costituzione: Alla Ricerca Di " Nuovi" Equilibri Tra Iniziativa Economica Privata e Ambiente?', *Federalismi.It*, 2022, 188–201, p. 193. Otras Constituciones, como la italiana de 1948, han tardado mucho en mencionar expresamente el medio ambiente. En principio la CI menciona expresamente y solo la noción de «paisaje», en la fundamental disposición de principio contenida en el art. 9; solamente con la sentencia del Tribunal/Corte Constitucional n. 196 de 2004 el Tribunal muestra en modo explícito haber acogido, incluso en sus términos semánticos, una tesis ya aceptada con anterioridad por la doctrina y que concibe el paisaje como «forma del territorio y del medio ambiente». Esta expresión es solo el más reciente punto de llegada de una orientación ya consolidada en la jurisprudencia constitucional italiana que afirmó varias veces y anteriormente que la tutela del paisaje «debe entenderse como en el sentido amplio de la tutela ecológica» (sentencia 430 de 1990) y de la «conservación del medio ambiente» (sentencia 391 de 1989); que está basada en «los intereses ecológicos, y, por lo tanto, en la protección del medio ambiente como bien unitario, aunque compuesto por múltiples aspectos relevantes para la vida natural y humana (sentencia n. 1029 del 1988); que el art. 9 CI «protege el paisaje-ambiente como expresión de principio fundamental del ámbito territorial en la que se desarrolla la vida del hombre y se desarrolla la persona humana» sentencias n. 85 de 1998 e 378 del 2000. Según el enfoque de la doctrina mayoritaria el concepto de «paisaje» debería coincidir con la forma del territorio, o del medio ambiente, creada por la comunidad humana que se establece en ella, con una interacción continua entre naturaleza y hombre. Si se acepta este significado de la noción constitucional de «paisaje» parece posible disponer de un primer punto de vista cierto para destacar las diferencias sustanciales con las demás nociones que aquí interesan. Finalmente, en 2001 en Italia en relación al reparto competencial entre Estado y Regiones en el art.117 de la CI con la reforma del Título V se introduce explícitamente la general expresión de «tutela del medio ambiente», que viene a incluir también la tutela del paisaje. Por último, la tutela del medio ambiente ha sido añadida de forma explícita a la CI con la ley constitucional 11 febrero 2022, n. 1, que ha modificado los artículos 9 y 41 de la CI. Destaca el nuevo texto del art 9 de la CI, donde se ha añadido ahora un nuevo párrafo que dice que la República "protege el medio ambiente, la biodiversidad y los ecosistemas, también en interés de las generaciones futuras. La ley del Estado regula los modos y formas de protección de los animales". El nuevo artículo 41 de la CI establece que: «La iniciativa económica privada es libre. No puede llevarse a cabo en contra de la utilidad social o de manera que perjudique la seguridad, la libertad, la dignidad humana, la salud, el medio ambiente. La ley determina los programas y controles apropiados para que la actividad económica pública y privada pueda ser dirigida y coordinada con fines sociales y ambientales». En el art. 9 de la CI el concepto de medio ambiente como bien jurídico autónomo va mucho más allá del de paisaje y se introduce el principio de desarrollo sostenible. La modificación del art. 41 orienta para siempre la iniciativa económica e industrial en el ámbito y respetando también la protección del medio ambiente.

⁵⁸ Roberto Bin, 'Rapporti Tra Poteri Nello Stato Di Diritto Del Secolo XXI.', *Fundamentos: Cuadernos Monográficos de Teoría Del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional*, 2014, 4–24.

pertencen al ámbito del lícito material, de las no-libertades que se sitúan en el marco del ilícito material.

Con el Estado Social de Derecho surgieron los derechos sociales, como el derecho al trabajo, a la educación y a la maternidad. Estos derechos implican prestaciones por parte del Estado, que esta vez debe actuar. Estas disposiciones suelen tener un carácter programático o con eficacia diferida, pero esto no significa que sean ineficaces, sino que requieren una regulación detallada y conllevan un costo en comparación con los derechos de libertad, que son gratuitos e inmediatos⁵⁹.

Hoy en día, surgen nuevas situaciones jurídicas, como la cuestión medioambiental, que puede llevar a la evolución del constitucionalismo moderno hacia un “Estado social ambientalmente orientado”⁶⁰ o un “Estado medioambiental. Esto se caracteriza por un pluralismo territorial⁶¹ y una nueva categoría de derechos, conocidos como derechos de tercera generación, que incluyen el derecho a la calidad de vida, el derecho a la paz y, entre otros, el derecho al medio ambiente⁶². La calidad de vida y la calidad del medio ambiente están estrechamente relacionadas e influyen en algunos derechos esenciales de la persona, como el derecho a la salud. La problemática medioambiental afecta a los derechos fundamentales de la persona, y existe una amplia doctrina que debate si se puede hablar de un verdadero derecho humano a un medio ambiente adecuado. ¿Es suficiente que el derecho al medio ambiente esté presente en la “Constitución”, la fuente primaria fundamental según la pirámide kelseniana, para que se reconozca y garantice como un derecho fundamental de la persona? En realidad, la clasificación del derecho al medio ambiente como derecho subjetivo perfecto, es decir, como la pretensión de todos los seres humanos a la integridad del medio ambiente en sentido amplio, es objeto de debate en la doctrina que se analiza a continuación.

Finalmente, el nivel constitucional tiene la función de guiar las intervenciones que se llevan a cabo en materia de protección del medio ambiente a todos los demás niveles. Es el criterio de referencia que orienta la acción de todos los entes que deben actuar para

⁵⁹ Grossi, p. 276-277.

⁶⁰ Raúl Canosa Usera, ‘¿Existe Un Verdadero Derecho Constitucional a Disfrutar Del Medio Ambiente?’, *Anuario de Derechos Humanos, Nueva Época*, 7 (2006), 151–215, p.161; Jorge Miranda, ‘O Meio Ambiente e a Constituição’, in *Diálogo Ambiental, Constitucional e Internacional v.1*, 2013, pp. 25–44, p.26.

⁶¹ Alberton, p. 38-39.

⁶² Antonio Enrique Pérez Luño, ‘Las Generaciones de Derechos Humanos’, *Revista Del Centro de Estudios Constitucionales*, 1991, 203–18.

hacer efectiva esta tutela. Casi todos los ordenamientos jurídicos contemporáneos han gradualmente reconocido la tutela del medio ambiente como un interés constitucionalmente relevante y califican el medio ambiente como un “valor constitucional”. Dada la dificultad de proporcionar una definición jurídica completa del objeto de la tutela, se trata de analizar la situación de la Constitución Española (en adelante CE) de 1978 y la Constitución Portuguesa (en adelante CRP) de 1976.

¿Cuál es la noción jurídica del medio ambiente? O, para ser más precisos, ¿existe una noción jurídica del medio ambiente que sea constitucionalmente relevante y válida para los sistemas legales sujetos a análisis? Sin embargo, el problema de definir el concepto de medio ambiente es bastante complejo. Se trata de examinar cómo el medio ambiente es reconocido en las Constituciones relevantes y su relación con otros valores constitucionales.

El término “medio ambiente” suele referirse a “todo lo que nos rodea”. Es un concepto de gran alcance que incluye varias dimensiones⁶³, que pueden resumirse en al menos tres aspectos: una dimensión de carácter relacional, porque se trata de un entorno dentro del cual interactúan una pluralidad de elementos de carácter natural y antrópico, empezando por el mismo significado literal de la palabra “medio ambiente” como “conjunto de componentes físicos, químicos, y biológicos externos con los que interactúan los seres vivos”; una dimensión de tipo espacial o geográfico-territorial, que adquiere formas diferentes en diferentes territorios, porque el medio ambiente puede ser global, europeo, nacional, regional, local, puede ser marino o terrestre, con diferentes grados de protección⁶⁴; y finalmente, una dimensión de carácter temporal o diacrónico, considerando que las “relaciones medioambientales” están sujetas a modificaciones y transformaciones continuas y deben analizarse desde un punto de vista dinámico, no estático. El medio ambiente se refiere al concepto de algo que nos rodea, al mundo que nos rodea y a las relaciones que se derivan de una interdependencia⁶⁵.

⁶³ Alejandro Figueroa Ochoa, ‘Medioambiente Como Bien Jurídico Protegido, ¿visión Antropocéntrica o Ecocéntrica?’, *Revista de Derecho Penal y Criminología*, 3.11 (2015), 253–94 <http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:revistaDerechoPenalyCriminologia-2014-11-5030/Ochoa_Figueroa.pdf>, p. 257-260. “El medioambiente puede ser entendido mediante dos enfoques: por un parte, se encuentra la visión antropocéntrica; por otra, la ecocéntrica. Los autores no saben si se trata de «dimensiones independientes o bien polos opuestos de un mismo continuo», aunque «ambos aspectos están claramente relacionados».

⁶⁴ Alberton, p. 38.

⁶⁵ Marcello Cecchetti, *Principi Costituzionali per La Tutela Dell’ambiente*, ed. Giuffrè Editore, 2000, p. 1; Alberton, p. 37.

A partir de estas consideraciones, es más fácil comprender por qué es imprescindible en la actualidad el interés por la protección del medio ambiente, considerado en su conjunto, es decir, desde una perspectiva sistémica y unitaria, y no simplemente en sus diferentes componentes aisladas. Todo esto nos lleva a la conclusión de que se trata de un interés esencialmente complejo, heterogéneo desde diferentes puntos de vista y con múltiples significados. Intrínsecamente, se hace referencia a un interés cuyo contenido no puede ser formulado y delimitado de manera completa y sintética; solo se puede ofrecer una definición a través de complicadas y prudentes reflexiones entre múltiples elementos, fruto de la combinación de aportaciones técnico-científicas y de opciones de carácter exquisitamente político. La clave de lectura está justo en el empleo del término definición, que debe y puede reemplazarse por la palabra descripción, ya que una definición jurídica tiene un carácter meramente descriptivo⁶⁶.

Frente a un objeto tan complejo, los intentos de identificar un concepto de “medio ambiente”, que sea útil y considerado desde el punto de vista jurídico siempre han fracasado radicalmente. Parece imposible encontrar una definición universal y evitar el dilema entre interpretaciones completas, pero demasiado amplias, teorías pluralistas y definiciones que intentan delimitar y restringir más el alcance pero que revelan elementos fragmentarios o se limitan a describir posibles objetos de protección heterogéneos y múltiples, teorías unitarias⁶⁷.

⁶⁶ Cecchetti, p. 4.

⁶⁷ Stefano Grassi, *Problemi Di Diritto Costituzionale Dell'ambiente*, ed. by Giuffré (Milano, 2012), p. 1; Cecchetti, p. 1.3; Massimo Severo Giannini, “‘Ambiente’: Saggio Sui Diversi Suoi Aspetti Giuridici”, *Rivista Trimestrale Diritto Pubblico*, 1973, p. 15. Merece la pena recordar la reconstrucción propuesta en la doctrina italiana que encuadró el concepto de medio ambiente en tres vertientes: medio ambiente como conservación del paisaje, considerado como bien público, incluyendo las bellezas naturales y los bienes históricos, con finalidad conservativa; en segundo lugar, la noción de medio ambiente como facto jurídico puede ser empleada en relación a los aspectos de defensa del suelo, del aire y del agua, cuyo elemento característico es la acción potencialmente u actualmente agresora del hombre; y finalmente el medio ambiente como objeto de la normativa y de los estudios de urbanística, hablándose de actividad administrativa basada en la planificación territorial del medio ambiente en sentido urbanístico. Esta clasificación no puede prescindir del contexto normativo italiano que ha caracterizado la época de su elaboración, tratándose de un contexto sin duda pluralista. Sin embargo, ahora se va hacia una parcial superación de las teorías pluralistas en favor de una concepción unitaria, porque si el medio ambiente no se considera en modo unitario como objeto de tutela el riesgo es que se convierta en un concepto vacío. Es curioso señalar que hay estados que no han elevado a objetivo constitucional la protección del medio ambiente por ejemplo los Estados Unidos de América, que consagran la protección del medio ambiente en el National Environmental Policy Act de 1969, decidiendo dejar fuera de la constitución americana de 1787 la tutela del medio ambiente. María Carballeira Rivera, ‘La Tutela Ambiental en El Derecho Norteamericano’, *Revista de Administración Pública*, 1995, 511–48. Luego Alemania, que es pionera en la adopción de una política ambiental fuerte, ha incluido formalmente la tutela medioambiental en la Ley Fundamental de Bonn solamente durante la revisión de la Constitución realizada en 1994, con el art.20 A. Se trata de Estados que adoptan políticas ambientales fuertes a pesar de la ausencia de un artículo constitucional dedicado al medio ambiente.

¿Desde el punto de vista doctrinal es verdaderamente útil la investigación a cualquier precio de un concepto jurídico de “medio ambiente”? En definitiva, es oportuno destacar que el medio ambiente puede presentar unas características objetivas que pueden reproducirse desde el punto de vista definitivo, solamente en el caso que el jurista acepte emplear un enfoque multidisciplinar, gracias a las aportaciones de las ciencias naturales.

Por ejemplo, ayuda al respecto el concepto de “ecosistema”, propio de la ecología, según la RAE “Comunidad de los seres vivos cuyos procesos vitales se relacionan entre sí y se desarrollan en función de los factores físicos de un mismo ambiente”, un conjunto de elementos vivos y de elementos sin vida en el que debe existir un estado de equilibrio, y lo de “biosfera”, como conexión de todos los ecosistemas. Las aportaciones de la ecología proporcionan la reconstrucción del concepto de medio ambiente como el conjunto de las condiciones físicas, químicas y biológicas que permiten y favorecen la vida de los seres vivientes, reconociéndole un significado autónomo y unitario, que se traduce en definitiva en el equilibrio ecológico de la biosfera y de los ecosistemas de referencia. Por supuesto, la referencia a la protección de los equilibrios ecológicos de la biosfera y de los ecosistemas individuales no puede entenderse como exclusivamente dirigido a los “entornos naturales”. La biosfera y los ecosistemas forman parte del hombre y forman parte de ella entornos construidos y estructurados por el hombre y los seres vivos, el equilibrio ecológico no es, por tanto, el de entornos exclusivamente “naturales”, sino el de las situaciones concretas donde el hombre y los seres vivos viven y actúan. Únicamente de esta manera se puede obtener una definición que tenga una función conciliatoria entre dos perspectivas antagónicas: por un lado, contribuir a dar una idea suficientemente exhaustiva y relevante, que represente el núcleo central y las peculiaridades del objeto de la tutela; sin embargo, a la vez, destacar que la ciencia jurídica y el lenguaje normativo tienen unos límites, y que son incapaces a la hora de sintetizar el medio ambiente en una noción difícil de determinar concretamente y de reducirla a una prescripción.

A pesar de las contribuciones de las ciencias ecológicas, no se ha logrado alcanzar un concepto de medio ambiente bien definido en términos normativos. De hecho, se trata de un problema engañoso, ya que el enfoque del jurista debe dirigirse hacia la naturaleza jurídica del interés en la protección del medio ambiente y la identificación de los principios fundamentales que constituyen el fundamento legal de este interés.

Si se parte de la base que una noción jurídica completa de medio ambiente es imposible de delinear, diferente es la tarea de la determinación de la naturaleza jurídica, de la

calificación del interés en la tutela del medio ambiente y de la identificación de los principios jurídicos que constituyen la base de este interés. Se trata de ver que naturaleza jurídica puede llevar a asumir el interés a la tutela medioambiental cuando el ordenamiento lo reconozca como jurídicamente relevante.

Con el resultado de esta tarea, el jurista no habrá respondido al problema de la definición de medio ambiente, pero habrá desentrañado el aspecto normativo que interesa al jurista, es decir, el objeto del sistema normativo ambiental, es decir, habrá identificado las “razones” por las cuales se ha considerado necesaria la protección del medio ambiente.

Las categorías jurídicas y esquemas tradicionales se revelan incapaces de representar de manera eficaz y exhaustiva las exigencias de protección del medio ambiente y manifiestan todas sus limitaciones, sobre todo si se hace referencia a las características peculiares del objeto de la tutela, el cual no parece susceptible de definiciones estáticas, válidas en cada circunstancia y en general, siendo necesaria una determinación concreta y dinámica resultado de una pluralidad de intervenciones coordinadas y un balance político y administrativo.

La multiplicidad de opciones y la complejidad de soluciones técnicas que permiten antes definir, y luego garantizar los objetivos de tutela del medio ambiente convierten en imposible e ineficaz la configuración de situaciones jurídicas subjetivas que se refieran al medio ambiente en su conjunto o la calificación específica de este como bien jurídico determinado.

La fórmula “derecho al medio ambiente” hay que entenderla no en el sentido técnico de la existencia de una instancia subjetiva que se refiere al medio ambiente, sino como la fórmula sintética que incluye un conjunto de situaciones subjetivas estructuradas de manera diferente y sujetas a protección. El medio ambiente como equilibrio ecológico no es un bien susceptible de apropiación o un bien sobre el cuál se puedan fundar situaciones jurídicas subjetivas individuales, porque corresponde al legislador y a los poderes públicos satisfacer las expectativas de bienestar y calidad de la vida relacionadas con la protección del medio ambiente. Sin duda, se podrían admitir en relación a factores ecológicos considerados aisladamente, la configuración de situaciones subjetivas específicas que pueden ser directamente protegidas, como el derecho a la información sobre el estado del medio ambiente, sobre las actividades y políticas que afectan al medio ambiente, o los derechos de participación a los procesos decisionales.

El verdadero cambio cualitativo en la calificación jurídica del medio ambiente puede afirmarse que se ha alcanzado recientemente, a través de la progresiva afirmación de la relevancia constitucional del interés medioambiental, que lleva, tras un largo proceso evolutivo, a la configuración de la tutela del medio ambiente como valor constitucional⁶⁸.

Los problemas relacionados con la protección del medio ambiente han alcanzado una dimensión que podría definirse como dramática. Cada vez se incrementa la conciencia de las consecuencias que el modelo occidental de desarrollo está generando, amenazando los recursos naturales y el equilibrio ecológico. De hecho, los tiempos de evolución y resiliencia de los sistemas naturales no pueden mantenerse al día con la rapidez de la evolución tecnológica y su capacidad de consumo de bienes ambientales. Esto resulta en problemas complejos de conservación de recursos limitados y la necesidad de identificar técnicas y métodos de conocimiento para resolverlos.

El medio ambiente es un valor esencial y una condición previa para el disfrute de todos los demás derechos. Por lo tanto, se convierte en un desafío para el Estado constitucional, tal como se define en las constituciones surgidas en la segunda mitad del siglo pasado.

La investigación propuesta empieza por la toma de conciencia de una problemática que no parece tener una solución uniforme por parte de la doctrina constitucionalista: proporcionar una noción válida de medio ambiente para los ordenamientos de referencia.

El medio ambiente es una entidad material e inmaterial, en su composición se incluyen valores que trascienden su percepción física. Al relacionar el medio ambiente con la salud humana, también se incorporan desafíos de índole física, química y biológica, vinculando así la temática medioambiental con el desarrollo humano, incluyendo el aspecto económico. Es imprescindible establecer un balance de intereses entre la preservación de las condiciones medioambientales y un desarrollo que no conlleve la aniquilación de la humanidad.

El mundo del derecho es incapaz de dar una definición de medio ambiente y el jurista debe recurrir al préstamo de conceptos que vienen de otras ciencias como la ecología, por ejemplo, que ha introducido los de biosfera y ecosistema.

La noción jurídica de medio ambiente al fin y al cabo tiene una función descriptiva de una realidad poliédrica. Resulta difícil individuar una materia autónoma en el derecho del

⁶⁸ Cecchetti, p. 6-8, p. 33-41.

medio ambiente, es decir como rama del derecho dotada de un propio sistema de técnicas normativas e instrumentos jurídicos, finalmente revelándose una uniformidad en el derecho del medio ambiente a través de la individuación de una finalidad intrínseca a sus normas.

El derecho al medio ambiente es el conjunto de normas que persiguen como finalidad la tutela del equilibrio ecológico, en relación a la entera biosfera o a los diferentes ecosistemas separadamente considerados.

El recurso a la categoría de las ciencias naturales y al planteamiento teleológico en la construcción o en la delineación de la noción jurídica de medio ambiente es imprescindible en el análisis del derecho positivo. El origen del derecho del medio ambiente deriva de la conciencia de la necesidad de su tutela para la sobrevivencia misma del hombre y para su desarrollo y solamente los instrumentos de la tecnología y de las ciencias naturales pueden conseguir el objetivo de la tutela del medio ambiente.

La toma de conciencia de la necesidad de la tutela del medio ambiente como característica de las normas medioambientales es fundamental para entender la determinación de la ciencia jurídica sobre el asunto de la naturaleza del interés jurídico a la tutela del medio ambiente que se convierte en valor fundamental y constitucional de los ordenamientos de referencia.

El medio ambiente se califica en el nivel de los valores constitucionales, porque resulta imposible una definición jurídica de medio ambiente completa por su índole indeterminado y multifacético. Los valores son incapaces de encuadrarse en una definición jurídica preestablecida con anterioridad, porque al fin y al cabo sirven para ponderar el peso de un bien en comparación con otros. En el marco de los valores estos tienen la capacidad de orientar las instituciones públicas como mandatos constitucionalmente protegidos, y se confiere al valor del medio ambiente el poder de dar un fundamento legítimo a las medidas empleadas para su tutela por parte de las instituciones y entes públicos.

El planteamiento teleológico es el instrumento para delimitar el medio ambiente como objeto jurídico y sobre la base de la finalidad de su tutela se pueden delimitar las competencias regionales y estatales, definiendo niveles mínimos de tutela, realizando el necesario balance de intereses entre el valor medioambiental y otros valores constitucionalmente protegidos.

La calificación de la tutela del medio ambiente como valor constitucional tiene sus efectos sobre las características y predisposición de las normas del derecho positivo vigente y sobre la configuración del sistema de gobernanza relativo.

Desde el punto de vista del legislador es indispensable realizar un razonable balance de intereses entre el valor del medio ambiente y los otros constitucionalmente protegidos y existe un sistema de principios que contribuyen a caracterizar el contenido del valor constitucional medio ambiente, y orientan y limitan la formación de las normas primarias, así como su regulación y actuación.

La cuestión medioambiental y sus características peculiares tienen sus repercusiones en el sistema de los principios. El sistema de los principios constitucionales tiene su origen no solamente de la fuente que los contiene sino también de la configuración intrínseca del medio ambiente. Una eficaz y realística acción de tutela del valor representado por los equilibrios ecológicos configura los contenidos de un derecho constitucional común a todos los ordenamientos.

A través del estudio sistémico de los principios del derecho positivo vigente se ha llegado a una interpretación común e unificadora cual fundamento de la conciencia medioambiental y ecológica: el concepto de desarrollo sostenible.

El valor medio ambiente no tiene una posición predominante en una supuesta (teórica) escala jerárquica constitucional, sino su función primaria se destaca a nivel de procedimientos.

Una tutela del medio ambiente plena y efectiva se basa en procedimientos jurídicos que siempre tengan en cuenta los efectos que estos pueden producir sobre el medio ambiente.

Los principios de precaución y prevención por ejemplo determinan una inversión en las relaciones ordinarias entre la norma y el objeto del medio ambiente. Normalmente la norma contempla una reacción frente a conductas humanas que producen una lesión respecto al equilibrado desarrollo de la convivencia y de las relaciones sociales, las normas a tutela del medio ambiente, al contrario, tienen que ser preventivas, tienen que establecer el posible acontecimiento de efectos negativos, y prevenir peligros que podrían ocurrir y difíciles de probar. Por todo ello, el principio de precaución invierte la relación entre hecho y norma. La norma para ser razonable tiene que prever *factispecies* (hechos reales). Desde el punto de vista del principio medioambiental de precaución la norma tiene que

adelantar la ciencia, evitando determinados comportamientos y limitando libertades también sin prueba de que se trate de comportamientos dañinos.

El derecho del medio ambiente es el campo óptimo para analizar la relación entre ciencia y derecho. Por un lado, la noción de medio ambiente por sí misma presenta una naturaleza técnico-científica, y para garantizar una eficaz y efectiva tutela del medio ambiente es imprescindible emplear los instrumentos de la ciencia y de la tecnología. Por otro lado, la disciplina medioambiental no se puede reducir a la simple aplicación de reglas científicas, su naturaleza político-jurídica se basa también en una acción de balance de intereses, entre el valor medioambiental y los otros valores, de carácter político. La ciencia es la fuente principal de conocimientos, es imparcial y no emite juicios de valores. En los últimos años la pérdida de confianza en el sector de la política ha sido acompañada por un reforzamiento de la confianza en el sector de la ciencia, porque en relación al medio ambiente, la ciencia y la tecnología son portadores de realidades objetivas, mientras la política a primera vista parece limitarse a la simple ratificación de las conclusiones de los expertos. En realidad, las ciencias aplicadas al medio ambiente presentan un cierto grado de incertidumbre y son discutibles y el derecho no se puede limitar a la descripción de la realidad que, por cuanto objetiva, refleja la relación entre diferentes voluntades directas a alcanzar determinados fines. A la política y a la discrecionalidad corresponde un cierto lugar, considerada la incertidumbre que pueden tener las conclusiones científicas, siendo necesario realizar operaciones que se basan en la precaución y proporcionalidad y otros criterios no científicos.

I.3. El valor, eficacia del concepto de medio ambiente en la Constitución española y en la Constitución portuguesa

Se trata a este punto de considerar y posicionar el valor “medio ambiente” en el marco de la CE y CRP.

En el caso de la CE de 1978 la mención de “medio ambiente” ya se podría considerar incluida implícitamente en el Preámbulo de la misma constitución, cuando establece que “La Nación española...proclama su voluntad de... promover el progreso de la cultura y de la economía para asegurar a todos una digna calidad de vida”. Una digna calidad de vida no se puede alcanzar con un medio ambiente inadecuado.

La fórmula empleada por el constituyente español en el art. 45 de la CE es compleja, contiene “el régimen constitucional material del medio ambiente”. Este artículo consta de tres apartados que establecen los derechos y deberes de todas las personas en relación con el medio ambiente, así como las obligaciones de los poderes públicos y las sanciones correspondientes en caso de incumplimiento.

En el primer apartado se establece el derecho-deber de todos a disfrutar de un medio ambiente adecuado para su desarrollo, así como la responsabilidad de conservarlo.

En el segundo apartado se establece la obligación de los poderes públicos de velar por la utilización racional de los recursos naturales con el objetivo de proteger y mejorar la calidad de vida, así como de defender y restaurar el medio ambiente con la ayuda de la solidaridad colectiva.

En el tercer y último apartado se establece un régimen de sanciones, tanto penales como administrativas, y la obligación de reparar el daño causado, en caso de que se violen las disposiciones establecidas en los apartados anteriores. En resumen, el artículo 45 de la Constitución española establece un marco integral para la protección del medio ambiente y regula tanto los derechos como las obligaciones de todas las partes involucradas⁶⁹.

Antes de adentrarnos en la discusión de la doctrina sobre la naturaleza jurídica del derecho al medio ambiente adecuado, si se trata de un principio rector⁷⁰ o un derecho, es conveniente decir que el constituyente no da una definición de medio ambiente.

Desde el art. 45 de la CE se deduce una visión antropocéntrica del medio ambiente tratándose de algo útil para llegar a tener una vida de calidad. El deber de conservar el medio ambiente se encomienda a los poderes públicos que deben emplear políticas para favorecer un uso racional de los recursos naturales⁷¹.

En relación a la naturaleza del derecho al medio ambiente las primeras dudas surgen por su colocación sistemática, encontrándose el art. 45 ubicado en el Capítulo III del Título

⁶⁹ César Aguado Renedo, ‘La Difícil Concepción Del Medio Ambiente Como Derecho Constitucional El Ordenamiento Español’, *Revista de Derecho Político*, número 54 (2002), p. 129–52.

⁷⁰ Adolfo Jiménez Jaén, Antonio Domínguez Vila, and Juan Ramón Rodríguez Drincourt (directores), ‘Artículo 26 Derechos En El Ámbito Del Medio Ambiente’, in *Comentarios a La Ley Orgánica 1/2018, de 5 de Noviembre, de Reforma Del Estatuto de Autonomía de Canarias*, 2020, pp. 175–80, p. 176, en relación a lo establecido en el nuevo EACan de 2018 también prevalece la interpretación del derecho al medio ambiente como “un principio rector, de un mandato al legislador, que será realmente, el que debe dar contenido a este derecho”.

⁷¹ Alberton, p. 226.

I, Capítulo titulado “De los principios rectores de la política social y económica”. Los apartados 2º y 3º del art. 45 encajan perfectamente entre los principios rectores, el 2º se refiere justamente a un mandato cuyos destinatarios son los poderes públicos, que deben utilizar racionalmente los recursos naturales, y defender y restaurar el medio ambiente, el apartado 3º es un mandato al legislador a hacer efectivo el sistema de tutela del medio ambiente a través de sanciones penales y administrativas y al mismo tiempo prevé la obligación de reparar el daño. El problema se pone en relación al primer apartado que establece que “todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona” parece según la interpretación literal un derecho fundamental si se considera que el Título I es titulado “De los derechos y deberes fundamentales”. Por lógica si es un principio rector no puede ser un derecho fundamental, pero si fuera un derecho no obligatoriamente tiene que ser un derecho fundamental⁷².

Otra técnica para establecer la naturaleza jurídica del derecho al medio ambiente es el sistema de garantías. El art. 53.1 CE establece que todos los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo segundo del Título primero, quedando excluido por lo tanto los del Capítulo tercero donde se encuentra el medio ambiente, vinculan a todos los poderes públicos, es decir que son directamente aplicables sin que sea necesaria mediación legislativa, confirmada esta aplicabilidad directa por el Tribunal Constitucional. Además, el art. 53 de la CE establece una serie de garantías de la fundamentalidad de los derechos que parece útil recordar. El art. 53.1 CE prevé una doble reserva de ley formal, regulación solo por ley orgánica que necesita de mayoría absoluta, una mayoría cualificada, con necesidad de un mayor acuerdo entre las fuerzas políticas para alcanzarla, y reserva de ley material, indisponibilidad por parte del legislador del contenido esencial de los derechos fundamentales. Según la doctrina constitucionalista la doble garantía de la reserva de ley orgánica para la regulación y el respeto del contenido esencial, son señal de encontrarnos delante a derechos fundamentales, restringiendo esta categoría a los reconocidos en la Sección segunda del Capítulo segundo del Título primero de la CE, quedando excluido por lo tanto el art. 45 CE.

El art.53.2 CE dispone una garantía de carácter jurisdiccional, para los derechos establecidos en los arts. 14 al 30.2 CE: “Cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el artículo 14 y la Sección primera del Capítulo

⁷² Aguado Renedo, p. 138.

segundo ante los Tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad y, en su caso, a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Este último recurso será aplicable a la objeción de conciencia reconocida en el artículo 30”.

Finalmente, el párrafo 3 del art. 53 CE establece que “El reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo tercero informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen”. Los principios reconocidos en el Capítulo III, donde se encuentra la tutela del medio ambiente, no gozan de una garantía jurisdiccional especial, no tienen un contenido mínimo esencial que constituya un límite para el legislador⁷³.

No se trataría ni de derecho fundamental ni constitucional⁷⁴, aun siendo un contrasentido porque todos los derechos presentes en la CE son constitucionales, la interpretación que prevalece considera el art. 45 CE como una norma programática⁷⁵, una invitación al legislador para que dicte su disciplina detallada, se podría definir un derecho “legal”, pero no existe una ley básica ambiental, existen múltiples leyes ambientales, y teniendo en cuenta que España en 1986 entró en las Comunidades Europeas no se puede olvidar que la legislación nacional está condicionada por la normativa europea, con los consecuentes problemas de coordinación entre las competencias comunitaria, estatal y autonómica, de ahí se confirma nuevamente su carácter multinivel.

Según otra parte de la doctrina el derecho al medio ambiente adecuado es un “derecho constitucional de muy controvertida efectividad” permaneciendo incertidumbres relativamente al carácter subjetivo de este derecho, se trata de un derecho de contenido incierto ya que falta una definición por parte del legislador, quizás solamente la jurisprudencia ha ofrecido interpretaciones contribuyendo a la construcción de este derecho⁷⁶.

Otra parte de la doctrina en relación al régimen constitucional del medio ambiente que se menciona en la CE destaca diferentes puntos de vista: el punto de vista individual y el

⁷³ Aguado Renedo, p. 139-140.

⁷⁴ Aguado Renedo, p. 151.

⁷⁵ Alberton, p. 226.

⁷⁶ Canosa Usera p. 214; Marta Pérez Gabaldón, *Los Problemas Competenciales En Materia Medioambiental y Las Relaciones Intergubernamentales Como Posible Vía de Solución*, ed. by Corts Valencianes, 2011, p. 23-25.

análisis como principio y mandato a los poderes públicos. Sobre la naturaleza del medio ambiente se trata de ver si es un derecho subjetivo o un principio, llegando a la conclusión que no es posible un Estado social sin un “mínimo existencial ecológico”⁷⁷. El medio ambiente se considera como un bien colectivo, siendo imposible por lo tanto la creación de un derecho subjetivo con un objeto tan extenso. La CE garantiza que el particular tenga un interés legítimo al desarrollo legal de la disciplina medio ambiental. La dificultad e imposibilidad de la reconstrucción del medio ambiente como derecho fundamental, o como derecho individual constitucional, se supera empleando la categoría de los deberes de protección fundamentales. La protección del medio ambiente tendría relevancia *iusfundamental* en cuanto el Estado asume la obligación constitucional de defenderlo en modo efectivo. Utilizando la categoría de las obligaciones *iusfundamentales* se trata de ver si este tipo de protección pueda dar fundamento a una protección individual subjetiva, reconociéndose en caso de violaciones graves y manifiestas del medio ambiente, la posibilidad de una reacción individual⁷⁸.

El nuevo Estatuto de Autonomía de Canarias de 2018 ha introducido una importante novedad en materia de protección ambiental. En concreto, se han contemplado los “derechos en el ámbito del medio ambiente”, los cuales incluyen el derecho a vivir en un medio ambiente equilibrado y sostenible, sin contaminación y respetuoso hacia la salud, y a gozar de los recursos naturales y del paisaje terrestre y marino en condiciones de igualdad, realizando un uso responsable de los mismos, considerado el carácter insular de Canarias remitiendo al art. 4 del EACan⁷⁹. Además, se establece el deber correspondiente de preservar, recuperar y mejorar el medio ambiente, para las generaciones presentes y futuras, así como la obligación de los poderes públicos de desarrollar una política de tutela del medio ambiente, con arreglo al principio de desarrollo sostenible, incluyendo tanto los espacios terrestres como los marinos, en condiciones de igualdad considerado el carácter insular de Canarias.

Es importante destacar que, si bien los Estatutos de Autonomía no pueden establecer derechos subjetivos en sentido estricto, el artículo 26 del EACan establece directrices,

⁷⁷ Fernando Simón Yarza, *Medio Ambiente y Derechos Fundamentales*, ed. by Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, *Centro de Estudios Políticos y Constitucionales*, 2012, p. 47.

⁷⁸ Simón Yarza, p. 99-205.

⁷⁹ Vicente Navarro Marchante, Antonio Domínguez Vila, and Juan Ramón Rodríguez Drincourt (directores), ‘Artículo 4 Ámbito Espacial’, in *Comentarios a La Ley Orgánica 1/2018, de 5 de Noviembre, de Reforma Del Estatuto de Autonomía de Canarias* (Madrid, 2020), pp. 65–68.

objetivos o mandatos a los poderes públicos autonómicos⁸⁰. En este sentido, se garantizará la defensa y protección de la naturaleza, el medio ambiente, el paisaje y la biodiversidad tanto en espacios terrestres como marinos, y se establecerán políticas de gestión, ordenación y mejora de su calidad, con arreglo al principio de desarrollo sostenible.

Además, todas las personas tendrán derecho a acceder a la información medioambiental que dispongan los poderes públicos canarios. Este nuevo marco jurídico representa un importante avance en la protección del medio ambiente y los recursos naturales en Canarias, y deberá ser aplicado y respetado por todos los ciudadanos y las autoridades competentes.

Fundamental recordar las interpretaciones del Tribunal Constitucional español (en adelante TC): a favor de un concepto jurídico unitario de medio ambiente es la sentencia del TC 102/1995, de 26 de junio, del Tribunal Constitucional español que establece, en el fundamento jurídico cuarto, que el medio ambiente se puede calificar como noción jurídica indeterminada con una perspectiva “pluridimensional y, por tanto, interdisciplinar (STC 64/1982)”. Si se realiza un análisis semántico de las formulas empleadas en la Constitución y en los EEAA, finalmente hay una referencia a la definición propuesta por la RAE, interpretando así el medio ambiente como un concepto amplio, dinámico, en continua transformación⁸¹.

En términos de la STC 102/1995, de 26 de junio: “el medio ambiente, tal y como ha sido descrito, es un concepto nacido para reconducir a la unidad los diversos componentes de una realidad en peligro” y explica la toma de conciencia y de posición en relación a la protección de un tema tan delicado y urgente al mismo tiempo justificando la protección a todos los niveles, constitucional, europeo y universal, incluyendo la tutela del medio ambiente no solo la finalidad de conservar el patrimonio medioambiental que existe hoy, sino también mejorarlo de cara al futuro pensando en las nuevas generaciones, siendo la

⁸⁰ Jiménez Jaén, Domínguez Vila, and Rodríguez Drincourt, p. 176. Esta es la interpretación del TC en la sentencia 247/2007, de 12 de diciembre; Adolfo Jiménez Jaén, ‘Islas Canarias: Nuevo Estatuto de Autonomía, Aspectos Ambientales’, *Observatorio de Políticas Ambientales*, 2019, 1161–82.

⁸¹ Tribunal Constitucional, Sentencia 102/1995, de 26 de junio de 1995, *Boletín Oficial Del Estado*, 1995, pp. 3–44 <<https://www.boe.es/boe/dias/1995/07/31/pdfs/T00003-00044.pdf>>, el medio ambiente “ha de calificarse como concepto jurídico indeterminado con un talante pluridimensional y, por tanto, interdisciplinar (STC 64/1982). Una primera indagación semántica, según el sentido propio de las palabras utilizadas por la Constitución y los Estatutos, nos lleva al Diccionario de la Real Academia Española, donde algunas acepciones de la palabra "medio" lo definen como el conjunto de circunstancias culturales, económicas y sociales en que vive una persona o un grupo humano” (FJ 4), p. 24.

perspectiva adoptada a nivel constitucional, europeo e internacional⁸². En definitiva, el TC adopta una concepción funcional y dinámica: se podría hablar de una norma ambiental cuando la principal finalidad de la norma fuera la tutela ambiental, que corresponde a los poderes públicos⁸³.

La STC 306/2000 confirma la adopción de una concepción amplia de medio ambiente, todas las preguntas y discusiones relativas al medio ambiente tienen un carácter transversal que se refleja también en el tema del reparto de las competencias a nivel tanto constitucional como a nivel comunitario⁸⁴.

La STC 233/2015 en relación al art. 45 de la CE habla de principio rector “los principios rectores de la política social y económica del capítulo III del título I, informarán “la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos”, según ordena el art. 53.3 de la CE”⁸⁵.

⁸² Tribunal Constitucional, *Sentencia 102/1995, de 26 de Junio de 1995*. En términos de la STC 102/1995, de 26 de junio: "el medio ambiente, tal y como ha sido descrito, es un concepto nacido para reconducir a la unidad los diversos componentes de una realidad en peligro. Si éste no se hubiera presentado resultaría inimaginable su aparición por meras razones teóricas, científicas o filosóficas, ni por tanto jurídicas....Diagnosticada como grave, además, la amenaza que suponen tales agresiones y frente al reto que implica, la reacción ha provocado inmediatamente una simétrica actitud defensiva que en todos los planos jurídicos constitucional, europeo y universal se identifica con la palabra “protección”, sustrato de una función cuya finalidad primera ha de ser la “conservación” de lo existente, pero con una vertiente dinámica tendente al “mejoramiento”, ambas contempladas en el texto constitucional (art. 45.2 CE), como también en el Acta Única Europea (art. 130 R) y en las Declaraciones de Estocolmo y de Río" (FJ 7), p. 26.

⁸³ M. Isabel Garrido Gómez, ‘Derechos Humanos y Medio Ambiente: Sistema de Protección En El Marco de La Unión Europea y de Las Naciones Unidas’, p. 1-68, p. 14-15.

⁸⁴ Tribunal Constitucional, ‘Sentencia 306/2000, de 12 de Diciembre’, 2000, pp. 79–93, en el fundamento jurídico sexto establece que “Sentado esto, debemos reiterar una vez más el carácter complejo y polifacético que presentan las cuestiones atinentes al medio ambiente (STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 3). Desde la perspectiva que ahora interesa, dicho carácter se traduce en la transversalidad de las competencias sobre medio ambiente en su configuración constitucional en cuanto que, como dice la expresada STC 102/1995, el medio ambiente incide «en otras materias incluidas también, cada una a su manera, en el esquema constitucional de competencias (art. 148.1.1, 3, 7, 8, 10 y 11 C.E.)». Por ello lo ambiental es un factor a considerar en las demás políticas públicas sectoriales con incidencia sobre los diversos recursos naturales integrantes del medio ambiente (SSTC 102/1995, FJ 6 y, en relación con la concreta técnica de evaluación de impacto ambiental, STC 13/1998, de 22 de enero, FJ 7). En paralelo con esta doctrina cabe mencionar ahora el art. 6 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE), que impone la integración de las exigencias ambientales en la definición de las políticas y acciones de la Comunidad Europea”, p. 85; Alejandro Figueroa Ochoa, ‘Medioambiente Como Bien Jurídico Protegido, ¿visión Antropocéntrica o Ecocéntrica?’, *UNED Revista de Derecho Penal y Criminología*, 3.11 (2014), 253–94, p. 271 <http://espacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:revistaDerechoPenalyCriminologia-2014-11-5030/Ochoa_Figueroa.pdf>; Lucía Casado Casado, *La Recentralización de Competencias En Materia de Protección Del Medio Ambiente*, ed. Institut d’Estudis de l’Autogovern Generalitat de Catalunya, 2018, p. 1-509, p. 115.

⁸⁵ Tribunal Constitucional, *Sentencia 233/2015, de 5 de noviembre, 2015*, pp. 117150–97.

, establece que el art. 45 CE «enuncia un principio rector, no un derecho fundamental. Los Tribunales deben velar por el respeto al medio ambiente, sin duda, pero “de acuerdo con lo que dispongan las leyes” que desarrollen el precepto constitucional (art. 53.3 CE, SSTC 32/1983, fundamento jurídico 2, 149/1991, fundamento jurídico 1, y 102/1995, fundamentos jurídicos 4-7)”» (STC 199/1996, FJ 3). Conforme a su carácter informador, es el legislador quien ha de determinar las técnicas apropiadas para llevar a cabo la

A día de hoy se debate sobre la necesidad de llevar a cabo una reforma de la Constitución en España y ante la posibilidad de una hipotética reforma debería aprovecharse la oportunidad para actualizar los aspectos relativos al medio ambiente considerándose insuficiente la disciplina dictada en 1978.

Considerado que dos de los archipiélagos atlánticos que componen la Macaronesia europea, Azores y Madeira, son portugueses, es imprescindible incluir un análisis de la CRP de 1976 que es la primera Carta constitucional de la historia Constitucional portuguesa a consagrar al medio ambiente una norma específica, encuadrándolo en el art. 66 en la lista de los derechos sociales, en una norma de carácter programático. La Constitución de la República Portuguesa, adoptada en un contexto revolucionario, después de un período de fuerte dictadura, constituyó una meta importante para la democracia social y medioambiental.

En la doctrina portuguesa se señalan los errores en la evolución del cuadro constitucional después de las varias revisiones constitucionales. La versión original del art. 66 de la CRP constaba de cuatro párrafos: “el primero que establecía el derecho de todos los ciudadanos a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, acompañado del deber de defenderlo; el apartado dos que establecía cuatro prioridades de intervención del Estado y, de los demás poderes públicos y privados, en el ámbito de la protección ambiental, que incluían la prevención de la contaminación, la ordenación del territorio con respecto a la distribución armoniosa de los recursos biológicos, la conservación de la naturaleza mediante la creación y mantenimiento de parques y reservas naturales, y la gestión racional de los recursos naturales, respetando su capacidad de regenerarse; el párrafo tres que establecía un sistema indemnizatorio en caso de violaciones del derecho al medio ambiente; y por último el párrafo cuarto que encuadraba la protección ambiental en el objetivo más amplio de promover la calidad de vida, relacionando el art. 66 con el art. 9 titulado Tareas fundamentales del Estado”⁸⁶.

En el apartado uno se emplea la fórmula del “derecho al medio ambiente” sano y “ecológicamente equilibrado” añadiendo en el mismo apartado el deber de defenderlo,

plasmación de ese principio rector en el que la protección del medio ambiente consiste (STC 84/2013, de 11 de abril, FJ 6, y las allí citadas). Tempranamente advirtió este Tribunal que ello no significa que estemos ante normas meramente programáticas, sino que el «reconocimiento, respeto y protección» de los principios rectores de la política social y económica del capítulo III del título I, informarán «la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos», según ordena el art. 53.3 de la Constitución (FJ 2 c).

⁸⁶ Carla Amado Gomes, ‘Constituição e Ambiente: Errância e Simbolismo’, 2006, 1–17, p.3.

encuadrando el derecho al medio ambiente en la categoría de los derechos sociales, económicos y culturales⁸⁷. El medio ambiente se considera como un bien de naturaleza colectiva, es decir que incluye un interés de facto, y no un derecho. De consecuencia se entiende así su vertiente impositiva que se traduce en el deber de cada ciudadano, diferenciado según su actividad concreta, de defender tal situación jurídica.

Las reformas de la Constitución portuguesa han sido siete y el contenido del art. 66 CRP se ha ampliado de forma exagerada incluyendo en el concepto de ambiente otros bienes que encuentran cobertura constitucional en otras disposiciones específicas de la Constitución, señalándose una vocación expansionista del bien jurídico “medio ambiente”, incluyéndose en él la promoción de la salud, una planificación adecuada del territorio, la buena gestión del espacio urbano, la conservación del patrimonio cultural, la garantía de los derechos del consumidor, con la consecuencia de encontrarnos frente a la indefinición del bien jurídico medio ambiente

La Constitución portuguesa ha experimentado siete reformas, y una de las áreas que ha sufrido cambios significativos es la relativa al medio ambiente. El artículo 66 de la Constitución establece el derecho de todos a un medio ambiente saludable y equilibrado y el deber de protegerlo. Además, el Estado tiene la responsabilidad de garantizar este derecho a través de una serie de medidas y políticas, incluyendo la prevención y control de la contaminación, la promoción de un desarrollo sostenible y equilibrado, la protección de la naturaleza y los valores culturales, y la promoción de la educación ambiental y el respeto al medio ambiente.

El artículo 66 de la Constitución de la República Portuguesa establece el derecho de todas las personas a vivir en un medio ambiente saludable y ecológicamente equilibrado, y el deber de protegerlo.

Además, el Estado tiene la responsabilidad de prevenir y controlar la contaminación y la erosión, ordenar y promover la ordenación del territorio, proteger la naturaleza y los paisajes, promover el uso sostenible de los recursos naturales, mejorar la calidad ambiental de las poblaciones y las áreas urbanas, integrar objetivos ambientales en las

⁸⁷ Carla Amado Gomes, ‘O Ambiente Na Ternura Dos 40 Anos Da Constituição de 1976: Breve Apontamento e Sugestões Para Uma Eventual Revisão *’, in *Colóquio Nos 40 Anos Da Constituição de 1976*, 2016, pp. 1–10, p. 1.

políticas sectoriales, fomentar la educación ambiental y asegurar que la política fiscal sea compatible con el desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente.

En general, el artículo 66 establece un enfoque amplio y proactivo en relación con la protección del medio ambiente y la calidad de vida, enfatizando la responsabilidad del Estado y la participación ciudadana en la gestión ambiental.

Sin embargo, se ha argumentado que el contenido del artículo 66 se ha ampliado en exceso, incluyendo otros bienes que ya están protegidos por otras disposiciones específicas de la Constitución, lo que ha llevado a una indefinición del bien jurídico medio ambiente. Esta situación de indefinición se podría justificarse solo considerada la intención de subrayar la “transversalidad de la política ambiental”. Al final el medio ambiente se podría circunscribir a la definición del art. 6 de la Ley Básica Ambiental, es medio ambiente: el aire, el agua, la luz, el suelo y subsuelo, la fauna y la flora. Si se considera que el art. 66 de la CRP es una norma programática, su contenido se completa a través de la intervención del legislador estatal. Algunos de estos bienes incluyen la promoción de la salud, una planificación adecuada del territorio, la buena gestión del espacio urbano, la conservación del patrimonio cultural y la garantía de los derechos del consumidor.

En definitiva, el artículo 66 de la Constitución portuguesa establece un marco importante para la protección del medio ambiente y la calidad de vida, que debe ser complementado por las políticas y medidas específicas que el Estado adopte en esta materia⁸⁸.

⁸⁸ Jorge Miranda, ‘O Meio Ambiente e a Constituição’, 2004, pp. 181–97 habla de derecho a prestaciones positivas por parte del Estado y de la sociedad ; Nación Portuguesa, ‘Constitución de Portugal de 1976 Con Enmiendas Hasta 2005’, 2021, 1–112. Añadimos una traducción en castellano del artículo 66 de la CRP (Del medio ambiente y la calidad de vida)1. Todos tienen derecho a un medio ambiente de vida humano salubre y ecológicamente equilibrado, y el deber de defenderlo.2. Para asegurar el derecho al medio ambiente, dentro del marco de un desarrollo sostenible, le corresponde al Estado, mediante organismos propios y con la implicación y la participación de los ciudadanos: a) Prevenir y controlar la contaminación y sus efectos y las formas perjudiciales de erosión; b) Ordenar y promover la ordenación del territorio, teniendo como objetivo una correcta localización de las actividades, un desarrollo socioeconómico equilibrado y la valoración del paisaje; c) Crear y desarrollar reservas y parques naturales y de recreo, así como clasificar y proteger paisajes y lugares, de manera a que se garantice la conservación de la naturaleza y la preservación de valores culturales de interés histórico o artístico; d) Promover el aprovechamiento racional de los recursos naturales, salvaguardando su capacidad de renovación y la estabilidad ecológica, respetando el principio de la solidaridad entre las generaciones; e) Promover, en colaboración con las entidades locales, la calidad ambiental de las poblaciones y de la vida urbana, especialmente en el plan arquitectónico y en el de la protección de las zonas históricas; f) Promover la integración de objetivos ambientales en las diversas políticas de ámbito sectorial; g) Promover la educación ambiental y el respeto

Otra cuestión que levanta el art. 66 CRP es la distinción entre daño ambiental y daño ecológico, el legislador constituyente no consigue separarse de una concepción del daño ambiental como daño a la persona, consiguiendo consecuentemente cobertura constitucional a través de los derechos fundamentales clásicos, vaciando de contenido el art. 66 CRP. Pero el daño ecológico se diferencia del daño personal como se puede deducir de las características enunciadas en el art. 52.3 CRP⁸⁹. El daño ecológico se diferencia del daño personal en base a una serie de características peculiares: “por el nexo de imputación, por la extensión, por el cálculo del perjuicio y por los límites de la indemnización”.

En definitiva, en referencia al art. 66 CRP se destaca su excesivo simbolismo, se trata de una fórmula simbólica considerado que la tutela medioambiental se hizo efectiva en Portugal realmente tras la adhesión a la Comunidad Europea en 1986, con la aplicación y respeto de las políticas ambientales y aplicación de las respectivas normas. No obstante, se considera oportuna una reforma del art. 66 CRP que tiene que pasar necesariamente por un adelgazamiento de su contenido, hablándose al final de una “depuración constitucional”⁹⁰.

La interpretación de la dimensión constitucional del medio ambiente en los dos sistemas constitucionales analizados conduce a conclusiones similares. Las Constituciones española de 1978 y portuguesa de 1976 tienen mucho en común, surgen en una época donde nace la conciencia medioambiental, el deterioro del medio ambiente en consecuencia de las actividades humanas empieza a detectarse, reconociéndose un derecho de todos a un medio ambiente sano y un deber de los poderes públicos de conservarlo. Por un lado, domina una visión antropocéntrica del medio ambiente: la protección del medio ambiente tiene su justificación y fundamento en relación a la tutela

a los valores del medio ambiente; h) Asegurar que la política fiscal haga compatibles el desarrollo y la protección del medio ambiente y la calidad de vida.

⁸⁹ Nación Portuguesa, ‘Constitución de Portugal de 1976 Con Enmiendas Hasta 2005’, 2021, 1–112. El art. 52.3 CRP establece que: “Todos tienen el derecho a ejercer la acción popular, incluyendo el derecho a recurrir por la compensación apropiada para las partes agraviadas, en los casos y términos establecidos por la ley, bien personalmente o por medio de asociaciones que apoyen la defensa de los intereses en cuestión. Tal derecho será ejercido, particularmente, en orden a: a. Promover la prevención, cese o procedimiento judicial de delitos contra la salud pública, los derechos de los consumidores, la calidad de vida, o la preservación del medio ambiente y la herencia cultural.

⁹⁰ Amado Gomes, ‘Constituição e ambiente: errância e simbolismo’, p. 16; Amado Gomes, ‘O Ambiente Na Ternura Dos 40 Anos Da Constituição de 1976: Breve Apontamento e Sugestões Para Uma Eventual Revisão *’, p. 1-6.

y al disfrute de la vida humana. Por otro lado, adquiere relevancia también una visión ecológica cuando se habla de tutela del ecosistema y posibilidad de reparar el daño ecológico. La primera acción de protección se encomienda a los poderes públicos, luego a la sociedad en general y a los privados. Un empleo racional de los recursos naturales, el principio del desarrollo sostenible, deben servir de guía, de instrumentos de equilibrio respecto a una actividad económica compatible con la tutela del medio ambiente. La iniciativa económica privada debe respetar los criterios de la proporcionalidad y razonabilidad en el respeto del medio ambiente. En ambos modelos constitucionales se detectan la presencia e influjo del derecho internacional y comunitario en materia medioambiental, aplicándose el principio de integración del derecho comunitario. Se registra una actualización de la forma de Estado en sentido medioambiental y el medio ambiente se convierte en un *leitmotiv* de todas las políticas institucionales.

I.4. El título competencial en materia de medio ambiente en España y Portugal

En la perspectiva institucional es imprescindible el análisis de las relaciones entre poder central y poderes regionales o autonómicos para ver cómo se distribuye el ejercicio de las políticas medioambientales⁹¹. La dimensión horizontal se mezcla con la vertical, si se analiza el reparto competencial, la intervención de los poderes autonómicos y regionales demuestran un mayor grado de tutela que puede responder a las efectivas exigencias de los territorios.

El art. 45.2 CE establece que “los poderes públicos velarán por el uso racional de todos los recursos naturales” se trata de ver cuáles son los titulares de estos poderes públicos, tocando el tema del reparto de las competencias entre Estados y otros entes territoriales en materia medioambiental. Tras haber propuesto un análisis de los principios constitucionales relativos al medio ambiente en las Constituciones de referencia se tiene que reconocer que los ordenamientos compuestos parecen el modelo ideal para que se haga efectiva la tutela del medio ambiente, se trata ahora aquí de analizar la política medioambiental y la arquitectura institucional de los modelos descentralizados⁹² de interés en la Macaronesia europea. Cuando se habla de política medioambiental en ordenamientos compuestos, no se puede olvidar el reparto de las competencias entre el

⁹¹ Alberton, p. 224.

⁹² Alberton, p. 41.

Estado y las articulaciones territoriales, que podrían ser Regiones o Comunidades Autónomas⁹³.

En el caso español las relaciones interinstitucionales relativas a la materia del medio ambiente, que incluyen las relaciones verticales entre Estado y CCAA y las relaciones horizontales entre las CCAA, son el resultado de un largo proceso, en el cuál han influido hechos históricos, pero también determinante es el dictado del texto constitucional español, que en lugar de explicar la arquitectura de la estructura estatal descentralizada, ha simplemente indicado las modalidades para su realización⁹⁴.

La CE atribuye competencias normativas en materia de protección del medio ambiente tanto al Estado como a las CCAA. En general el tema de la distribución de las competencias se encuentra en los art.148 y 149 de la CE, pero se complementa con otras disposiciones.

El art.149.1.23^a de la CE⁹⁵ establece que al Estado le corresponde de manera exclusiva la competencia de establecer la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio por parte de las CCAA de establecer normas adicionales de protección, y primero hay que establecer que se entiende por normativa básica del Estado. La normativa básica estatal sobre protección del medio ambiente establece unos límites donde se puede mover la normativa autonómica y al mismo tiempo marca unos mínimos a respetar, unas pautas generales, un hilo conductor básico⁹⁶. La posibilidad por parte de las CCAA de desarrollar la legislación básica estatal en materia medioambiental resultaba inferior en comparación con otros sectores según la STC 149/1991⁹⁷ en el fundamento jurídico 1º D se establece que "...la obligada interpretación de los Estatutos conforme a la Constitución fuerza a entender, sin embargo, que en materia de medio ambiente el deber estatal de dejar un margen de desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica es menor que en otros ámbitos y que, en consecuencia, no cabe afirmar la

⁹³ Pérez Gabaldón, *Los problemas competenciales en materia medioambiental y las relaciones intergubernamentales como posible vía de solución*, Ed. Cortes Valencianas, 2011, p. 31-74.

⁹⁴ Manuel Fernández Salmerón and Blanca Soro Mateo, *La Articulación Del Ordenamiento Jurídico Ambiental En El Estado Autonómico*, Atelier, 2001, p. 33-40; Alberton p. 234-235.

⁹⁵ 'Constitución Española' El art.149.1.23^a de la CE dice que "el Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección".

⁹⁶ Fernández Salmerón and Soro Mateo, p. 47-49.

⁹⁷ Tribunal Constitucional, 'Sentencia Tribunal Constitucional Español (STC 149/1991) de 4 de Julio', 1991, pp. 14-53.

inconstitucionalidad de las normas estatales aduciendo que, por el detalle con el que están concebidas, no permiten desarrollo normativo alguno.”

Sucesivamente el espacio normativo estatal en materia de medio ambiente es delimitado por la STC 102/1995 en el fundamento jurídico 8 establece que “...en materia de medio ambiente el deber estatal de dejar un margen al desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica, aun siendo menor que en otros ámbitos, no puede llegar, frente a lo afirmado en la STC 149/1991, de la cual hemos de apartarnos en este punto, a tal grado de detalle que no permita desarrollo legislativo alguno de las Comunidades Autónomas con competencias en materia de medio ambiente, vaciándolas así de contenido”. El TC ha establecido que la ley estatal debe dejar un margen de concreción y unos contenidos mínimos que deben respetarse por la legislación autonómica⁹⁸.

A veces faltan las bases estatales en materia de medio ambiente, sobre todo este fenómeno se registra en el caso de la transposición de normativa comunitaria, donde a veces las CCAA actúan antes del Estado.

El art.149.3 de la CE establece una cláusula de supletoriedad cuando dice que “El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas”, es una cláusula de cierre relativa al reparto de las competencias establecido por la CE.

El TC con SsTC 118/1996 de 27 de junio y 61/1997 de 20 de marzo interpretó la cláusula en el sentido que el Estado no puede intervenir en materias que son de competencia exclusiva de las CCAA, porque habría una invasión de las competencias autonómicas reconocidas por el art. 148 CE. La mejor interpretación relativa a la cláusula de supletoriedad es considerarla una disposición transitoria hasta la intervención de las CCAA en materia competencial según el límite permitido por los art. 148 y 149 de la CE⁹⁹.

En relación a la configuración del marco competencial autonómico las CCAA en materia de medio ambiente tienen competencias de diferente índole. El art. 148.1.9º dice que las CCAA puede asumir la gestión de la tutela medioambiental¹⁰⁰. La materia del medio

⁹⁸ José Ramón Baudet Naveros, Antonio Dominguez Vila, and Juan Ramón Rodríguez Drincourt (directores), ‘Artículo 153 Medioambiente’, in *Comentarios a La Ley Orgánica 1/2018, de 5 de Noviembre, de Reforma Del Estatuto de Autonomía de Canarias*, 2020, pp. 886–91, p. 886; Alberton, p. 328.

⁹⁹ Fernández Salmerón and Soro Mateo, p. 56-65.

¹⁰⁰ ‘Constitución Española’, El art. 148.1.9º establece que “Las CCAA podrán asumir competencias en las siguientes materias.. La gestión en materia de protección del medio ambiente”.

ambiente se comparte entre Estado y CCAA. En líneas generales las CCAA pueden ejercitar la competencia exclusiva en la gestión del medio ambiente con referencia a funciones administrativas¹⁰¹.

Según el art. 149.1.23^a de la CE las CCAA pueden asumir competencias para establecer normas adicionales en materia de protección del medio ambiente, es decir para dictar normas de desarrollo de la legislación básica dictada por el Estado y normas adicionales que garanticen un mayor grado de protección.

No es fácil delimitar los confines en el reparto de competencias medioambientales entre Estado y CCAA porque dentro del mismo texto constitucional existen disposiciones específicas para determinados sectores que caben dentro de la definición más amplia de protección del medio ambiente; a veces las CCAA ejercen una competencia residual por las materias no reguladas por el Estado; y existen casos donde hay una competencia transversal del Estado que puede tocar la materia medioambiental¹⁰². Es necesario ampliar el análisis más allá de la Constitución e incluir el estudio de los EEAA, abordando progresivamente sus diferencias y matices que completan el bloque de constitucionalidad¹⁰³.

En relación al reparto de competencias en materia ambiental en Portugal se podría decir que la CRP incluye en su cuerpo una verdadera “Constitución del medio ambiente”, se puede empezar por el art. 9 letra e) de la CRP que establece que es misión fundamental del Estado “defender la naturaleza y el medio ambiente, preservar los recursos naturales y asegurar un correcto ordenamiento del territorio”. Se destacan las siguientes previsiones constitucionales: la preservación del equilibrio ecológico, la defensa del medio ambiente y de la calidad de vida del pueblo portugués entran entre los objetivos de los planes de desarrollo económico y social (art. 90 CRP); la interdependencia de la política ambiental y de las demás políticas de ámbito sectorial [art. 66.2 letras f), g), h) de la CRP]; la

¹⁰¹ Isabel Caro-Patón Carmona and Bernard- Frank Macera, *El Reparto de Competencias Entre El Estado y Las Comunidades Autónomas En Materia de Protección Ambiental y Aguas*, ed. by Universidad de Valladolid, 2002, p. 15-148; Lucía Casado Casado, *La Recentralización de Competencias En Materia de Protección Del Medio Ambiente*, ed. Institut d’Estudis de l’Autogovern Generalitat de Catalunya, 2018, p. 35. En este texto la autora dice que “Las CCAA pueden asumir la facultad para gestionar y ejecutar las políticas ambientales en función de las atribuciones expresas que recoja el correspondiente Estatuto de Autonomía”.

¹⁰² Lucía Casado Casado, *La Recentralización de Competencias En Materia de Protección Del Medio Ambiente*, ed. Institut d’Estudis de l’Autogovern Generalitat de Catalunya, 2018, , p. 1-509, p. 29.

¹⁰³ Francisco Rubio Llorente, ‘El bloque de constitucionalidad’, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1989, 9–37; Louis Favoreau, ‘El Bloque de La Constitucionalidad’, *Revista Del Centro de Estudios Constitucionales*, 5 (1990), 45–68.

complementariedad, la interdependencia y colaboración del Estado, de las Regiones Autónomas y de las entidades locales en materia medioambiental [art. 66. 2 e) CRP¹⁰⁴ y el art. 227.1 c)]; en materia de medio ambiente el Estado actúa en el ejercicio de poderes propios o primarios [arts. 9 e), 66, 90 y 93 CRP]; las bases de la protección de la naturaleza, del equilibrio ecológico son materia de competencia legislativa de la Asamblea de la República [art. 165.1 g) CRP]¹⁰⁵.

En relación a la posición de las Regiones Autónomas hay que tener en cuenta que Portugal se autodefine en su Constitución como Estado unitario, caracterizado por una organización basada en el respeto del principio de autonomía de las islas (Azores y Madeira) y del principio de subsidiariedad, de la autonomía de las entidades locales y de la descentralización democrática de la Administración Pública (art. 6.1 CRP), se podría definir como un Estado descentralizado o mejor Estado regional¹⁰⁶. En el marco simultáneo unitario y autonómico del Estado portugués, en esencia, no se puede captar ni prefigurar la voluntad de una creciente desarticulación del poder político en varios niveles de gobierno, existe más bien la búsqueda de una solución organizativa en virtud de la cual la diferenciación puede conjugarse con el mantenimiento de la unidad y la garantía de la coherencia sustancial de la organización y con mayor razón en tema de medio ambiente. El régimen autonómico insular presenta un grado de autogobierno muy avanzado y los respectivos Estatutos de Autonomía de Azores y Madeira atribuyen a la Asamblea legislativa regional la competencia de legislar en materia de medio ambiente. Se dedica un apartado posterior para analizar con mayor detalle esta temática.

¹⁰⁴ Nación Portuguesa. Art. 66.2 e) establece que “Para asegurar el derecho al medio ambiente, en el marco de un desarrollo sostenible, incumbe al Estado, por medio de organismos propios con la vinculación y la participación de los ciudadanos: e. Promover en colaboración con los gobiernos locales, la calidad medioambiental de las poblaciones y de la vida urbana, particularmente en el plano arquitectónico y en la protección de las zonas históricas”.

¹⁰⁵ Miranda, ‘O Meio Ambiente e a Constituição’, 2004, p. 191-192.

¹⁰⁶ Alberton, p. 390 Portugal se puede definir también Estado de estructura compleja. El art. 5 de la CRP titulado “Del territorio” establece lo siguiente: 1. Portugal abarca el territorio históricamente delimitado en el continente europeo y los archipiélagos de las Azores y Madeira.

El art. 6 titulado “Estado Unitario” dice que:

1. El Estado es Unitario, y respetará en su organización el principio de autonomía de las islas y el principio de subsidiariedad, la autonomía de las entidades locales y la descentralización democrática de la Administración Pública.
2. Los archipiélagos de las Azores y de Madeira serán Regiones autónomas con su propio estatuto político-administrativo e instituciones de autogobierno.

I.5. Las competencias en materia de medio ambiente en los Estatutos de Autonomía de Canarias, Azores y Madeira

La Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias (EACan) en su art. 32 establecía que “Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias, en los términos que establezcan las leyes y normas reglamentarias que en desarrollo de su legislación dicte el Estado, la función ejecutiva en las siguientes materias: a) Protección del medio ambiente”. Se hace referencia aquí a la función administrativa-ejecutiva que corresponde a la CACan en materia de medio ambiente.

El EACan se modificó con Ley 4/1996 de 30 de diciembre que afectó a gran parte de su articulado e incidió por lo que nos interesa sobre el régimen competencial, con un incremento de las competencias de la CACan. El originario art. 31 del Estatuto de 1982 pasó a ser el art. 32 dentro del Estatuto reformado en 1996 y establecía que: “Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias el desarrollo legislativo y la ejecución en las siguientes materias: [...]12. Protección del medio ambiente, incluidos los vertidos en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma” confirmando la competencia de la CACan de establecer normas de desarrollo de la normativa estatal básica en materia de medio ambiente así como de ejecución¹⁰⁷.

¹⁰⁷ Las CCAA en España han adquirido competencias en materia de medio ambiente de manera desigual y en diferentes momentos a lo largo del tiempo. Esto ha llevado a una diversidad en la normativa medioambiental de los diferentes Estatutos de Autonomía, afectando tanto el momento histórico de adopción del Estatuto como las condiciones geográficas de cada comunidad. Miguel Angel Aparicio Pérez, ‘Los Últimos Cuarenta Años de Reorganización Territorial Del Estado En España’, *Ius Fugit Revista Interdisciplinar de Estudios Histórico-Jurídicos*, 2017, 15–46 <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6330855>>. El proceso de descentralización se puede dividir en cuatro fases históricas fundamentales. La primera fase se celebró entre 1978 y 1991 (que es posible dividir también en ulteriores dos fases) donde se fueron formando las Autonomías. La segunda fase, que va desde los Acuerdos autonómicos de 1992 hasta las reformas estatutarias de principios de 2000, que se caracteriza por un mayor reconocimiento de un Estado autonómico donde se registra un aumento de los niveles de autogobierno de las CCAA. La tercera fase, que es consecutiva a las reformas de principios de 2000, se diferencia por una mejor diferenciación de las CCAA y, al mismo tiempo, se introducen más instrumentos de cooperación interinstitucional, con la finalidad de reducir conflictos de competencias ante el Tribunal Constitucional. La cuarta fase que comenzó con la crisis del sistema en 2007 y se caracteriza por una tendencia a devolver competencias al Estado en materia medioambiental, se registran una subida en los conflictos entre Estado y CCAA (como en el caso de Cataluña) con la posibilidad por otro lado de abrir camino a un nuevo modelo de federalismo autonómico en relación a la gestión de la crisis Covid-19. El Estado autonómico español se originó a partir de la Asamblea Constituyente y la presencia de diferentes partidos políticos con intereses y modelos estatales diferentes. Algunas comunidades buscaban un modelo federal, otras un modelo autonómico y otras uno unitario. La Constitución Española de 1978 no define una estructura organizativa estatal clara, pero sí establece que los territorios pueden autodeterminarse en Comunidades Autónomas (CCAA) según el principio dispositivo.

La Constitución Española (CE) de 1978 prevé varias vías de acceso a la autonomía: una más lenta, la vía ordinaria, regulada en el artículo 143 CE, y una más rápida y compleja prevista en el artículo 151 CE. A estas vías se suma una excepción para aquellos territorios que ya habían ratificado con anterioridad un

La Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del EACan ha implicado una revisión total del Estatuto con una ampliación hasta 202 artículos. Ya a partir del Preámbulo se confirma como uno de los principios fundamentales “La consolidación y mejora de la calidad de nuestro sistema democrático y de un progreso económico compatible con el excepcional patrimonio natural del archipiélago”.

Principio consolidado en el art. 1 que habla de: “La Comunidad Autónoma de Canarias, a través de sus instituciones democráticas, asume como tarea suprema la defensa de ...su patrimonio natural y biodiversidad; ... el desarrollo sostenible y equilibrado de las islas ...en el marco constitucional y estatutario”. Se añade un artículo 26 dedicado a los “Derechos en el ámbito del medio ambiente”.

El artículo 26 del EACan reconoce el derecho de todas las personas a vivir en un medio ambiente equilibrado, sostenible, sin contaminación y respetuoso hacia la salud, y a gozar de los recursos naturales y del paisaje terrestre y marino en condiciones de igualdad. Este derecho se acompaña del deber de protegerlo y mejorarlo para las generaciones presentes y futuras, y de aceptar las limitaciones que tal protección pueda afectar a los intereses individuales.

Los poderes públicos canarios tienen la obligación de garantizar la defensa y protección de la naturaleza, el medio ambiente, el paisaje y la biodiversidad, tanto en espacios terrestres como marinos. Para ello, deben establecer políticas de gestión, ordenación y

Estatuto de Autonomía a través de un referéndum (Cataluña, País Vasco y Galicia). La CE establece un modelo también flexible en la distribución de competencias, siendo las CCAA las que tienen la capacidad de asumir las competencias en función de sus intereses y particularidades, siempre con el límite de respetar la distribución competencial establecida por la CE. Las CCAA que optaron por la vía ordinaria de acceso a la autonomía se mantienen en un marco de nivel ordinario de competencias, mientras que el resto de CCAA solo después del plazo de cinco años y después de la reforma de sus Estatutos podían disfrutar de un nivel adicional de diferenciación en la asunción de competencias reservadas al Estado según el artículo 149.1 CE. Las CCAA que optaron por la vía rápida del artículo 151 de la CE disfrutaban desde el principio de un mayor nivel de autogobierno porque pueden asumir las competencias establecidas en el artículo 149 siempre que no se trate de competencias exclusivas del Estado. La fase que va de 1978 a 1991 es fundamental porque se caracteriza por la aprobación del mapa autonómico dentro del cual se establece cuáles son las CCAA existentes, se fija el calendario para elaborar y aprobar los EEAA, se precisan las competencias, los órganos representativos y de gobierno de las CCAA, y el calendario para transferir competencias del Estado a las CCAA. En relación a la distribución de las competencias medioambientales, las CCAA que han alcanzado la autonomía según la vía ordinaria del artículo 143 CE tienen una competencia limitada que se concreta en las funciones de gestión medioambiental según el artículo 148.1.9 y luego, pasados cinco años desde la aprobación de sus EEAA, pueden ampliar sus competencias siempre respetando el artículo 149.1.23 de la CE, relativo a la legislación básica sobre protección del medio ambiente. Las CCAA que han optado por la vía rápida de acceso a la autonomía del artículo 151 CE desde el principio presentan un mayor grado de competencias, siempre salvando las que son objeto de reserva estatal según el artículo 149.1.23 CE. Es importante centrarnos en el caso específico de Canarias que quería optar por la vía rápida de acceso a la autonomía, pero consiguió la autonomía según el procedimiento ordinario del art. 143 CE y analizar las varias reformas del Estatuto.

mejora de su calidad, basadas en el principio de desarrollo sostenible y armonizadas con las transformaciones que se produzcan por la evolución social, económica y ambiental, evitando en todo caso la especulación urbanística sobre el territorio.

Además, se reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la información medioambiental de que disponen los poderes públicos canarios, lo que implica la obligación de estos últimos de facilitar el acceso a dicha información. En definitiva, el artículo 26 de EACan consagra un conjunto de derechos y deberes que buscan proteger y preservar el medio ambiente y la calidad de vida de las personas que habitan en Canarias, así como de las generaciones venideras.

Y finalmente se añade un artículo el 153, titulado “medio ambiente” sobre la competencia con un texto muy amplio¹⁰⁸.

El artículo 153 del EACan establece que la CACan tiene la competencia de desarrollo legislativo y de ejecución de la legislación estatal en materia de medio ambiente. Esto incluye la regulación de instrumentos de planificación ambiental, la tramitación de procedimientos de evaluación ambiental, la regulación de medidas de sostenibilidad y fiscalidad ambientales, la regulación de los recursos naturales, la biodiversidad y el medio ambiente marino y acuático, así como la regulación de la prevención en la producción de envases y embalajes, la prevención y corrección de la generación de residuos y su gestión y traslado, y la regulación de la prevención, control, recuperación y compensación de la contaminación del suelo, subsuelo y litoral.

Además, la CACan tiene la competencia para la regulación y gestión de los vertidos en aguas interinsulares, superficiales y subterráneas, así como la regulación del ambiente atmosférico y de las distintas clases de contaminación. También tiene la competencia para la promoción de calificaciones respetuosas hacia el medio ambiente, la prevención, restauración y reparación de daños al medio ambiente, la protección de especies y la regulación de la introducción y transporte de especies autóctonas y no autóctonas en el territorio canario.

La CACan también tiene la competencia para adoptar medidas en el ámbito de sus competencias para la lucha contra el cambio climático. Además, la CACan cuenta con un

¹⁰⁸ Cortes Generales de España, ‘Ley Orgánica 1/2018, de 5 de Noviembre, de Reforma Del Estatuto de Autonomía de Canarias’, *Boletín Oficial Del Estado*, 2018, 1–66.

servicio de inspección de instalaciones y actividades para la tutela y protección de la Naturaleza en el marco de sus competencias de Planeamiento Urbanístico Occidental de la Dirección General de Ordenación del Territorio.

El art.153 del EACan fracciona el objeto de la competencia medioambiental en un largo listado de submaterias. El listado de submaterias puede clasificarse según dos perspectivas: “La materia medio ambiente, ha dicho este Tribunal, ha de entenderse desde una doble perspectiva: sustantiva y dinámica. Desde una perspectiva sustantiva, el concepto de medio ambiente se identifica con el de ecosistema [conjunto de recursos naturales (aire, agua, atmósfera, flora, fauna) que constituyen el medio en el que se desenvuelve la vida del hombre], pero se extiende también a otros elementos que no son naturaleza, como es el caso del paisaje (STC 102/1995, FJ 6). Por otra parte, desde una perspectiva dinámica o funcional, el concepto hace referencia a una realidad que precisa conservación, protección e incluso, eventualmente, mejora. Sólo - ha dicho el Tribunal (STC 102/1995, FJ 7) - factores tales como la erosión del suelo, su deforestación y desertización, la contaminación de las aguas marítimas y fluviales, la contaminación de la atmósfera o la extinción de especies enteras, la contaminación acústica y otras manifestaciones similares explican la aparición del concepto de medio ambiente “nacido para reconducir a la unidad los diversos componentes de una realidad en peligro”¹⁰⁹.

En la perspectiva sustantiva, que identifica el medio ambiente con el conjunto de recursos naturales (aire, agua, atmósfera, flora, fauna) que constituyen el medio en el que se desarrolla la vida del hombre se pueden incluir las submaterias enumeradas en los números 3.1, 3.2 y 3.3 [apartados a) d) y m) y n) del art. 153 EACan. En la segunda perspectiva dinámica o funcional de medio ambiente que precisa conservación, protección e incluso, mejora confluye el resto¹¹⁰.

En la perspectiva sustantiva, el concepto se identifica con el de ecosistema, que es el conjunto de recursos naturales como el aire, agua, flora, fauna, etc. que forman el medio en el que se desenvuelve la vida del hombre, pero también incluye otros elementos como el paisaje. Por otra parte, desde la perspectiva dinámica o funcional, el concepto se refiere

¹⁰⁹ Tribunal Constitucional, Sentencia 53/2016, de 17 de marzo de 2016., pp. 27399–427, FJ 2.a).

¹¹⁰ Adolfo Jiménez Jaén, ‘Islas Canarias: Nuevo Estatuto de Autonomía, Aspectos Ambientales’, *Observatorio de Políticas Ambientales*, 2019, 1161–82, p. 1161-2; Baudet Naveros, p. 886; Juan Fernando López Aguilar and Rosario García Mahamut, ‘El Nuevo Estatuto de Autonomía de Canarias «Tercera Generación». Hecho Diferencial y Nuevo Sistema Electoral’, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2019.115 (2019), p. 13–45 <<https://doi.org/10.18042/cepc/redc.115.01>>.

a una realidad que necesita conservación, protección e incluso mejora. El Tribunal ha dicho que factores como la erosión del suelo, su deforestación y desertificación, la contaminación de las aguas marítimas y fluviales, la contaminación de la atmósfera, la extinción de especies enteras, la contaminación acústica y otras manifestaciones similares explican la aparición del concepto de medio ambiente, que nació para reconducir a la unidad los diversos componentes de una realidad en peligro. En resumen, el medio ambiente es un conjunto de recursos naturales y elementos como el paisaje, que necesitan ser conservados, protegidos e incluso mejorados para evitar su deterioro por factores como la erosión del suelo, la deforestación, la contaminación y la extinción de especies.

Centrándonos a continuación en los archipiélagos portugueses, el Estatuto Político administrativo de la Región autónoma de Madeira aprobado con la Ley 13/91, de 5 de junio (modificado por las Leyes nº 130/99 de 21 de agosto, y 12/2000, de 21 de junio) en el art. 40 establece que “A efectos de la definición de los poderes legislativos o de iniciativa legislativa de la Región, así como de los motivos de consulta obligatoria por los órganos soberanos, de conformidad con el artículo 229, apartado 2, de la Constitución, constituyen materias de interés específico, en particular:.... oo) protección del medio ambiente y equilibrio ecológico”¹¹¹ estableciendo un marco de cooperación entre los órganos de gobiernos regionales y los órganos de gobierno centrales en la protección del medio ambiente.

Aprobada la tercera revisión del Estatuto Político-Administrativo de la Región Autónoma de las Azores con Ley nº 2/2009 de 12 de enero establece en el art. 3 entre los objetivos fundamentales de la autonomía que la Región persiga “a través de la acción de los órganos de autogobierno, los siguientes objetivos: m) la defensa y protección del medio ambiente, de la naturaleza, del territorio, paisaje y recursos naturales”.

El art. 57 del Estatuto Político-Administrativo de la Región Autónoma de las Azores dedicado al “Medio ambiente y ordenación del territorio” dice que “1 - Corresponde a la Asamblea Legislativa legislar en materias de medio ambiente y ordenación del territorio. 2 - Las materias del medio ambiente y la ordenación del territorio se referirán, en particular, a: a) Protección del medio ambiente, fomento del equilibrio ecológico y protección de la naturaleza y los recursos naturales, incluida la supervisión y el

¹¹¹ Asamblea da República, ‘Estatuto Político-Administrativo Da Região Autónoma Da Madeira’, 1991, 1–45.

seguimiento de los recursos naturales; b) las zonas protegidas y clasificadas y las zonas de conservación y protección terrestres y marinas; c) la reserva ecológica regional; d) los recursos naturales, incluidos los hábitats, la biodiversidad, fauna y flora, recursos geotérmicos, forestales y geológicos; e) la evaluación del impacto medioambiental; f) la caza y otras actividades de caza; g) los recursos hídricos, incluidas las aguas minerales, y termales, superficiales y subterráneas, canales y regadíos...¹¹²” Como en el caso del EACan hay un amplio listado de submaterias en lo que la Región Autónoma de Azores tiene competencias.

La competencia de las islas portuguesas encuentra su base jurídica en un sistema de autogobierno avanzado que justifica los amplios poderes en materia de protección medioambiental que se ejercen en cooperación con el gobierno central.

¹¹² Assembleia da República, ‘Estatuto Político -Administrativo Da Região Autónoma Dos Açores’, 2009, pp. 172–220.

Capítulo II Nuevas formas de gobernanza

II.1. Concepto general de gobernanza

En los últimos años, “gobernanza” se ha convertido en una de las palabras clave más importantes en el ámbito político. Este término ha irrumpido en el vocabulario común de las ciencias sociales, especialmente en economía y politología. Desde allí, se ha extendido a los documentos y programas de las organizaciones internacionales, y ha sido muy empleado por parte de la clase política y la administración tanto a nivel nacional como local¹¹³.

A menudo se usa indiscriminadamente la expresión “gobernanza” en diferentes ámbitos, “*corporate governance*” en el mundo de las empresas, gobernanza pública¹¹⁴ con referencia a la administración, gobernanza europea en el contexto de la UE y global con referencia al sistema supranacional e internacional.

El debate doctrinal sobre el origen del término gobernanza¹¹⁵ es amplio, no siendo unívoco su significado y tampoco su aceptación¹¹⁶, la palabra aparece a partir de los años 90 en los ensayos políticos, habiendo sido empleada con anterioridad en el ámbito económico y por parte de las organizaciones internacionales como las Naciones Unidas, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional¹¹⁷.

El descubrimiento de formas de cooperación diferentes en comparación con el modelo jerárquico ha llevado a la afirmación de la gobernanza primero en materia económica, se puede pensar en el modelo organizativo de las modernas multinacionales, donde se habla de “*corporate governance*” como nueva forma de dirigir y gestionar la empresa para

¹¹³ Agustí Coordinador Cerrillo y Martínez, *La Gobernanza Hoy: 10 Textos de Referencia*, ed. by Instituto Nacional de Administración Pública, 2005, p. 37-54.

¹¹⁴ AD&C: Agência para a Coesão e Desenvolvimento and others, *Governança Multinível Em Portugal: Fundamentos Teórico-Conceituais, Coleção Políticas e Territórios*, 2018, p. 1-34, <<http://www.adcoesao.pt/content/estudos-e-working-papers-Disclaimer>>, p. 7.

¹¹⁵ María Ángeles Abellán López, ‘Del Cielo Normativo a La Tosca Materia. La Transformación Discursiva Del Buen Gobierno En Gobernanza’, *Foro Interno. Anuario de Teoría Política*, 17 (2017), 55–72, p. 56.

¹¹⁶ Levi-Faur, p. 3. “*Governance is said to be many things, including a buzz-word, a fad, a framing device, a bridging concept, an umbrella concept, a descriptive concept, a slippery concept, an empty signifier, a weasel word, a fetish, a field, an approach, a theory and a perspective*” ... “*governance is an interdisciplinary research agenda on order and dis-order, efficiency and legitimacy all in the context of the hybridization of modes of control that allow the production of fragmented and multidimensional order within the state, by the state, without the state, and beyond the state*”.

¹¹⁷ Luis F Aguilar, *Gobernanza: El Nuevo Proceso de Gobernar* (Fundación Friedrich Naumann para la Libertad, 2010), p.30 <www.la.fnst.org> [accessed 19 June 2020], p. 1-72.

conseguir máxima eficiencia y flexibilidad en contraste con las formas anteriores basadas en sistemas monolíticos o con una única entidad o departamento directivo centralizado.

En primer lugar, es importante preguntarse qué se entiende por gobernanza y cómo se diferencia del gobierno.

La palabra “gobernanza” tiene su origen en el griego clásico y deriva del verbo “*kybernan*”, que significa dirigir o conducir una nave o un carro, o del latín “*gubernare*”, que significa conducir o dirigir. Es un concepto multidimensional que se relaciona con el gobierno y la regulación de diferentes ámbitos sociales, económicos, políticos, públicos o privados¹¹⁸.

Según la definición del Diccionario de la Real Academia Española (RAE), la gobernanza es el “arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”. Poco se diferencian según la definición de la RAE los conceptos de gobernanza y gobierno, se podrían confundir entre ellos.

Cuando se habla de gobierno se trata en general de buen gobierno, se designa tanto a las instituciones formalmente designadas para el gobierno de una sociedad, como a las propias funciones de gobierno; si bien en portugués el concepto de gobernanza es similar al castellano, en italiano, para definir la gobernanza se utiliza el anglicismo “*governance*”, ya que el término “*governabilità*” que parece podría considerarse la traducción ideal, se refiere a otro concepto distinto relacionado con el equilibrio de las fuerzas políticas para permitir la estabilidad del gobierno.

En cambio, la gobernanza en contexto académico es un término profusamente utilizado y podría definirse como la acción común y sinérgica de todos los componentes que determinan el equilibrio global de un sistema político dado en un momento dado, un método para alcanzar decisiones colectivas que estructura un proceso político diferente al gobierno, pero al mismo tiempo como un resultado peculiar de equilibrio del gobierno democrático.

¹¹⁸ David and alter Arellano Gault, ‘¿Uno o Varios Tipos de Gobernanza? Más Allá de La Gobernanza Como Moda: La Prueba Del Tránsito Organizacional.’, *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 1.2 (2014), 117–37 <https://doi.org/10.5209/rev_cgap.2014.v1.n2.47538>; David Levi-Faur, ‘From “Big Government” to “Big Governance”?’’, *The Oxford Handbook of Governance*, 2012 <<https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199560530.013.0001>>, p. 3-18.

Desde el punto de vista histórico, los dos conceptos gobierno y gobernanza van referidos a fases diferentes y sucesivas del desarrollo político democrático¹¹⁹. Al comparar gobernanza y gobierno, se hace referencia a diferentes enfoques de gestión, organización y control del proceso político democrático. Las diversidades se refieren a los actores involucrados, a la naturaleza de las interacciones y normas, al equilibrio resultante del sistema.

En la estructura clásica del gobierno, los actores o agentes son entidades pertenecientes a un sistema público, conectados por vínculos formales. Este sistema de gobierno está compuesto por funcionarios elegidos, políticos, y burócratas nombrados. La organización se articula en entidades territoriales que conforman una red pública caracterizada por estabilidad y relaciones jerárquicas de superioridad y subordinación. Estos actores pretenden tomar decisiones unilaterales en nombre de la colectividad y del interés general, basándose en prerrogativas de legitimidad jurídica, política y técnica. Los políticos se amparan en el voto popular y en la ley, mientras que los burócratas lo hacen sobre la base de una selección por concurso-oposición. Por lo tanto, desde la perspectiva del enfoque de gobierno tradicional, las políticas públicas son el resultado de decisiones tomadas mayoritariamente por los representantes políticos en los ámbitos públicos, y son aplicadas por administraciones burocráticas. Como norma constitutiva y motor principal del gobierno democrático se aplica el principio de mayoría, el proceso de decisión produce ganadores y perdedores, lo que lleva a la formación de minorías disidentes en todas las políticas públicas. Los resultados del proceso político democrático basado en el gobierno son órdenes en forma de prescripciones reglamentarias, como leyes y decisiones, que no permiten la libertad de elección y requieren la ejecución, se someten a un sistema de control y en caso de infracción se establece alguna forma de sanción.

La idea de gobernanza implica un proceso de gobierno y un estilo de toma de decisiones completamente diferente. Este proceso involucra no solo comités y agencias públicas de diferentes niveles, sino también grupos no gubernamentales y organizaciones independientes, actores sociales estructurados y estables como partidos, grupos de interés territorial y funcional, organizaciones y agencias internacionales. Estos poderes efectivos

¹¹⁹ Amparo Sereno, 'La Idea de Gobernanza Ambiental Aplicada a Las Cuencas Hidrográficas', *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 2013, 129-65, p. 130.

se unen en torno a intereses o valores compartidos, siendo capaces de ejercer presión estratégicamente.

Las decisiones que afectan y conforman la colectividad nacional o internacional surgen a partir de la interdependencia estratégica entre los actores privados y las unidades de gobierno ubicadas en diferentes niveles. Las redes público-privadas donde ocurren estos juegos de gobierno se entrelazan y desarrollan de manera autónoma, horizontal y descentralizada, creando estructuras de interacción de geometría variable. La presencia, permanencia y papel de cada organización en estas estructuras deben determinarse empíricamente y no son una constante estructural del sistema.

La dinámica que rige el comportamiento de los actores involucrados en los procesos de gobernanza, tanto públicos como privados, y que determina sus resultados, no se basa en un modelo de autoridad jerárquica, sino en un intercambio multilateral y una adaptación mutua basada en la negociación, la concertación y el diálogo social entre las organizaciones que forman parte de la red. A diferencia del gobierno clásico, en la gobernanza el flujo de decisiones es continuo y difuso. Las negociaciones entre los actores se llevan a cabo en comités o mesas, que se establecen de manera permanente o temporal en cada área de política y se desactivan una vez que se ha alcanzado el objetivo.

En la gobernanza, el comportamiento de los actores se rige por el intercambio multilateral y la adaptación mutua a través de la negociación, la concertación y el diálogo social. A diferencia del gobierno, donde el mando burocrático basado en la autoridad regula los resultados, en la gobernanza las decisiones se toman de manera difusa y continua a través de comités o mesas establecidos temporalmente. El resultado de estas negociaciones son acuerdos consensuales y duraderos que reflejan el compromiso de todos los actores involucrados, tanto públicos como privados, sin la supremacía de uno sobre otro. En la gobernanza, la regla de toma de decisiones es la unanimidad en lugar de la mayoría, y los contratos multilaterales voluntarios sustituyen a los actos unilaterales del gobierno. En resumen, la lógica privatista del acuerdo complementa o sustituye la lógica del dominio del gobierno¹²⁰.

¹²⁰Jan Kooiman and Agustí Cerrillo y Martínez Coordinador, 'Gobernar En Gobernanza', in *La Gobernanza Hoy: 10 Textos de Referencia*, 2005, pp. 57-81, p. 57-79.

La difusión del concepto de gobernanza se considera una consecuencia de la globalización de la economía que favorece el traspaso de las competencias a entes territoriales más pequeños y con retos comunes¹²¹.

La palabra “gobernanza” está estrechamente relacionada con las modificaciones del modelo de Estado en las últimas décadas¹²². Los Estados democráticos contemporáneos presentan unas características que los alejan siempre más del modelo del Estado de Derecho propio del liberalismo y positivismo del siglo XIX, que se presentaba como un Estado fuertemente centralizado y competente de manera exclusiva, y caracterizado además por el predominio de los códigos y de la fuente legislativa¹²³.

El Estado ha experimentado profundas transformaciones, ha asistido a la erosión de su soberanía, de su rol y sus funciones, todo ello en favor de otros entes. El concepto de soberanía estatal, como concentración de poderes en el Estado central, se ha ido debilitando desde el punto de vista institucional, en favor de otros entes territoriales, a veces subordinados al Estado y otras veces supraestatales: por un lado, las regiones o CCAA y los entes locales; por otro lado, la UE y demás organizaciones internacionales como la ONU.

Las consideraciones anteriores no quieren decir que el “Gobierno”, como Estado-persona, Estado-sujeto, haya desaparecido, sino que se ha convertido en un sujeto dentro del marco del Estado-ordenamiento en sentido amplio¹²⁴, y que interactúa con otros actores en un panorama complejo. Todas las modificaciones han producido nuevas definiciones del rol y de las funciones del Estado. Se ha pasado de un concepto de “gobierno” con funciones delimitadas y competencias fuertes, al concepto de “gobernanza”, que puede interpretarse como un modo o una función distinta del Estado, que ahora mismo no “manda”, sino “dirige” y “coordina”¹²⁵.

¹²¹ Francesc Morata, ‘Gobernanza Multinivel Entre Democracia y Eficacia’, in *Gobernanza Global Multinivel y Multiactor*. (Zaragoza: Prensas Universitarias, Universidad de Zaragoza, 2011), pp. 33–41, p. 33; Sereno, p. 130.

¹²² Morata, ‘Gobernanza Multinivel Entre Democracia y Eficacia’, p.1.

¹²³ Rosamaria Alibrandi, ‘Extra Ordinem. Breve Storia Del Costituzionalismo Multilivello Tra Volontà d’integrazione, Dialettica Delle Differenze, Globalizzazione e Trasformazione Dello Stato’, *FORO. Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales, Nueva Época*, 19 (2016), 57–95, p.72-73.

¹²⁴ Renato Ibrido, ‘Oltre Le “Forme Di Governo”’. Appunti in Tema Di “Assetti Di Organizzazione Costituzionale” Dell’Unione Europea’, *Associazione Italiana Dei Costituzionalisti*, 8298 (2015), 1–34.

¹²⁵ María Zambonino-Pulito, ‘La Articulación de La Gobernanza Multinivel a Través de Técnicas Orgánicas de Colaboración, Cooperación y Coordinación’, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 2018, 230–63, p.235-236.

Según la evolución del constitucionalismo se ha pasado a una nueva concepción de Estado basada en la necesidad de cooperación entre los distintos entes, con consecuente redistribución del poder estatal, participación de las Regiones, fragmentación del poder en poderes múltiples y la cesión de soberanía en favor de otros organismos como es por ejemplo la UE¹²⁶.

La gobernanza nace para dar una clasificación a las nuevas relaciones de poderes y a las tensiones que se desarrollan entre los distintos niveles institucionales. No solo se enfrenta al proceso de integración europea, sino que es necesario tener en cuenta otros procesos de integración menos avanzados, pero igualmente dignos de interés para el estudio del jurista: como por ejemplo, la creación de macro-regiones, zonas que incluyen varias regiones administrativas de distintos Estados que tienen retos o características comunes que justifican la creación de una estrategia común, en cuanto comparten intereses derivados de afinidad y de la proximidad¹²⁷.

Ya no existe el Estado clásico como síntesis de soberanía, pueblo y territorio, existe una nueva geografía del poder soberano donde interactúan organismos supranacionales, diferentes entes e instituciones, con una nueva configuración de las relaciones internacionales, reconociéndose también un rol a los privados. Las nuevas instancias de los Estados modernos necesitan una fragmentación de los poderes con la finalidad de alcanzar con mayor eficiencia los objetivos que justifican la atribución de los poderes mismos¹²⁸.

La gobernanza se aplica hoy en día en el derecho europeo¹²⁹ y en el derecho interno a muchos sectores de la existencia, por ejemplo desde la tutela de la persona a la tutela de la salud y garantía de acceso a las prestaciones sanitarias, desde la gestión de los recursos energéticos, la protección del medio ambiente, el cambio climático, la reglamentación del mar, del espacio, la tutela de los derechos humanos, la seguridad de los alimentos, la lucha contra enfermedades, todos sectores que son objetos de declaraciones, convenios y

¹²⁶ María Zambonino-Pulito, 'La Articulación de La Gobernanza Multinivel a Través de Técnicas Orgánicas de Colaboración, Cooperación y Coordinación', *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 2018, 230–63, p. 231; Francesc Morata, 'Gobernanza Multinivel En La Unión Europea', in *VII Congreso Internacional CLAD Sobre La Reforma Del Estado y de La Administración Pública* (Lisboa, Portugal, 2002), pp. 1–14, p. 2-3.

¹²⁷ Laura Berionni, 'La Strategia Macroregionale Come Nuova Modalità Di Cooperazione Territoriale', *Istituzioni Del Federalismo: Rivista Di Studi Giuridici e Politici*, 2012, 727–54. Aunque se debe destacar que la Macaronesia no es una Macro-región.

¹²⁸ Aguilar, 'Gobernanza: Normalización Conceptual y Nuevas Cuestiones', p. 35.

¹²⁹ Morata, 'Gobernanza Multinivel En La Unión Europea', p. 8.

protocolos internacionales, a menudo instrumentos de *soft law*. En este sentido la gobernanza se ve reflejada en la proliferación de organismos con competencias especiales y transversales que actúan a nivel internacional en relación sinérgica con las instituciones de los Estados, elaborando códigos de conductas y procedimientos finalizados a prohibir las violaciones de los intereses que quieren y deben defender, a través de amenazas de sanciones y previsión de indemnizaciones¹³⁰. Dado el carácter transnacional de las problemáticas arriba mencionadas como por ejemplo la protección del medio marino la cooperación internacional es la única vía posible. Urgente es la necesidad que las políticas ya no sean sectoriales sino integradas. Pero para profundizar mejor la gobernanza, como actúa y cuáles son sus características, es útil analizar primero el marco normativo que regula las políticas sectoriales de la UE, sin dejar de analizar el complejo ordenamiento de la propia UE¹³¹, caracterizado por articuladas relaciones entre el poder legislativo y el poder ejecutivo, influenciado por los equilibrios políticos en continuos cambios, que reflejan los escenarios democráticos contemporáneos¹³².

La UE se encuentra en un momento especialmente delicado, transitando una fase de dificultad que pone en riesgo y en duda los mismos fundamentos de su propia existencia, detectándose una regresión desde el punto de vista constitucional y democrático que se refiere tanto a la UE en su conjunto, cuanto a los EEMM aisladamente considerados. La gobernanza europea ha sido caracterizada en los últimos años por un proceso de involución debido parcialmente a las situaciones de emergencia que ha tenido que enfrentar como, por ejemplo, la crisis de los migrantes, el coronavirus, el *Brexit*, alejándose de un esquema de gobierno constitucional y democrático, simultáneamente registrándose una verdadera y profunda crisis del derecho de la UE¹³³. El peligro inherente a la crisis y posible desaparición de la UE sería que los EEMM llegarían a perder su relevancia en el marco internacional. Al fin y al cabo, se puede hablar de conveniencia por parte de los EEMM de participar en la UE y hay que potenciar la integración, es

¹³⁰ Aguilar, *Gobernanza: El Nuevo Proceso de Gobernar*, p. 44.

¹³¹ Cristina Ares Castro-Conde, 'A Vueltas Con La gobernanza Multinivel', *Revista Española de Ciencia Política*, 4 (2010), 119–33, p.120 no toda la doctrina concorda con que la gobernanza multinivel es un modelo de la Unión Europea, hay opiniones muy críticas al respecto como la de Cristina Ares Castro-Conde que dice lo siguiente: «Considerar que la Unión Europea es un "sistema de gobernanza multinivel" implica menospreciar la dimensión política de "la cosa" y sus problemas de legitimidad de origen... El objetivo de esta nota es examinar las insuficiencias y perversiones de la gobernanza multinivel».

¹³² Morata, 'Gobernanza Multinivel En La Unión Europea', p.8; Luis Moreno Fernández, 'Política Social y Gobernanza Multinivel' (Zaragoza, 2018), pp. 101–21, p.114.

¹³³ Laura Frosina, 'La crisi "esistenziale" dell'Unione Europea tra deriva intergovernativa e spinte centrifughe', in *Nomos*, 2018, pp. 1–20, p. 2-4; Balaguer Callejón, 'Crisis Económica y Crisis Constitucional En Europa' 2013, 91-107.

necesario volver a dar impulso al proyecto comunitario, revitalizarlo. ¿Cuál puede ser un instrumento para volver a dar confianza en la UE? La respuesta se encuentra en la cooperación transnacional, que sea eficaz y efectiva para que los EEMM en el marco de la UE puedan hacer frente a los principales problemas que amenazan su existencia. La UE no tiene términos medios, o se potencia la cooperación transnacional o aumentará la crisis con consecuentes posibilidades de disgregación. La cooperación intergubernamental es el mejor instrumento para conseguir una mejor, rápida y efectiva integración¹³⁴. En el contexto de la empresa privada se ha aplicado el sistema de la gobernanza con la intención de trasladarlo con éxito al modelo del Estado, se trata de una presunción, porque los casos de éxitos son todavía incipientes.

A nivel teórico la pregunta es si el concepto de gobernanza pueda ser el resultado de una reacción contra el rol clásico de los parlamentos¹³⁵, o debido a la experimentación de procesos decisionales de tipo cooperativos en el intento de superar los límites del principio clásico de la mayoría. Si se tienen en cuenta las crisis que han interesado en los últimos años Europa la gobernanza en lugar de representar una racionalización de los poderes existentes, en realidad sustituye un poder soberano antiguo con uno nuevo, modificado en la forma, pero no en la sustancia¹³⁶. El riesgo es que en este particular momento histórico, caracterizado por la crisis del Coronavirus con la recesión económica y consecuente alto tasa de desempleo que nos espera, se empiece una nueva estación de desconfianza hacia las instituciones europeas, considerándolas como un peso, incapaces de solucionar los problemas reales de las personas y generadoras de excesivos gastos propios de la política.

¹³⁴ Mario P. Chiti, 'Esiste un diritto pubblico europeo? Una domanda retorica', *Revista Catalana de Dret Públic*, 2010, 117–42; Valentina Faggiani, 'La UE Antes Los Nuevos Desafios: ¿hacia La Desintegración Del Sueño Europeo?', in *La Reforma de La Gobernanza Económica de La Unión Europa y El Progreso de La Integración Política*, Aranzadi, 2017, pp. 419–37, p. 434-437.

¹³⁵ Francisco Balaguer Callejón, 'Parlamenti Nazionali e Unione Europea nella Governance Multilivello' (Quaderni di Nomos. Attualità nel diritto, 2015), pp. 1–22, p. 7-10.

¹³⁶ Rosamaria Alibrandi, 'Extra Ordinem. Breve Storia Del Costituzionalismo Multilivello Tra Volontà d'integrazione, Dialettica Delle Differenze, Globalizzazione e Trasformazione Dello Stato', *FORO. Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales, Nueva Época*, 19 (2016), 57–95, p. 64.

II.2. Diferentes declinaciones del concepto de gobernanza, “europea” y multinivel (dos caras de la misma moneda)

II.2.1. La gobernanza europea

La gobernanza es un término que indica cambios profundos en la forma en que se teorizan y ejercen las políticas democráticas¹³⁷. La UE como realidad política e institucional existente ha apostado por la gobernanza para mejorar su funcionamiento y su eficiencia.

La Comisión Europea, que actúa como la guardiana de los Tratados, ha desempeñado un papel estratégico en impulsar el proceso de integración europeo, en consideración de su doble función de hacer propuestas y de garante que tiene que vigilar el cumplimiento y respeto de las obligaciones comunitarias por parte de los EEMM. El Parlamento europeo, que solo fue elegido por parte de los ciudadanos a partir de 1979, ha empezado a ejercer su rol de co-decisor a lado del Consejo a partir del Tratado de Maastricht de 1992. Aunque se amplió su poder de codecisión con el Tratado de Ámsterdam, sin embargo, el Parlamento en algunos ámbitos solo puede participar en el procedimiento de consulta¹³⁸.

La primacía del derecho comunitario sobre el derecho nacional fue establecida por la Corte de Justicia Europea desde el 1964, ha dado mayor fuerza a la actuación obligatoria de las decisiones políticas adoptadas¹³⁹. La Corte de Justicia contribuyó a reforzar el proceso de integración, ampliando las competencias de la Comunidad como la de las instituciones.

A través del instrumento jurídico de la directiva comunitaria y del reglamento comunitario se han adoptado decisiones vinculantes y eficaces, sin necesidad de tener que pasar por el control directo de los parlamentos nacionales de los EEMM. Los Parlamentos nacionales están involucrados en la implementación de las directivas, al contrario, los

¹³⁷ Arellano Gault David and alter, '¿Uno o varios tipos de gobernanza? Más allá de la gobernanza como moda: la prueba del tránsito organizacional', *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 1 (2014), 117-137, p. 118; Cruz Alli Aranguren p. 29.

¹³⁸ Gianfranco Pasquino, 'Populismo, Instituciones y Unión Europea', *Cuadernos de Pensamiento Político*, 2015, 21–34, p. 31-32.

¹³⁹ Mónica Martínez López-Sáez, 'A La Búsqueda de La Identidad Constitucional: Una Aproximación Al Caso Español y Europeo En Clave de Pluralismo Constitucional y Diálogo Judicial', *Revista de Derecho Político*, 1.105 (2019), p. 315 <<https://doi.org/10.5944/rdp.105.2019.25277>>.

reglamentos comunitarios no están sometidos al control de los Parlamentos nacionales, siendo directamente aplicables en los EEMM¹⁴⁰.

En los primeros cuarenta años de vida de las instituciones europeas se ha alcanzado una forma de integración económica sin antecedentes y se ha construido el mercado único.

La UE todavía tiene pocas competencias en sectores como las políticas sociales, las políticas del empleo, sectores de competencia exclusiva de los Estados nacionales.

Al final de los años 90 ya cumplido y realizado el proyecto de la Unión económica y monetaria y del mercado único, en vista de la ampliación a nuevos Países, la UE ha decidido adoptar nuevos caminos de reglamentación y de armonización que se fundamentan en la cooperación y la colaboración entre sujetos públicos y privados con intereses y competencias diferentes.

En este sentido en ámbitos donde no se pueden adoptar instrumentos normativos europeos (como cultura, políticas sociales) o también para fomentar las potencialidades de la normativa en ámbitos de su competencia (energía, comunicación), y desde luego para aumentar la efectividad de sus decisiones y para una mejor implementación del derecho europeo, la UE ha perfeccionado técnicas de gobernanza para reforzar el proceso de integración¹⁴¹.

El “Libro Blanco sobre la gobernanza europea” presentado por la Comisión Europea en julio de 2001 es el documento fundamental de la gobernanza europea. Este impulso surge de la Comisión Europea, que bajo la dirección del entonces presidente Romano Prodi, ha acordado proponer nuevos instrumentos políticos para garantizar un mayor consenso por parte de los ciudadanos y consolidar el papel de la Comisión en el sistema democrático de una UE renovada¹⁴².

¹⁴⁰ Fabio Pascua Mateo, ‘La Técnica Normativa En El Sistema Jurídico Comunitario’, *Cuadernos de Derecho Público*, 2006, 125–69.

¹⁴¹ T. E. Frosini and others, ‘La dimensione europea della forma di Stato e di Governo’ in *Constitución e Integración Europea. Forma Política, Gobernanza Económica, Organización Territorial*, Dykinson, 2017, p. 63-68.

¹⁴² Luciano Parejo Alfonso, ‘Los Principios de La Gobernanza Europea’, *Revista de Derecho de La Unión Europea*, 2004, 27–56, p. 27-28.

El Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea, publicado por la Comisión Europea el 25 de julio de 2001, se propone adoptar un nuevo enfoque en el proceso de toma de decisiones en la UE, basándose sobre una nueva manera de gobernar dentro de la UE¹⁴³.

El Libro Blanco ha desempeñado un papel muy relevante en el debate contemporáneo, y ha dado lugar a temas importantes que requieren una atención detallada. En él se proponía la delineación de los caracteres y principios generales que representen la base y el fundamento para la construcción de nuevas formas de gobierno en Europa.

La Comisión proponía como método, técnica de gobierno, un sistema de gobierno multinivel basado en los principios de transparencia, responsabilidad y eficacia, para abordar concretamente el problema de la democracia y del déficit democrático en el ordenamiento europeo. Según la Comisión la reforma de los métodos de gobierno europeo se inscribía en la perspectiva de una profundización de la democracia europea. El concepto de gobernanza propuesto en el Libro Blanco se basa en estas premisas y se caracteriza principalmente como una transformación de los procedimientos ejecutivos y administrativos de la UE, con la intención de reformar sus procesos de toma de decisiones en lugar de sus formas institucionales.

El cambio más evidente se basa en analizar el proceso de toma de decisiones e interpretarlo como un proceso abierto. Se trata de un proceso abierto desde el punto de vista temporal, modificándose su definición y evolucionando hacia un concepto más claro. Además, este proceso debe ser también abierto desde el punto de vista de la participación, en relación con los actores que participan en el mismo. La propia UE debe darse cuenta de esta evolución, reactivando la discusión sobre la nueva gobernanza, reconociendo que diferentes actores participan en el marco de la UE. Estos actores no se limitan a las instituciones de la UE, sino que incluyen también una serie de entidades que se han convertido en participes activos y no sólo destinatarios de las actuaciones de la Unión¹⁴⁴.

El Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea de 2001 ofrece una definición de gobernanza. “El concepto de gobernanza designa las normas, procesos y

¹⁴³ José Luis Rivero Ysern, ‘Reflexiones Sobre La Gobernanza Europea’, *Revista Andaluza de Administración Pública*, 2005, 11–23 <<https://doi.org/10.46735/raap.n59.325>>.

¹⁴⁴ Mariachiara Esposito, ‘Dal Libro Bianco Sulla Governance Europea Alla Convenzione Sul Futuro Dell’ Europa : Il Comitato Delle Regioni e Le Sue Componenti’, *Istituzioni Del Federalismo: Rivista Di Studi Giuridici e Politici*, 2004, 123–48, p. 124.

comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes a nivel europeo, especialmente desde el punto de vista de la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia”. Podría parecer un paradojo, pero uno de los objetivos del Libro Blanco sobre la Gobernanza es introducir mayor transparencia, claridad y participación en la gobernanza europea, pero al mismo tiempo empleando una palabra que es casi desconocida para el gran público¹⁴⁵.

El término gobernanza se pone en la cumbre de los estudios de derecho público y derecho europeo, se conecta a otros conceptos recientes como el principio de subsidiariedad horizontal y vertical, el principio de leal cooperación entre los diferentes agentes de la administración-gobierno territorial, para entender mejor el proceso de integración europea y las situaciones particulares de autonomía especial, como las que se presentan en los archipiélagos que integran la Macaronesia.

En el Libro Blanco se establece que: “La reforma de la gobernanza aborda la cuestión de cómo la Unión Europea utiliza los poderes que le otorgan sus ciudadanos. Se refiere a la manera en que las cosas podrían y deberían hacerse. El objetivo es abrir el proceso de decisión política para dotarlo de unos mayores niveles de integración y responsabilidad. Un mejor uso de sus poderes debería permitir a la Unión Europea una conexión más directa con sus ciudadanos y dar lugar a unas políticas más efectivas”.

La Comisión Europea definió cinco principios básicos de una buena gobernanza: apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia¹⁴⁶. Los valores de la moderna gobernanza recuerdan las instancias de la moderna sociedad civil: tolerancia en el respeto del otro; pluralismo; libertad de autodeterminación; todas las prerrogativas del individuo *uti singulo* y como miembro de la comunidad. Cada uno de ellos, afirma el Libro Blanco, es esencial para “instaurar una gobernanza más democrática”. Estos principios constituyen el fundamento de la democracia y del Estado de Derecho en los EEMM, pero se aplican a todos los niveles de gobierno: global, europeo, nacional, regional y local¹⁴⁷.

¹⁴⁵ Anna Papa, ‘Il Modello Europeo Di Integrazione e La Multilevel Governance Europea’, *Quaderni Di Nomos*, 2016, 1–14, p. 12; Sereno, ‘La Idea de Gobernanza Ambiental Aplicada a Las Cuencas Hidrográficas’, 2013, p. 130.

¹⁴⁶ Parejo Alfonso, p. 33-34.

¹⁴⁷ ‘La Gobernanza Europea — Un Libro Blanco’ 2001 <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0428&from=ES>> [accessed 9 July 2020], p. 7.

Con la finalidad de instaurar una gobernanza más democrática la Comisión ha identificado los cinco principios fundamentales de la buena gobernanza.

El primero, la apertura, significa explicar mejor lo que se está haciendo. Es esencial que las instituciones actúen de manera más abierta y trabajen de forma activa junto con los EEMM para explicar de manera clara y accesible al público, con lenguaje claro, en general la labor de la UE y en qué consisten las decisiones que toma. Este principio es crucial para aumentar la confianza de los ciudadanos en instituciones tan complejas.

El principio de la participación se refiere a un instrumento que confiere la posibilidad de aumentar la confianza en el resultado final y en las instituciones de la UE. Para lograr políticas eficaces y pertinentes, la Unión necesita una participación amplia en todas las etapas, desde su elaboración hasta su ejecución. Una mayor participación aumenta la confianza en las instituciones y en los resultados de las políticas. Por lo tanto, es esencial que las administraciones centrales involucren a los ciudadanos en la elaboración y aplicación de las políticas de la Unión fomentando la participación.

El principio de la responsabilidad indica una delimitación más clara del rol y funciones de cada uno de los sujetos dentro de los procesos legislativos y ejecutivos. Cada institución de la UE debe asumir su papel en Europa y ser responsable de él, incluyéndose una mayor claridad y responsabilidad por parte de los EEMM y de todos aquellos sujetos involucrados en la elaboración y aplicación de las políticas de la Unión, a todos los niveles.

El principio de la eficacia, que incluye la proporcionalidad y subsidiariedad, se refiere a la gestión en el nivel más adecuado desde el punto de vista funcional y de proximidad al ciudadano. La eficacia de las políticas comunitarias se puede medir en base a objetivos claros, evaluando su impacto futuro, así como considerando la experiencia adquirida en el pasado.

El principio de la coherencia se presenta como respuesta a la creciente complejidad de los sistemas de gobierno. Las intervenciones y políticas de la UE necesitan coherencia para ser comprendidas. La necesidad de coherencia está en constante aumento, debido a la ampliación de tareas que se deben realizar, la expansión de la Unión que acentúa las diferencias, y la necesidad de abordar retos como el cambio climático y la disminución demográfica que van más allá de las políticas sectoriales de la UE. Además, las autoridades regionales y locales tienen un rol más activo en las políticas de la UE.

En el conjunto, estos cinco principios facilitan la aplicación de los principios de proporcionalidad y subsidiariedad, es decir, una elección proporcionada del nivel de intervención correcto y de los instrumentos que deben utilizarse. La gobernanza garantiza la aplicación de estos principios, les da continuidad y los completa, además permite que se aplique mejor el principio de subsidiariedad y que se enriquezca su contenido¹⁴⁸.

El principio de subsidiariedad establece que las decisiones deben ser tomadas en el nivel institucional y político más cercano al ciudadano posible, y que el nivel de decisión de la UE solo es necesario cuando los niveles inferiores no pueden intervenir. Por otra parte, el principio de proporcionalidad establece que el contenido y la forma de las acciones de la UE deben limitarse a lo necesario para alcanzar los objetivos establecidos en los Tratados.

El Libro Blanco ha planteado la gobernanza europea como respuesta a los límites que el proceso de integración política encontraba al chocar con la fuerte presencia de los Estados individualmente considerados. La Comisión ha trabajado en asegurar una gestión eficaz del mercado común y en obtener consenso para fortalecer su papel de dirección política. En la reorganización de poderes y competencias entre las instituciones europeas y los EEMM, la Comisión buscaba obtener la máxima autonomía posible y expandir los espacios de un verdadero poder ejecutivo europeo.

Sobre la base de estos principios, en la parte central del Libro Blanco, la Comisión propone cuatro cambios principales para mejorar la gobernanza europea: el refuerzo de la participación, la mejora de las políticas, la legislación comunitaria y sus resultados, la contribución de la UE a la gobernanza mundial y la redefinición de las políticas y las instituciones europeas (Comisión, Consejo y Parlamento).

Analizar la gobernanza significa estudiar las cuestiones de las modalidades de ejercicio por parte de la UE de los poderes que los ciudadanos le han conferido¹⁴⁹. “Con vistas a centrar sus políticas, la Unión deberá definir más claramente sus objetivos a largo plazo. En el marco del objetivo global de un desarrollo sostenible, tendrá por ejemplo que mejorar el capital humano de que dispone, así como sus conocimientos y aptitudes;

¹⁴⁸ ‘La Gobernanza Europea — Un Libro Blanco’; Alessia Damonte, *La Governanza Europea*, 2006, p. 9.

¹⁴⁹ Luis María Díez-picazo, ‘La Naturaleza de La Unión Europea’, *Indret: Revista Para El Análisis Del Derecho*, 2008, 574–739 El proceso de integración europea surgió con instrumentos de tipo confederal, atribuyendo a la Comunidad, que es un ente diferente y nuevo respecto a una Confederación o Federación de Estados, determinadas competencias, primero con el Tratado de París de 1951 y luego con el Tratado de Roma de 1957; Mónica Martínez López-Sáez, ‘A La Búsqueda de La Identidad Constitucional: Una Aproximación Al Caso Español y Europeo En Clave de Pluralismo Constitucional y Diálogo Judicial’, *Revista de Derecho Político*, 1.105 (2019), p. 315 <<https://doi.org/10.5944/rdp.105.2019.25277>>.

reforzar la cohesión social y la competitividad; responder al desafío medioambiental; potenciar la diversidad territorial; y, por último, contribuir a la paz y la estabilidad regional. Este ejercicio de reconducción contribuirá a orientar la reforma de las políticas con miras al éxito de la ampliación, y permitirá evitar que dicha ampliación se traduzca en un debilitamiento o dilución de las políticas existentes”¹⁵⁰. La gobernanza según el libro Blanco de 2001 debe aplicarse a todos los niveles de gobierno: mundial, europeo, nacional, regional y local.

Las experiencias de gobernanza revelan una cierta ambigüedad: por un lado, se presentan realidades basadas en la cooperación institucional y en un gobierno participativo, mientras que por otro lado se observa cierto sufrimiento y desconfianza hacia la reglamentación pública.

Las fuerzas centrípetas y disgregadoras que podrían operar en este especial momento histórico de crisis post pandemia mundial podrían hacer sentir nuevamente la exigencia de una nueva centralización de los poderes para permitir a los Estados de recuperar la propia soberanía en sectores sensibles para superar la crisis.

Sin dudas la gobernanza representa una nueva manera de entender pueblo, soberanía y territorio, también la dimensión espacio-tiempo, a través de múltiples instrumentos, cambiando la jerarquía tradicional de normas y valores, sustituyendo el criterio de estrategia política con la competencia por materia.

La gobernanza no significa el fin y la conclusión del Estado sino una transformación y una adaptación del Estado a la complejidad y a las nuevas peticiones de la sociedad.

Si la gobernanza se considera un nuevo enfoque para comprender la realidad jurídica, política y social, y se destaca como una característica común de los Estados modernos actuales, surge la pregunta de si es el instrumento adecuado para comprender y resolver los conflictos de valores planteados por las democracias actuales. Bajo este enfoque, la respuesta debería ser afirmativa.

¹⁵⁰ ‘La Gobernanza Europea — Un Libro Blanco’ 2001.

II.2.2. La gobernanza multinivel

Hablar de gobernanza europea significa, al mismo tiempo, hablar de gobernanza multinivel (en adelante GMN). La UE, desde el punto de vista de su estructura institucional, constituye un modelo de GMN¹⁵¹. Tras la adhesión a la UE, los intereses nacionales de los EEMM pierden progresivamente capacidad de agregación y representación en el marco supranacional. Los organismos europeos se caracterizan por su independencia en relación a las estrategias y acciones en el proceso de gestión pública. El poder de decisión se distribuye entre múltiples actores públicos y privados y entre diferentes niveles de gobierno sin someterse al control de los gobiernos centrales.

En las últimas décadas, la GMN es un concepto empleado en muchos ensayos para describir numerosas situaciones, como un sistema de negociación entre diferentes niveles de gobierno (supranacional, nacional, regional y local), y las relaciones entre los diferentes actores en el proceso de toma de decisiones¹⁵².

La palabra GMN sugiere ideas de soluciones cada vez más complejas para alcanzar decisiones legítimas y eficaces en un ámbito donde interactúan sujetos de diversos tipos, con la distribución de la autoridad decisoria entre niveles territoriales e institucionales distintos.

La GMN incluye la participación de varias instituciones en las que se toman decisiones directamente obligatorias a distintos niveles, es decir, supranacional, nacional y subnacional. Las competencias internas a los procesos decisorios están compartidas por actores distintos, más que monopolizadas por los gobiernos nacionales. El Estado no tiene el monopolio¹⁵³ de las conexiones entre actores nacionales, supranacionales y subnacionales, sino que representa solo uno de los sujetos en juego en los procesos decisionales. Se asiste a un intercambio de funciones negociado y no jerárquico en los procesos decisionales. En este sistema participan múltiples actores, centrales y no, de los

¹⁵¹ María Zambonino-Pulito, 'La Articulación de La Gobernanza Multinivel a Través de Técnicas Orgánicas de Colaboración, Cooperación y Coordinación', *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 2018, 230–63, p. 231; Simona Piattoni, *The Theory of Multi-Level Governance: Conceptual, Empirical, and Normative Challenges*, Critical Perspectives on International Public Sector Management (Emerald Group Publishing Limited, 2010) <<https://doi.org/10.1108/S2045-794420150000004013>>.

¹⁵² Francesc Morata, 'Gobernanza Multinivel En La Unión Europea', in VII Congreso Internacional CLAD Sobre La Reforma Del Estado y de La Administración Pública (Lisboa, Portugal, 2002), pp. 1–14; Karolina Borońska-Hryniewiecka, 'Multi-Level Governance and the Role of the Regions in the European Union: Conceptual Challenges and Practical Applications', *Cuadernos Europeos de Deusto*, 2011, 177–207 <<https://doi.org/10.18543/ced-45-2011pp177-207>>

¹⁵³ Ares Castro-Conde, p.121.

EEMM y supraestatales de la Unión, persiguiendo sus objetivos e interconectándose en diferentes ámbitos.

En algunos estudios, se habla de gobernanza flexible, capaz de reflejar un sistema jurídico complejo como es el de la UE¹⁵⁴. Por otro lado, se proponen dos tipos, tipo I y tipo II, de GMN. La GMN de tipo I, desde el punto de vista teórico, se basa en el federalismo, se caracteriza por la presencia de pocos niveles jurisdiccionales que persiguen objetivos generales y no hay solapamientos entre niveles, que permanecen separados¹⁵⁵.

La GMN de tipo II encuentra su fundamento teórico en la teoría de la economía política neoclásica y de la elección pública. En la GMN de tipo II, los niveles jurisdiccionales y de gobierno son muchos e independientes, y actúan distintos niveles territoriales. Aquí los niveles se sobreponen y en lugar de perseguir objetivos generales, persiguen objetivos específicos, lo que los convierte en entidades altamente técnicas y especializadas. El resultado final del análisis nos lleva a la conclusión que los dos tipos de GMN son complementarios.

Otros autores critican la teoría de GMN afirmando que es una metáfora. Además, critican la definición de gobernanza como multinivel porque contradictoria, en cuanto la palabra gobernanza sería contraria a relaciones jerárquicas entre los actores.

Otra parte de la doctrina afirma que al centrarse en los niveles de poder descentralizado territorialmente (supraestatal o europeo, nacional y regional) se olvida un cuarto nivel que sería el internacional, aunque el nivel regional varía según el Estado miembro considerado¹⁵⁶.

El concepto de GMN aplicado a la UE constituye una alternativa a los modelos clásicos intergubernamental y funcionalista¹⁵⁷. La declinación de gobernanza como GMN se basa en la presencia de muchos sujetos, no solo entes, que tienen intereses distintos y disponen

¹⁵⁴ Gary Marks and Liesbet Hooghe, 'Contrasting Visions of Multi-Level Governance', *American Political Science Review*, 97.2 (2003), 233–43 <<https://doi.org/10.1093/0199259259.003.0002>>; Gary Marks, 'Structural Policy in the European Community', in *Europolitics: Institutions and Policy Making in the 'New' European Community*, 1992, pp. 191–224 <<https://doi.org/10.2307/2622789>>.

¹⁵⁵ Piattoni, *The Theory of Multi-Level Governance: Conceptual, Empirical, and Normative Challenges*.

¹⁵⁶ Simona Piattoni, 'La "Governance" Multi-Livello : Sfide Analitiche, Empiriche e Normative', *Rivista Italiana Di Scienza Politica*, 2005, 417–45 <<https://doi.org/10.1426/20904>>, p. 431-435.

¹⁵⁷ Ares Castro-Conde, p. 121.

de recursos diferentes¹⁵⁸ pero desde luego no se trata de una definición unívoca, cada autor aporta consideraciones diferentes.

La GMN ha sido empleada también para describir el rol de las regiones en la forma política de la UE¹⁵⁹. La GMN ha sido empleada como paradigma para explicar las relaciones entre instituciones europeas, EEMM y niveles de gobiernos internos a los EEMM, como las autonomías regionales.

En 1992 se propuso por primera vez el concepto de GMN para entender los procesos decisionales europeos en uno estudio relativo a la política de cohesión y a los fondos estructurales de la antigua CE¹⁶⁰. Luego se propuso una definición de gobernanza multinivel: *“a system of continuous negotiation among nested governments at several territorial tiers – supranational, national, regional, and local – as the result of a broad process of institutional creation and decisional reallocation that has pulled some previously centralized functions of the state up to the supranational level and some down to the local/regional level”*¹⁶¹.

Reflexionando sobre la naturaleza jurídica de la UE, se afirmó que “[l]a UE está transformando la política y el gobierno a nivel europeo y nacional en un sistema de gobernanza multinivel, no jerárquica, deliberativa y apolítica, a través de una compleja red de relaciones públicas/privadas y agencias casi autónomas, que se ocupa principalmente de la nueva regulación y desregulación del mercado”¹⁶².

Años más tarde el modelo de la GMN fue empleado para analizar la participación de las regiones en tema de fondos estructurales constatando que el modelo de la GMN había

¹⁵⁸ Morata, ‘Gobernanza Multinivel Entre Democracia y Eficacia’, p. 3.

¹⁵⁹ Alessandro Simonato, ‘Integrazione Europea e Autonomia Regionale: Profili Giuridici Della Governance Multilivello e Politiche Di Coesione 2021/2027’, *Federalismi.It*, 2017, p. 1-27, p. 3-4.

¹⁶⁰ Gary Marks, ‘Structural Policy in the European Community’, in *Europolitics: Institutions and Policy Making in the ‘New’ European Community*, 1992, pp. 191–224 <<https://doi.org/10.2307/2622789>>; Mario Kölling, ‘El Impacto de NGEU y Del MFP 2021-2027 En El Sistema de Gobernanza Multinivel de La UE’, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 2022, 11–22 <<https://doi.org/10.24965/gapp.11046>>p. 14.

¹⁶¹ Gary Marks, ‘Structural Policy and Multilevel Governance in the EC’, in *Alan Cafruny and Glenda Rosenthal, Eds., The State of the European Community*, 1993, pp. 391–410, p. 392 «un sistema de negociación continua entre gobiernos situados en varios niveles territoriales - supranacional, nacional, regional, y local - como resultado de un amplio proceso de creación institucional y reasignación decisional que ha llevado algunas funciones previamente centralizadas del Estado hasta el nivel supranacional y algunas hasta el nivel local/ regional».

¹⁶² Hix Simon, ‘The Study of the European Union II: The “new Governance” Agenda and Its Rival’, *Journal of European Public Policy*, 1998, 38–65, p. 54.

hecho surgir una nueva realidad, habiéndose convertido la UE en una nueva forma política, sin antecedentes y distinta de las demás¹⁶³.

La GMN ha experimentado una notable evolución, adquiriendo una complejidad discreta que puede relacionarse con los diversos modelos de descentralización propios de los EEMM. Sin embargo, es un concepto que también se refiere a las decisiones institucionales europeas, con una gradual ampliación de los actores involucrados en el proceso decisonal¹⁶⁴.

El adjetivo multinivel representa una manera de añadir las autoridades regionales en el debate sobre la gobernanza europea.

Con el Tratado de Roma de 1957 los niveles subestatales todavía no tenían la importancia actual, por un lado, por la naturaleza internacional de la CEE en sus orígenes, por otro lado, porque los niveles subestatales con poderes legislativos estaban presentes sólo en dos de los países fundadores, Alemania e Italia, en esta última inicialmente sólo con las regiones con estatuto especial. La situación inicial de la CEE era de irrelevancia del ente regional o “ceguera hacia las regiones”¹⁶⁵. Sin embargo, a pesar de su lentitud, el recorrido siguiente ha visto un reconocimiento progresivo de la presencia de estos organismos subestatales y, por tanto, del carácter territorialmente pluralista de los EEMM, en buena parte en el contexto de procesos de descentralización interna de estos últimos o en la entrada en la Unión de países ya descentralizados o propensos a convertirse en ellos, en parte como consecuencia de la toma de conciencia, por parte de las instituciones europeas, de la existencia de diferenciaciones, no sólo económicas sino también históricas y culturales dentro de los Estados mismos. Las autonomías subestatales interactúan directamente con las entidades europeas, tienen un rol definido en la actuación de políticas comunitarias a lado de la Comisión Europea y de los gobiernos centrales, y también se intensifican las relaciones con otros gobiernos regionales de otros EEMM.

¹⁶³ Marks and Hooghe.

¹⁶⁴ Katherine A. Daniell and Adrian Kay, ‘Multi-Level Governance: An Introduction’, in *Multi-Level Governance: Conceptual Challenges and Case Studies from Australia*, 2017, pp. 3–32 <<https://doi.org/10.22459/mg.11.2017.01>>.

¹⁶⁵ Francisco Javier Floréz Torrado, ‘La Participación de Las Regiones En El Proceso de Formación y Aplicación Del Derecho Europeo’, *Revista de Derechos Fundamentales*, 9.9 (2013), 33–74 <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4650232>>, p. 49; Gabriella Saputelli, ‘Le Regioni e l’attuazione Del Diritto Europeo Nel Sistema Europeo Multilivello’, *Federalismi.It*, 2022, p. 571-585; Antonio D’Atena, ‘Il difficile cammino europeo delle Regioni italiane’, *Le Regioni, Bimestrale di analisi giuridica e istituzionale*, 2000, 555–62 <<https://doi.org/10.1443/5394>>.

Con el Tratado de Maastricht se han reconocido formalmente los entes subestatales, con la entrada de las regiones en el proceso decisorio europeo. Se estableció la creación del Comité de las Regiones (en adelante CdR), que, con los Tratados sucesivos, aumentó su papel.

El Tratado de Lisboa, como se pedía en el Libro Blanco sobre la Gobernanza de 2001, reconocía un nuevo papel a las entidades subestatales, no en el marco institucional, que seguía siendo el mismo, incluido el papel del CdR¹⁶⁶, pero en la parte dedicada a los principios. Se tiene que destacar primero, el reconocimiento expreso de las entidades subestatales como parte integrante de la estructura constitucional de los EEMM, con el consiguiente compromiso explícito de la UE de respetar el sistema de las autonomías territoriales. Se trata de un principio de no menor importancia, porque formaliza de manera definitiva la superación de la “ceguera” europea con respecto a las regiones, y, la inclusión de los organismos subestatales en el proceso de elaboración de los actos normativos europeos.

En segundo lugar, se establece que, en las materias de competencia no exclusiva, “En virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los EEMM, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión (Artículo 3.3 ter)”¹⁶⁷. Esto implica la extensión de la aplicación del principio de subsidiariedad también a los organismos subestatales, en colaboración (leal) con el nivel estatal. Por último, y en

¹⁶⁶ Floréz Torrado, p. 34-35; Esposito, p. 126; J. L. De Castro Ruano, ‘El Comité de Las Regiones En Su Vigésimo Aniversario’, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2014, 917-41; José Luis De Castro Ruano, ‘Buscando Un Nuevo Modelo Más Satisfactorio de Inserción de Las Regiones Constitucionales En La Unión Europea. La Oportunidad de La Conferencia Sobre El Futuro de Europa’, 73.1 (2021), 83-110. El Comité de las Regiones (CdR) es un órgano consultivo de la UE que representa a las autoridades regionales y locales de los EEMM. Fue creado en 1994 y su objetivo principal es garantizar que las voces de las regiones y las ciudades sean escuchadas en el proceso de toma de decisiones de la UE. El CdR tiene un papel importante en la elaboración de políticas y en la consulta de la Comisión Europea, el Consejo de la UE y el Parlamento Europeo en temas relacionados con las regiones y las ciudades. El Comité está compuesto por representantes de las autoridades regionales y locales de los EEMM de la UE, y se divide en seis comisiones temáticas que abordan cuestiones como la política regional, la cohesión económica y social, el medio ambiente, la educación, la cultura y la ciudadanía. Además, el Comité de las Regiones tiene la tarea de promover la cooperación entre las regiones de la UE y fomentar el intercambio de buenas prácticas. El CdR también puede emitir dictámenes sobre su propia iniciativa en cuestiones que considera relevantes para las regiones y las ciudades de la UE.

¹⁶⁷ Comunidad Europea, ‘Tratado de Lisboa’, *Tratado de Lisboa*, 2007 <<https://doi.org/10.2307/j.ctv10qqzpz>>.

estrecha relación con el punto anterior, se valoriza el principio de proximidad, en virtud del cual las decisiones deben adoptarse lo más cerca posible a los ciudadanos. La clave podría ser prestar más atención a cómo se aplica el principio de subsidiariedad¹⁶⁸, y se podría afirmar que la GMN y el principio de proximidad son dos caras de la misma moneda, ya que su objetivo es favorecer que las decisiones sean adoptadas por el nivel de gobierno más próximo a los ciudadanos, con el fin de que estos últimos puedan participar en su adopción y activar los instrumentos de control político de sus representantes¹⁶⁹.

La aplicación adecuada del principio de subsidiariedad evita que las decisiones se concentren en un solo nivel de poder y garantiza que las políticas se lleven a cabo en el nivel más adecuado. La subsidiariedad y la GMN son dos elementos indisolubles para lograr objetivos comunes: el primero se refiere al reparto de competencias en los diferentes niveles de poder, mientras que la GMN destaca la importancia de la interacción entre estos niveles.

Uno de los principales problemas que plantea la gobernanza multinivel es la reducción de la responsabilidad política debido a la participación de diferentes agentes en los procesos de toma de decisiones políticas. Esta situación puede llevar a que la responsabilidad efectiva se diluya entre los distintos niveles de gobierno, o que se atribuya únicamente al nivel europeo, lo que hace que la UE en su conjunto sea responsable de decisiones que en realidad se deben a decisiones adoptadas por el sistema de GMN. Este problema constitucional puede poner en tela de juicio el proceso de integración europea, ya que los EEMM transfieren la responsabilidad a la UE, que termina siendo responsable de los problemas que se producen internamente en el marco institucional.

La introducción de un sistema multinivel siempre ha sido una prioridad estratégica del CdR. Esta prioridad llevó a la adopción en 2009 de un “Libro Blanco sobre la gobernanza multinivel”, el cual aborda la necesidad de un proceso de transición y cambio en la integración europea. Con el fin de hacer frente a los efectos directos e indirectos de la crisis mundial, se impuso la definición de un nuevo enfoque de gobernanza. En este contexto, el CdR se ha comprometido a promover la GMN como una forma de mejorar la toma de decisiones y garantizar la participación efectiva de las regiones y las ciudades en el proceso de elaboración de políticas de la UE.

¹⁶⁸ Ares Castro-Conde, p. 126.

¹⁶⁹ Comunidad Europea, ‘Tratado de Lisboa’.

En el Libro Blanco del Comité de las Regiones de 2009 se explica que la GMN es un proceso dinámico horizontal y vertical que no diluye la responsabilidad política, sino que, por el contrario, si se aplican correctamente los mecanismos y los instrumentos pertinentes, favorecerá la apropiación de la decisión y la ejecución común. Por lo tanto, es importante implementar los mecanismos adecuados para garantizar que la responsabilidad política sea clara y bien definida en el sistema de GMN. De esta manera, se puede mejorar la construcción de una identidad europea y fortalecer el proceso de integración.

En el “Libro blanco del Comité de las Regiones sobre la Gobernanza multinivel” de 2009 se define la GMN como “la acción coordinada de la Unión, los EEMM y los entes regionales y locales, basada en la asociación y destinada a elaborar y aplicar las políticas de la Unión Europea” que “induce la responsabilidad compartida de los diversos niveles de poder en cuestión y se basa en todas las fuentes de legitimidad democrática y en la representatividad de los diversos agentes implicados”. Las políticas comunitarias tienen que ser aplicadas basándose en la asociación entre UE, EEMM y entidades regionales y locales y además la asociación debe ser vertical, implicando los entes territoriales competentes, pero también asociación horizontal, incluyendo las entidades territoriales y la sociedad civil. Se destaca el papel de los EEMM como base para el desarrollo de una buena GMN¹⁷⁰.

Al fin de poner en práctica la GMN el CdR en su Libro Blanco de 2009 se compromete a “iniciar un proceso de concertación, con vistas a la elaboración de una Carta de la Unión Europea sobre la gobernanza multinivel que establecería los principios y modalidades en aras de una comprensión común y compartida de la gobernanza europea, respetuosa del principio de subsidiariedad, que serviría de apoyo para la gobernanza local y regional y el proceso de descentralización en los EEMM, los países candidatos y los Estados vecinos, y que garantizaría la voluntad política de respetar la autonomía de los entes regionales y locales, así como la implicación de los mismos en el proceso decisorio europeo”¹⁷¹.

El objetivo principal del Libro Blanco es proporcionar una guía para la aplicación de la GMN en la UE, y más específicamente, para mejorar la cooperación entre los distintos

¹⁷⁰ Zambonino-Pulito, p. 231-232.

¹⁷¹ Diario oficial de la Unión Europea. Comité de las Regiones, ‘Libro Blanco Del Comité de Las Regiones Sobre La Gobernanza Multinivel’, 2009, p. 39.

niveles de gobierno en la UE, es decir, la UE, los EEMM y las autoridades locales y regionales.

El Libro Blanco del CdR se centra en los principales retos a los que se enfrenta la GMN en la UE, incluyendo la falta de coordinación y cooperación entre los distintos niveles de gobierno, la falta de claridad en cuanto a las competencias y responsabilidades de cada nivel de gobierno y la falta de participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones.

El Libro Blanco también propone una serie de recomendaciones para mejorar la GMN en la UE, como, por ejemplo, la necesidad de establecer un marco legal claro para la cooperación entre los distintos niveles de gobierno, la promoción de la participación ciudadana en la toma de decisiones y la creación de mecanismos de evaluación y seguimiento para garantizar la eficacia de la GMN¹⁷².

Acto sucesivo fue el Dictamen del CdR “Desarrollar una cultura europea de la gobernanza multinivel: El seguimiento del Libro Blanco del Comité de las Regiones” de 2012¹⁷³ que afirma que es necesario fortalecer la GMN en línea con lo establecido por el Tratado de Lisboa, siendo impensable hoy hablar del funcionamiento de la UE sin hablar de GMN, para conseguir el objetivo de la cohesión territorial¹⁷⁴ y considerada la dimensión subnacional del principio de subsidiariedad. El principio de la GMN debe aplicarse ya a todas las políticas y estrategias europeas que tengan un fuerte impacto territorial¹⁷⁵.

La Resolución del Comité de las Regiones sobre la Carta de la Gobernanza Multinivel en Europa de 2014 hace hincapié en “la necesidad de que todos los niveles de gobernanza se movilicen para reforzar la responsabilidad democrática en Europa y garantizar la eficacia, coherencia y complementariedad de sus actuaciones”¹⁷⁶ y representa una oportunidad para el proceso de regeneración democrática de muchos Estados.

¹⁷² Bianca Maria Farina, *Coesione e Competitività: Binomio Imprescindibile per La Governance Europea*, Università, 2015, p. 1-197, p. 81-85.

¹⁷³ Comité de las Regiones, ‘Dictamen Del Comité de Las Regiones Desarrollar Una Cultura Europea de La Gobernanza Multinivel: El Seguimiento Del Libro Blanco Del Comité de Las Regiones’, 2012.

¹⁷⁴ Lyda Sánchez De Gómez, ‘Evolución Histórica de La Cohesión Económica y Social En La Unión Europea’, *Revista de Estudios Empresariales. Segunda Época*, 2.2 (2011), 4–28; Andreas Faludi, ‘La Política de Cohesión Territorial de La Unión Europea’, *Boletín de La Asociación de Geógrafos Españoles*, 2005, 11–30 <<https://doi.org/10.21138/bage.497>>.

¹⁷⁵ Rafael Abril Manso, ‘El Comité de Las Regiones: Su Reforma’, *Revista de Derecho de La Unión Europea*, 2002, 289–97, p. 289-296.

¹⁷⁶ Comité Europeo de las Regiones, ‘Resolución Del Comité de Las Regiones Sobre La Carta de La Gobernanza Multinivel En Europa’, 2014, 1–4, p. 1.

La Carta de la Gobernanza Multinivel en Europa fue adoptada por el CdR el 3 de abril de 2014 y respaldada por el Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa. Este manifiesto político representa el compromiso de las ciudades y regiones de Europa por fomentar la aplicación de la GMN en la concepción y aplicación de políticas cotidianas. Para los distintos niveles de gobierno (local, regional, nacional y europeo), esto implica trabajar en colaboración y aplicar principios que orienten una elaboración efectiva de políticas, tales como la participación, la cooperación, la apertura, la transparencia, la inclusión y la coherencia. Estas condiciones son esenciales para el éxito de políticas públicas en beneficio de los ciudadanos.

La “Carta de la Gobernanza Multinivel en Europa” carece de valor jurídico vinculante, tiene como destinatarios las Regiones y ciudades, todos los entes territoriales deben aplicar la GMN en la fase de elaboración y aplicación de las políticas públicas¹⁷⁷. El problema principal en Europa puede ser todavía un grado de descentralización muy desigual. En España, el modelo del Estado autonómico puede decirse que ha favorecido la implementación de mecanismos para aplicar el principio de GMN. El concepto de GMN, aun prestándose muy bien a numerosas declinaciones y aplicaciones, no es capaz de darnos una descripción exhaustiva de las modalidades de decisión de la UE en varias áreas de las distintas políticas, debe valer como instrumento de investigación. Se trata de un modelo abstracto que puede utilizarse como esquema interpretativo para analizar el cambio de las relaciones entre los niveles de poderes existentes en la arquitectura institucional europea. Se puede concluir que la UE se configura como un sistema de niveles de decisión que contribuyen a la formulación y aplicación de políticas, en el cual los niveles de gobierno no se presentan como actores jerárquicamente ordenados, sino como elementos interconectados dentro de un sistema. La gobernanza puede ser interpretada como una manera de ejercer el poder de gobierno conectando a nivel horizontal y vertical distintos sujetos según el área de política en cuestión, prescindiendo de una estructura jerárquica. En este sentido, la Política Marítima Integrada (PMI) de la UE puede considerarse como una manifestación de la gobernanza multinivel (GMN), ya que representa uno de los pocos ejemplos de un enfoque integrado de diferentes políticas

¹⁷⁷ Zambonino-Pulito, p.233-235; Augusto González Alonso, “La Gobernanza Multinivel en Europa: reflexiones sobre la Carta Aprobada por El Comité de Las Regiones el 3 de Abril de 2014”, *Revista Valenciana D’Estudis Autonòmics*, II.59 (2014),p. 9-23, p.12.

sectoriales, con una importante incidencia en el territorio. No obstante, es importante aclarar que el mar no puede ser considerado como territorio propiamente dicho¹⁷⁸.

II.3. La crisis de la soberanía en relación a la cuestión ambiental (gobernanza ambiental)

En la situación actual de los Estados modernos se registra una reducción de la capacidad de los Estados mismos de mantenerse como los únicos sujetos que detienen un poder público efectivo de coacción (desglosable en función judicial, legislativa y ejecutiva) tanto hacia fuera, en relación con otros Estados o sujetos públicos, como hacia otras Organizaciones de carácter supranacional como la UE o Autoridades independientes especialmente en el marco del derecho medioambiental.

¿Cuáles son las formas de gobiernos más idóneas a enfrentar la cuestión medioambiental?

Los desafíos de las emergencias medioambientales requieren desde el punto de vista político-institucional una fragmentación de los poderes clásicos, con la finalidad de alcanzar con mayor eficiencia¹⁷⁹ los objetivos propuestos a nivel supranacional y nacional, y al mismo tiempo todo ello se refleja en una actualización del sistema jerárquico de las fuentes.

Los Estados democráticos contemporáneos y sus instituciones están pasando por un momento de profunda crisis por muchas razones: las normas no son algo estático, sino parte de un sistema dinámico, en continuo devenir y transformación con lo cual tienen que adecuarse a los cambios de la sociedad¹⁸⁰, y frente a las problemáticas medioambientales las normas sectoriales resultan cada vez más inadecuadas y fragmentarias; la debilidad del sistema se refleja en la falta de sanciones y de responsabilidad en caso de violación del derecho a un medio ambiente sano; se destaca también la falta de eficacia de los tratados y políticas medioambientales, necesitándose mayor cooperación, participación y legitimación democrática de otros sujetos que no sean Estados¹⁸¹.

¹⁷⁸ Yolanda Torres Barquilla, 'La Gobernanza Multinivel y Su Proyección a Través de Una Política Marítima Integrada Para La Unión Europea', *Revista de Estudios Europeos*, 2020, 192–205, p. 193-194.

¹⁷⁹ Morata, 'Gobernanza Multinivel Entre Democracia y Eficacia', p. 1-8.

¹⁸⁰ Grossi, p. 56-58 .

¹⁸¹ Alberton, p 29-33.

Una investigación que se ocupa de política medioambiental tiene sus orígenes en el descubrimiento de la cuestión ecológica detectada primero por los científicos, luego históricamente ha provocado conflictos dentro de los sistemas políticos-administrativos tradicionales, ahora ha llegado el momento en que ya no son suficientes los gobiernos aisladamente considerados, los actores políticos reguladores por excelencia, sino que se necesita una cooperación y compenetración entre poderes públicos y privados (individuos, partidos políticos, empresas, sindicatos, ONGs), incluidos los actores no institucionales.

La preocupación por el estado de salud del medio ambiente ha implicado una mayor intervención de los actores institucionales a distintos niveles territoriales, destacándose la participación de los actores gubernamentales internacionales, supranacionales, estatales, regionales y locales, hasta llegar a la creación de un concepto nuevo, el de “gobernanza ambiental multinivel” que tiene una estrecha relación con el proceso de integración europeo y con las políticas de desarrollo regionales de la UE.

La legitimidad democrática de la UE se basa sobre los pilares fundamentales ya mencionados del principio de subsidiariedad ¹⁸², que nació como principio en materia medioambiental y luego se extendió a todos los campos, y del principio de proporcionalidad, es decir la selección de las decisiones políticas debe realizarse considerando el nivel más cercano a los ciudadanos, y es necesario que las medidas adoptadas deben ser proporcionales a los objetivos que se pretenden perseguir, y esto asume un significado todavía más importante referido a la tutela del medio ambiente mediante medidas basadas en las realidades locales y adaptadas a los territorios ¹⁸³.

¹⁸² Francisco Balaguer Callejón, ‘La Subsidiariedad En La Unión Europea.’, *ReDCE*, 2019, 4 <http://www.ugr.es/~redce/REDCE31/articulos/04_FBALAGUER.htm> [accessed 27 April 2021].

¹⁸³ Jasone Astola Madariaga, ‘De La Legitimidad Democrática de La Unión Europea y de La Legitimación Democrática de Sus Decisiones: Una Reflexión Sobre El Proyecto de Constitución Europea’, *Teoría y Realidad Constitucional*, 2004, 201–34; Joaquín Romero, Juan, Farinós, ‘Redescubriendo La Gobernanza Más Allá Del Buen Gobierno. Democracia Como Base, Desarrollo Territorial Como Resultado’, *Boletín De La Asociación De Geógrafos Españoles*, 2011, 295–319, p. 300; Javier García Sanabria, ‘La Gestión y El Desarrollo de Los Territorios Insulares’, 2007 <<http://hdl.handle.net/10498/16268>> [accessed 26 February 2019], p. 6; Gianluca Bellomo, ‘Politica Di Coesione Europea e Fondi Sie Nella Programmazione 2014-2020 : Un ’altra Occasione Mancata per l’Italia?’’, *Istituzioni Del Federalismo*, 2014, 511–38, p. 511. Una mención especial se debe a la política de cohesión que es una de las principales políticas de la Unión Europea y cumple plenamente los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad a través de la gobernanza multinivel. Los instrumentos de la política de cohesión están pensados para permitir que las regiones y las autoridades locales contribuyan a la consecución de los objetivos europeos de acuerdo con su situación y necesidades específicas. Para que las políticas europeas sean adecuadas y eficaces, la U.E. necesita la participación de actores regionales y locales. La gobernanza multinivel se menciona en los textos normativos que rigen las políticas de cohesión y los fondos de inversión y se presenta como un paradigma válido para describir una parte de los problemas relacionados con el complejo de perfiles jurídicos que

La cuestión medioambiental se transforma en un tema central para múltiples sujetos y se encuentra estrechamente relacionada con las políticas económicas y de desarrollo. La tutela del medio ambiente se incluye en cada acción de gobierno que tiene efectos en un determinado territorio o ámbito espacial. La metamorfosis ha sido impresionante ya no siendo suficiente la simple conservación del medio ambiente a través de la reducción por ejemplo de emisiones contaminantes, han surgido nuevos conceptos como el de desarrollo sostenible, la gobernanza medioambiental, que necesitan la adopción de políticas integradas.

La cuestión medioambiental se sitúa dentro de una serie de procesos de transformación que está experimentando la sociedad actual como la globalización, la crisis de la Covid-19, cuyos efectos se podrán apreciar solamente a largo plazo. Incluyendo la temática medioambiental en este contexto es ineludible analizar las relaciones intergubernamentales que diferencian los ordenamientos que nos interesan.

La perspectiva multinivel puede ser el punto de partida para reunir en un único marco el estudio del rol de los entes subestatales¹⁸⁴ y de relaciones intergubernamentales. En la GMN el poder está repartido entre distintos niveles institucionales, pero no necesariamente jerárquicamente ordenados entre ellos¹⁸⁵.

II.4. Subsidiariedad y medio ambiente

Ahora se emplea un punto de vista original para analizar las categorías medioambientales asumiendo una diferente interpretación de la dialéctica democrática propia de los Estados contemporáneos. En particular, se pretende sostener que el principio de subsidiariedad puede representar el núcleo conceptual para la búsqueda de soluciones jurídicas

afectan las relaciones entre las autonomías regionales, las autoridades estatales y la U.E. El desarrollo de las políticas comunitarias de cohesión económica, social y territorial es un tema central, desde el punto de vista jurídico perfectamente conectado con el rol de las autonomías territoriales en la construcción del espacio jurídico europeo, efectivamente realizable solo a partir de una mayor implicación de los entes territoriales, representa un punto de observación privilegiado de las relaciones que se pueden establecer entre diferentes entes, y que además se ha convertido en urgente, incluyéndolo en el más amplio debate sobre el futuro no solo institucional de la UE, cuyo objetivo siempre ha sido reducir las diferencias existentes entre las regiones menos favorecidas como las regiones insulares, siendo útil para entender una vez más las dinámicas de la gobernanza multinivel.

¹⁸⁴ Peter Hans Ipsen, 'La Posición Jurídica de Las Comunidades', *ReDCE*, 2010, 461–89.

¹⁸⁵ Gracia Vara Arribas, 'Gobernanza Multinivel En La Unión Europea y Las Regiones, Con o Sin Una Constitución', *Las Relaciones Internacionales de Las Regiones: Actores Sub-Nacionales, Para-Diplomacia y Gobernanza Multinivel*, 2006, 1–30, p. 3.

adecuadas a los problemas derivados de las temáticas medioambientales. Este principio se basa en la representación de una perspectiva no convencional, que se origina en una concepción diferente de la dialéctica democrática y de las coordenadas del paradigma institucional para el gobierno del medio ambiente, y que se centra en la redefinición igualitaria de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil. La conexión entre el principio de subsidiariedad y los conceptos de democracia y participación democrática conduce a una transformación de la manera de entender la política. En este contexto, no se considera que el fenómeno pueda reducirse al proceso de “reducción de la esfera pública”, implicando algo diferente y más amplio, sino en el sentido de dar importancia nuevamente a la esfera política como bien de todos¹⁸⁶. Es necesario redefinir las relaciones entre instituciones y ciudadanos con una referencia directa al alcance de la acción que debe emprenderse con vistas al interés general y al significado íntimo de un retorno al antiguo y auténtico paradigma de la democracia, que hay que interpretar según una “soberanía de los valores” en lugar de la clásica “soberanía del Estado”¹⁸⁷.

La subsidiariedad es un concepto que hace referencia no solo a las relaciones entre Estado y sociedad civil, sino también incluye las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno, al mismo tiempo que la gobernanza no puede no incluir la consideración de los diferentes niveles de gobierno.

Para solucionarse los problemas medioambientales, es necesaria la cooperación entre Estados debido a que estos tienen dimensiones globales que no pueden abordarse de manera efectiva desde el punto de vista local¹⁸⁸.

En el campo de la gobernanza del medioambiente está claro que la gestión de los intereses no es competencia de un solo nivel de decisión, interactúan varios niveles en un sistema jurídico complejo, porque en la mayoría de los casos se solapan y sobreponen distintos niveles, entes y competencias.

Los principios fundamentales del derecho ambiental se establecieron a nivel internacional y se han desarrollado a un ritmo cada vez mayor. En la fecha actual existen millares de

¹⁸⁶ Antonio D’Atena, ‘Sussidiarietà e Proporzionalità Nelle Dinamiche Multilivello e Nelle Relazioni Pubblico-Privato’, *Federalismi.It*, 2022, 336–50; Ibrido, p. 30-32.

¹⁸⁷ Silvia Bertazzo, ‘Cada Cosa En Su Lugar: El Medio Ambiente Entre Subsidiariedad e Integración’, *Estudios Constitucionales*, 2022, 218–43 <<https://doi.org/10.4067/S0718-52002022000300218>>, p. 218-243.

¹⁸⁸ Michela Petrachi, ‘Declinazioni Del Principio Di Sussidiarietà in Materia Di Ambiente’, *Federalismi.It*, 2016, 1–28, p. 2.

tratados internacionales en materia de medio ambiente que abordan diversas cuestiones relacionadas.

El concepto de subsidiariedad se ha incorporado al marco jurídico comunitario para tratar de resolver el tema de las competencias entre las normativas supranacionales y nacionales en cuanto al medio ambiente.

El primer texto comunitario que introdujo el principio de subsidiariedad, aunque no se denominara así expresamente, fue el AUE que en su art. 25¹⁸⁹ establecía que la Comunidad solo intervendrá en esta materia en la medida en que se puedan lograr los objetivos comunitarios de protección de la calidad ambiental y la salud humana de manera más efectiva a un nivel superior¹⁹⁰.

El principio de subsidiariedad ha establecido una conexión entre el centro, representado por las instituciones supranacionales, y las periferias, que se refieren a los EEMM. El objetivo es proporcionar herramientas para la protección del medio ambiente, de acuerdo con las capacidades y competencias respectivas de cada uno. Dado que los problemas ambientales son globales, se requiere la colaboración entre diferentes niveles de gobierno. La subsidiariedad ha sido esencial en el desarrollo del Derecho comunitario ambiental, lo que ha permitido que la Comunidad tenga la capacidad de ejercer competencias normativas superiores cuando no se pueden llevar a cabo adecuadamente a nivel de los EEMM.

El fundamento jurídico se encuentra en el artículo 5, apartado 3, del TUE que establece que la UE solo intervendrá en aquellos ámbitos en los que tenga competencias compartidas con los EEMM si estos últimos no pueden lograr los objetivos de la acción prevista a nivel central, regional o local, pero pueden lograrse mejor a escala de la Unión debido a la magnitud o los efectos de la acción de que se trate¹⁹¹.

El principio de subsidiariedad significa que la actuación del legislador europeo solo es precisa si las acciones a ejecutar o sus efectos sobrepasan la competencia de los EEMM.

¹⁸⁹ Ácta Única Europea, Comunidades Europeas, p. 12.

¹⁹⁰ Francisco Javier Sanz Larruga, 'El Concepto de Responsabilidad Compartida y El Principio de Subsidiariedad En El Derecho Ambiental', *Anuario Da Facultade de Dereito Da Universidade Da Coruña*, 1999, 559-82, p. 569-582; Susana Aguilar, Nuria Font, and Joan Subirats, 'Política Ambiental En España. Subsidiariedad y Desarrollo Sostenible', *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 2000, 306-13.

¹⁹¹ Unión Europea, 'Tratado de La Unión Europea (TUE)' la base jurídica se debe considerar el art.5 y el Protocolo (n.º 2) sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

En caso de que se requiera de la intervención europea, esta debe ser equitativa y no exceder lo necesario para conseguir los objetivos marcados por el Tratado¹⁹².

La normativa europea en áreas que no se encuentran dentro de la competencia exclusiva de la Unión se basa en la ineficacia de los sistemas jurídicos nacionales para salvaguardar los bienes o valores de interés general. Es fundamental que la UE observe el principio de subsidiariedad y proporcionalidad en su esfuerzo por establecer una política medioambiental compartida por los EEMM. Esto implica la identificación de objetivos comunes que pueden lograrse mediante disposiciones tanto del derecho europeo como del derecho nacional, regional o local.

El poder legislativo supranacional puede someterse a control a través del principio de subsidiariedad, siempre teniendo en cuenta que el legislador europeo solo puede actuar cuando hay una laguna a nivel de ordenamiento nacional, en el respeto y aplicación de los principios comunitarios.

En el momento en que se establecen determinados objetivos europeos también los EEMM deben hacerse responsables en conseguirlos y deben adoptar acciones acordes.

Al analizar la aplicación del principio de subsidiariedad en casos concretos, se presentan tres situaciones diferentes: los Estados ejercen una competencia normativa integra cuando la Unión no interviene desde el principio o ya no se ocupa de un determinado sector; los Estados adoptarán normas de desarrollo cuando la Unión actúe con un marco no de aplicación automática; los Estados pueden verse sustituidos completamente sufriendo la privación total de sus competencias normativas cuando la Unión dicte un marco exhaustivo.

El principio de subsidiariedad se ha desarrollado aún más en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), que establece criterios específicos para determinar cuándo la UE debe actuar y cuándo deben ser los EEMM los que actúen.

¹⁹² Unión Europea, ‘Tratado de La Unión Europea (TUE)’ Art 5, apartado 3:

“En virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los EEMM, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión”.

Art. 5. 4 “En virtud del principio de proporcionalidad, el contenido y la forma de la acción de la Unión no excederán de lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados”.

Tal como lo establece el artículo 4, apartado 2, letra e) del TFUE el ámbito ambiental es una competencia compartida entre la UE y los EEMM, y a nivel supranacional y nacional se regulan las medidas necesarias para su disciplina.

A nivel europeo el medio ambiente ha sido reconocido como materia objeto de una verdadera política comunitaria. La política de la Unión en este ámbito se encuentra codificada en el actual art. 191 TFUE (antiguamente art. 174 del TCE modificado por el Tratado de Lisboa) define los objetivos y principios básicos de la política de medio ambiente, hacia los cuales debe orientarse la acción comunitaria, con el objetivo principal de garantizar una elevada protección ambiental. Entre sus objetivos específicos se encuentra la conservación, la protección y mejora de la calidad del medio ambiente, la protección de la salud humana, la utilización prudente y racional de los recursos naturales, la promoción a escala internacional de medidas destinadas a resolver los problemas del medio ambiente a escala regional o mundial, y la lucha contra el cambio climático¹⁹³.

A la luz de esta intervención normativa, la subsidiariedad se conjuga con el principio de atribución en el reparto de competencias entre los diferentes niveles de poder.

La Carta de los Derechos Fundamentales de la UE establece en su art. 37 que todas las políticas de la UE deben integrar un alto nivel de protección del medio ambiente y su mejora continua, y que esto debe ser garantizado a través del principio de desarrollo sostenible. Este ulterior enfoque demuestra la importancia que la UE ha reconocido a la protección ambiental en todas las áreas de su actividad política.

Esencialmente en el campo de la problemática medioambiental el interés de los diferentes centros de poder se ha ido expandiendo gradualmente a través de diferentes niveles de gobernanza. El primer nivel de atención hacia el medio ambiente fue el internacional, y a partir de ahí se conectó con el nivel nacional, sin olvidar de pasar por el europeo, en una red compleja y articulada de relaciones entre varios niveles. Esto ha dado lugar a un sistema multinivel de competencias transversales y normas especiales que rigen la protección ambiental en diferentes ámbitos.

La evolución y consolidación de la política medioambiental de la UE ha llevado a cambios en las instituciones comunitarias, tales como la ampliación de las funciones de la Comisión Europea, la creación de comités consultivos y de apoyo, así como institución

¹⁹³ Unión Europea, 'Tratado de Funcionamiento La Unión Europea', *Diario Oficial de La Unión Europea*, 2010, 83/195.

de Agencias. Estas entidades son responsables de incorporar las necesidades ambientales en las políticas transversales de la UE, asegurando que la protección del medio ambiente se integre en todas las áreas de la acción política de la UE.

En base a las anteriores consideraciones es evidente que los principales problemas del ámbito del derecho ambiental se refieren a la gestión y a la coordinación de las presiones procedentes de los sistemas jurídicos supranacionales hacia los ordenamientos nacionales, así como a la organización y distribución de las competencias de distintos tipos, legislativas y administrativas, en el ámbito nacional.

La subsidiariedad y la cooperación representan los instrumentos apropiados para buscar soluciones, compromisos para enfrentar estas problemáticas, tanto en el marco supranacional entre distintos Estados, así como a nivel interno de cada ámbito nacional¹⁹⁴.

La UE tiene la capacidad de fomentar la adopción de las mejores prácticas medioambientales por parte de sus EEMM, gracias a las actividades de investigación y divulgación de información realizadas por las agencias medioambientales desde el punto de vista europeo y nacional. Se trata de un elemento fundamental para conseguir el éxito de la política medioambiental europea ya que promueve la armonización de la legislación ambiental entre los EEMM. De hecho, en gran medida, la legislación nacional en materia de medio ambiente es una traslación del derecho europeo. Las agencias medioambientales de la UE y a nivel interno tienen un papel importante en la difusión de información y buenas prácticas medioambientales entre los EEMM.

En el ámbito nacional, se fomenta la creación de vínculos entre los diferentes niveles de gobierno mediante un enfoque flexible que permite la participación del nivel superior solo en casos necesarios para el sistema de relaciones entre los distintos niveles. El principio de subsidiariedad busca proteger el interés del nivel de poder más apropiado, pero todas las instancias territoriales interesadas deben cooperar. Cuando se aplica el principio de subsidiariedad no se excluye la cooperación entre niveles de gobierno diferentes, ni implica la actuación anticipada del centro de poder superior para reemplazar al nivel inferior.

El principio de subsidiariedad debería utilizarse como medio para alcanzar el equilibrio adecuado entre los distintos niveles de gobierno territorial. Este principio debe actuar

¹⁹⁴ Petrachi, p. 3-5.

como parámetro que permite a los niveles superiores intervenir solo en situaciones en las que sea necesaria una regulación unitaria, evitando a su vez la disminución de funciones y responsabilidades de los niveles inferiores, quienes están encargados de proteger los intereses locales.

Según el principio de subsidiariedad europea, la UE establece leyes medioambientales en situaciones en las que el legislador nacional no puede actuar eficazmente y cuando la normativa nacional puede afectar a la uniformidad de la regulación en el marco del territorio europeo. En cambio, la normativa interna debe respetar tanto la normativa europea como la distribución de competencias entre regiones y entidades locales.

En esencia, el principio de subsidiariedad se entiende en la interacción con otros principios y se puede definir un “criterio procedimental”, que indica la lógica que debe aplicarse a la hora de identificar el sujeto competente en el desempeño de ciertas funciones, considerando la preferencia por el nivel más cercano a los ciudadanos¹⁹⁵.

La subsidiariedad implica colaboración y participación para lograr objetivos comunes, especialmente en un contexto de aumento de aparatos administrativos a nivel supranacional, y de distribución de competencias entre Estados y entidades territoriales¹⁹⁶. En el ámbito del medio ambiente, se aplica el principio de subsidiariedad para lograr formas avanzadas de colaboración y participación entre los distintos niveles de gobierno, y se enlazan competencias del ordenamiento internacional, europeo y nacional.

La coexistencia de intereses supranacionales y europeos en materia medioambiental favorecen el desarrollo de nuevas formas de gobernanza, nuevas formas de coordinación institucional y de gobernanza medioambiental basadas en una mayor colaboración y cooperación obligatoria entre las entidades implicadas.

En el contexto del medio ambiente, se debe tener en cuenta la necesidad de una competición entre competencias europeas y nacionales para lograr un verdadero polícentrismo institucional y decisorio. Esto significa que una red de agentes públicos debería

¹⁹⁵ Petrachi, p. 10.

¹⁹⁶ Balaguer Callejón, ‘La Subsidiariedad En La Unión Europea’, p. 1-4; Balaguer Callejón, ‘Il Principio Di Sussidiarietà Nella Costituzione Spagnola e Negli Statuti Di Autonomia , Nella Prospettiva Europea’.

cooperar lealmente en todas las dimensiones territoriales para lograr el mejor equilibrio posible en la protección del medio ambiente.

La subsidiariedad entre los mecanismos encargados de la protección del medio ambiente se convierte en un instrumento de gran valor porque estimula a los entes competentes a actuar de manera correcta aplicándose la cooperación y la leal colaboración. En resumen, la subsidiariedad implica la transferencia de competencias al nivel más adecuado y promueve la colaboración y cooperación entre los distintos niveles de gobierno para lograr objetivos comunes en la protección del medio ambiente.

Indudablemente, existen complejas relaciones jerárquicas entre el legislador europeo y el legislador nacional, las cuales se suman a las incertidumbres sobre los límites que enfrenta el legislador interno, estatal o regional al regular asuntos transversales de competencia exclusiva o concurrente.

Con el propósito de asegurar la eficacia en la protección ambiental, se requiere una acción coordinada de los distintos niveles gubernamentales, tanto internacionales, europeos, nacionales y locales. Esto permite la comparación entre los agentes del sector y la difusión de conocimientos esenciales entre los gestores locales para ofrecer respuestas apropiadas a las exigencias del territorio.

Por último, se sugiere la afirmación de una especie de subsidiariedad lateral, es decir, entre sujetos del mismo nivel como Administraciones pertenecientes a los ordenamientos de los EEMM de la Unión o entre Administraciones del mismo ordenamiento nacional.

Se ha pensado en un nuevo modelo de gestión de los bienes medioambientales, caracterizado por un mayor grado de cooperación e interacción entre los poderes públicos y los agentes no estatales, incluidos sujetos privados, tantos como la realidad económica y social nos muestra.

La subsidiariedad no es activa ni pasiva, no conlleva un fracaso del Estado, es un ascensor neutral y no tiene un valor solidario innato, sino que se refiere al mecanismo que permite trasladar las competencias al nivel más adecuado, tratándose a veces de un problema de los diferentes niveles de gobierno o del Estado y la sociedad civil.

Estas formas de coordinación deben tener en cuenta las presiones europeas y fomentar la búsqueda de soluciones compartidas para colmar posibles lagunas en la protección del

medio ambiente. En el contexto del medio ambiente, es evidente la necesidad de una cooperación entre competencias (europeas y nacionales) inspirada en el principio de cooperación para realizar un verdadero poli-centrismo institucional y decisorio. Esto significa que una red de agentes públicos debería cooperar lealmente en todas las dimensiones territoriales para lograr el mejor equilibrio posible en la protección del medio ambiente.

La subsidiariedad entre los organismos encargados de la protección del medio ambiente se convierte en un instrumento de gran valor porque estimula los entes competentes a actuar de manera correcta aplicándose la cooperación y la leal colaboración¹⁹⁷.

¹⁹⁷ Petrachi, p. 25-28.

Capítulo III El medio marino

III.1. La protección jurídica del medio ambiente marino

La falta de un concepto unitario de medio ambiente tiene sus repercusiones en el sentido de complicar el encuadramiento sistemático del medio ambiente marino y de su protección.

En una acepción amplia y en la óptica de una estrecha interdependencia entre el medio marino y los recursos biológicos del mar, debe entenderse por medio marino el contexto de las aguas, de los fondos, de los tramos de costa cercanos al mar, de la flora y de la fauna marinas y costeras, de las mismas obras del hombre autorizadas por el ordenamiento, todos elementos, en la complejidad de sus relaciones que constituyen el hábitat y las condiciones de vida del hombre mismo¹⁹⁸. El medio ambiente marino es un sistema en el que convergen elementos naturales complejos, caracterizados por una alta concentración de biodiversidad, una fuerte interacción entre los elementos y una exposición al uso intensivo por parte de las actividades humanas que extraen recursos de la dualidad tierra y mar.

Las actividades humanas que ejercen presión sobre el medio ambiente marino y costero incluyen la creciente urbanización de las zonas costeras, el turismo, la agricultura, el tráfico marítimo, la industria, la pesca, la acuicultura y las infraestructuras portuarias. Para un análisis jurídico de la protección del medio marino es necesario definir los límites jurídicos del mar. Los elementos fundamentales de la oceanografía deben considerarse funcionales para un análisis preciso destinado a identificar no solo la extensión del objeto de protección jurídica, sino también el alcance de las interconexiones existentes propias de un sistema unitario que, debido a sus características intrínsecas, está sujeto a un dinamismo físico causado por las corrientes marinas, los vientos, las mareas y las condiciones atmosféricas, con repercusiones en las cadenas alimentarias, el ecosistema global y las diversas funciones a las que se destinan las aguas marítimas y los territorios costeros, como el transporte, el turismo y la pesca. Por estas razones, es indispensable establecer una calificación exacta de las matrices medioambientales y de sus conexiones reciprocas también con el fin de definir tanto las formas de protección previstas por el

¹⁹⁸ Mercedes Ortiz García, Régimen Jurídico de Las Áreas Marinas Protegidas, 2000, p. 7; Estanislao Arana García, Francisco Javier Sanz Larruga, and Asensio Navarro Ortega, *La Ordenación Jurídica Del Medio Marino En España*, Aranzadi, 2012, p. 25-816, p.80.

ordenamiento jurídico, en relación con las fuentes contaminantes, que los procedimientos de reconocimiento y cuantificación de los daños medioambientales.

El medio ambiente marino incluye como elementos principales las aguas marinas, los recursos biológicos, tierras sumergidas y zonas costeras. El preámbulo de la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 (en adelante CNUDM) recuerda que “los problemas de los espacios marinos están estrechamente relacionados entre sí y han de considerarse en su conjunto”¹⁹⁹. Aunque parte de esta premisa, la Convención adopta un enfoque basado en zonas, estableciendo límites jurisdiccionales sin un enfoque integrado.

Las aguas marítimas constituyen un conjunto unitario en el que convergen una variedad de sustancias estrechamente relacionadas entre sí, las cuales contribuyen al equilibrio global del ecosistema marino y pueden ser objeto de protección jurídica, interpretada en términos de prevención, promoción y represión de actos ilícitos que puedan dañar el bien jurídico protegido.

La protección del medio marino es un asunto de urgente contingencia ya que el mar cada día que pasa sufre un mayor estado de deterioro, contaminación de todo tipo y especie, despoblación de la fauna, agotamiento de los recursos, tema que parece interesar marginalmente a los expertos del derecho, siendo el escenario perfecto de las investigaciones de biólogos, ingenieros y estudiosos de ciencias del mar. Quizás la razón podría ser la siguiente, para un jurista el riesgo es acabar navegando a la deriva en un mar, o, mejor dicho, océano de normas.

En el marco de la protección del medio ambiente marino, la cooperación entre Estados y las tutelas ofrecidas por el ordenamiento internacional son consideradas esenciales dado que por su naturaleza muchos elementos físicos y naturales del mar son indivisibles, y los equilibrios entre ellos son globales y la misma contaminación no encuentra límites físicos. La presencia de riesgos medioambientales globales es cada vez más reconocida y la degradación medioambiental en la interacción con otras amenazas globales, como la seguridad y la salud, en sus reflejos cada vez más directos en las esferas territoriales nacionales, comporta que ningún Estado pueda prescindir hoy de la cooperación

¹⁹⁹ United Nation, ‘Convención de Las Naciones Unidas Sobre El Derecho Del Mar’, *Derecho Del Mar Boletín*, 1982, pp. 1–172 <<https://doi.org/10.18356/98172120-es>>, Preámbulo, par. 3; María Teresa Ponte Iglesias and Jorge Antonio Pueyo Losa, ‘La Estrategia Marina Europea y La Protección Del Medioambiente Marino En La Unión Europea’, *Revista de Estudios Europeos*, 2014, p. 79–103 p. 79.

internacional. La protección jurídica del medio ambiente requiere acuerdos supranacionales. Los océanos ocupan en total 360 millones de kilómetros cuadrados, el 70% de la superficie del planeta y tienen una profundidad media de unos 4000 metros. Hoy resulta cada vez más evidente que el fenómeno de la protección del medio marino debe estudiarse desde un punto de vista internacional por la razón objetiva de que muy fácilmente los acontecimientos muy perjudiciales derivados por ejemplo de la contaminación marina no quedan circunscritos a un solo Estado, en esta materia parece evidente la interdependencia entre ordenamientos internos y ordenamiento internacional, por las características propias del fenómeno, tanto por el interés público como por el de la comunidad internacional en su conjunto.

En el ámbito del medio ambiente marino desempeñan un papel competidor e inseparable tanto el ordenamiento interno como el internacional y comunitario. La reconstrucción y el examen de las fuentes normativas relativas al medio marino tienen que tener en cuenta lo que impone el Derecho interno y, sobre todo, el Derecho internacional y comunitario para la protección del medio marino. Es necesario realizar un estudio multinivel que ponga de manifiesto que, con el paso del tiempo, mediante un aumento progresivo de la sensibilidad de la comunidad internacional y de los legisladores europeo y nacionales, se ha consolidado la conciencia colectiva sobre la importancia de la protección del mar y de sus recursos y se ha pasado de un enfoque basado en las divisiones espaciales a un enfoque integrado y unitario²⁰⁰.

La dificultad de abordar el tema de la protección del medio marino es que existen muchas normas que tienen por objeto el mar desde distintas perspectivas, algunas se refieren a la navegación, otras a la tutela de la pesca, al mismo tiempo el mar es espacio y se llama en causa el tema de la soberanía del Estado, es espacio internacional, el marco jurídico es complejo. Para proponer una organización de las fuentes el análisis se puede desarrollar desde el punto de vista jurídico bajo aspectos distintos, se podría considerar el mar como lugar físico, como fuentes de recursos, como ecosistema. El desafío de esta investigación radica en encontrar una aproximación holística dentro del conjunto de normas sectoriales, reconociendo el impulso y el trabajo de la UE. En este sentido, la PMI es uno de los pocos

²⁰⁰ Ponte Iglesias and Pueyo Losa, p. 79.

casos de aplicación de un enfoque territorial integrado de varias normas sectoriales, en consonancia con el concepto de gobernanza multinivel²⁰¹.

III.2. La protección del mar en el ordenamiento internacional

Solo en tiempos recientes, la protección del medio ambiente marino ha empezado a llamar la atención de los operadores jurídicos, tanto a nivel nacional como internacional. Desde los años setenta del siglo XX, se ha vuelto imperativo abordar la protección del mar contra diversas fuentes de contaminación y otros peligros. Este enfoque ha surgido con el aumento de la conciencia ambiental a nivel internacional y el proceso creciente de industrialización. Como resultado, los Estados han adoptado numerosos convenios internacionales, tanto universales como regionales, para abordar la protección del medio ambiente marino. Actualmente, se puede identificar una base para un “derecho internacional del medio ambiente marino”.

La protección del medio ambiente marino es un ámbito que ha sido objeto de normativa de protección, de alcance universal y regional, esto se debe a que cada Estado no puede proteger por sí mismo el medio ambiente marino al no existir fronteras²⁰². La presencia de riesgos medioambientales globales y la degradación del medio ambiente tienen sus reflejos directos en los territorios nacionales, así que los Estados no pueden prescindir de la cooperación internacional. La protección jurídica del medio ambiente se basa en acuerdos supranacionales que imponen obligaciones a los Estados entre sí y erga omnes. Esta globalización de los derechos y obligaciones se convierte en algo urgente e imprescindible cuando se trata de proteger aquella parte del medio ambiente formada por océanos y mares, más del 70% de la superficie terrestre, y considerado que la contaminación del mar sobrepasa los límites nacionales, y además solamente una exigua parte de los mares bajo la soberanía nacional, porque mayoritariamente se trata de espacios internacionales abiertos al uso por parte de todos. Por todo ello un cierto grado de uniformidad en la protección puede ser garantizado solo por el derecho internacional.

²⁰¹ Yolanda Torres Barquilla, ‘La Gobernanza Multinivel y Su Proyección a Través de Una Política Marítima Integrada Para La Unión Europea’, *Revista de Estudios Europeos*, 2020, 192–205, p. 193.

²⁰² Arana García, Sanz Larruga, and Navarro Ortega. *La ordenación Jurídica Del Medio Marino En España*, 2012, p.79.

En un sentido restringido y considerando la estrecha interconexión entre el medio ambiente y los recursos biológicos del mar, se entiende por “medio marino” el contexto que abarca las aguas, los lechos marinos, las áreas costeras cercanas al mar, la flora y fauna marinas y costeras. Todos estos elementos, en la complejidad de sus relaciones, constituyen el hábitat y las condiciones de vida del ser humano, no solo en las zonas marítimas, sino también en la franja costera adyacente a ellas, y deben ser protegidos para garantizar la salud pública.

Entre los primeros convenios de carácter sectorial, que se limitan a regular determinados tipos de contaminación, debe recordarse el Convenio para prevenir la contaminación de las aguas del mar por hidrocarburos adoptado en Londres el 12 de mayo de 1954, que entró en vigor en 1958 y el Convenio de Bruselas relativo a la Intervención en Alta Mar en Casos de Accidentes que causen o puedan causar una Contaminación por Hidrocarburos, de 29 de noviembre de 1969, y el Convenio de Bruselas de responsabilidad civil por los daños debidos a la contaminación por hidrocarburos de 29 de diciembre de 1969. Se asistió a una auténtica proliferación de este último tipo de acuerdos.

La característica fundamental de la “primera generación” de convenios internacionales fue limitarse a establecer los derechos y obligaciones recíprocos entre los Estados contratantes. Sin embargo, estos convenios no abordaron el tema de la responsabilidad del Estado en caso de episodios de contaminación estableciendo que la responsabilidad recaía exclusivamente en el operador individual, mientras que la del Estado quedaba excluida.

La creciente frecuencia de accidentes catastróficos en el mar, como los de los petroleros *Torrey Canyon* de 1967 y el *Amoco Cádiz* de 1978, ha impulsado la evolución de las normas internacionales para proteger el medio ambiente marino. Esta evolución se ha dado principalmente en el ámbito del Derecho convencional a través de la creación de acuerdos internacionales que superaban la visión tradicional de que el medio ambiente marino solo concerniera al Derecho Internacional en lo que se refería a los derechos y obligaciones entre Estados y dentro del límite de la jurisdicción doméstica de cada estado.

De hecho, no solo los acuerdos internacionales establecieron las obligaciones de cada parte en relación con las normas de protección del medio ambiente, sino que también asignaron a todos los Estados el poder de prevenir y reprimir la contaminación marina,

porque el medio ambiente, incluido el marino, era un bien que tenía que ser protegido como patrimonio común de la humanidad, según interpretación de la Declaración de principios adoptada por la Conferencia sobre el medio ambiente humano de Estocolmo en 1972, y la Declaración sobre el medio ambiente y el desarrollo aprobada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el desarrollo, que se celebró en Río de Janeiro del 3 al 14 de junio de 1992.

Estas declaraciones no tuvieron un carácter inmediatamente vinculante, sin embargo, como resultado de largos y complejos procesos de negociación a escala mundial, pudieron orientar la actividad futura de los Estados y sus relaciones entre sí.

Posteriormente la transformación en la consideración y evaluación de los problemas relativos a la protección del mar llevó al nacimiento de una “segunda categoría” de convenios internacionales que trataron el tema de la responsabilidad de los Estados. Estos convenios no preveían una verdadera obligación de indemnizar el daño causado al medio marino, sino una obligación de vigilancia y control, por parte de cada Estado adherente, según las formas y modalidades propias de cada ordenamiento, con el fin de garantizar una protección preventiva efectiva y completa del mar.

Entre los convenios en cuestión, el más importante es la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de Montego Bay de 1982. Esta Convención fue ratificada por España y Portugal en 1997. La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de Montego Bay de 1982 consta de 320 artículos en total. Estos artículos abarcan una amplia gama de temas relacionados con el derecho del mar, incluyendo los derechos y obligaciones de los Estados costeros, la delimitación de fronteras marítimas, la conservación y gestión de los recursos marinos, la protección del medio ambiente marino, la navegación y la aviación en el mar, la jurisdicción y solución de controversias, entre otros aspectos relevantes. Una parte está dedicada a la protección y preservación del mar y consta de un total de 46 artículos (192 a 237) divididos en once secciones. En su artículo 192, la convención establece que los Estados signatarios tienen la obligación fundamental de proteger y preservar el medio marino de la contaminación.

La Convención de Montego Bay de 1982 ofreció una primera definición de contaminación del medio marino. La contaminación del medio marino se define expresamente como “la introducción por el hombre, directa o indirectamente, de sustancias o de energía en el medio marino incluidos los estuarios, que produzca o pueda

producir efectos nocivos tales como daños a los recursos vivos y a la vida marina, peligros para la salud humana, obstaculización de las actividades marítimas, incluidos la pesca y otros usos legítimos del mar, deterioro de la calidad del agua del mar para su utilización y menoscabo de los lugares de esparcimiento”²⁰³.

Una parte de la doctrina considera la Convención de Montego Bay como convención “marco”, estableciendo únicamente disposiciones que tienen el valor de meras afirmaciones de principio. Según otra parte de la doctrina es fuente de verdaderas normas, de carácter general, vinculantes las legislaciones nacionales y destinadas a ser completadas por los diferentes acuerdos sectoriales y regionales²⁰⁴. La Convención de Montego Bay representa la más grande carta a nivel global de los derechos y deberes de los Estados a la protección del medio marino, incluidas las modalidades y los límites de su ejercicio, una especie de *Grundnorm* del derecho del mar²⁰⁵.

El Convenio de Montego Bay obliga a los Estados a tomar medidas para prevenir, reducir y controlar la contaminación, así como garantizar que las actividades bajo su jurisdicción o control no causen perjuicios a otros Estados o a su medio ambiente. Para la reducción y control de toda forma de contaminación, los Estados deben dictar su propia normativa interna, en cooperación con los organismos internacionales.

Las cuatro primeras secciones establecen las obligaciones de los Estados firmantes de adoptar las medidas adecuadas para prevenir, reducir o controlar la contaminación y el deber de informar a los Estados que puedan verse afectados por casos de contaminación marina.

²⁰³ Jefatura del Estado, ‘Convención de Las Naciones Unidas Sobre El Derecho Del Mar, Hecho En Montego Bay El 10 de Diciembre de 1982’, *Boletín Oficial Del Estado (B.O.E)*, 1992, pp. 4966–5055 <<https://www.boe.es/boe/dias/1995/11/10/pdfs/A32590-32611.pdf>>.

²⁰⁴ Javier García-Sanabria and others, ‘MSP Governance Analysis of the European Macaronesia’, 2019, 63 <www.marsp.eu>, p. 13. Los autores se preguntan cuáles son los convenios internacionales que contribuyen a la gobernanza de la Macaronesia. Cabe destacar la relevancia de la Convención de Montego Bay, también conocida como Constitución del Mar en relación a la Macaronesia. Esta convención, adoptada por las Naciones Unidas, establece un marco normativo amplio para la regulación de los océanos y mares del mundo, y establece las normas que rigen la mayoría de los usos de los océanos y sus recursos. Además, consagra la idea de que todos los problemas relacionados con el espacio oceánico están estrechamente interconectados y deben abordarse en su conjunto. Asimismo, la Convención sienta las bases para el desarrollo de esferas específicas del derecho del mar.

²⁰⁵ Carla Amado Gomes, ‘Por Mares Nunca de Antes Navegados: Gestão Do Risco e Investigação Científica No Meio Marinho’, *Themis Revista de Dereito*, 2013, 123–46; María Carolina Romero Lares, ‘Algunas Consideraciones En Torno a Las Deficiencias de La Convención de Las Naciones Unidas Sobre El Derecho Del Mar Para Contribuir a La Gobernanza Sostenible de Los Océanos’, *ACDI Anuario Colombiano de Derecho Internacional*, 11 (2017), 131–58 <<https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/acdi/a.5271>>p. 136-139.

En cuanto a la contaminación causada por los buques representa una temática de cierto grado de complejidad porque concurren competencias diferentes: la del Estado de pabellón del buque, la del Estado ribereño y la del Estado del puerto. El término “Estado de pabellón” se refiere a la jurisdicción legal y regulatoria bajo la cual está registrado un buque en particular. En el caso de la contaminación marina por buques, el estado de pabellón del buque es importante porque el Estado tiene la responsabilidad principal de garantizar que el buque cumpla con las normas y regulaciones internacionales y nacionales aplicables para prevenir y responder a la contaminación del medio ambiente marino.

Por lo tanto, si un buque registra un accidente de contaminación marina, el Estado de pabellón del buque es el primer punto de contacto para las autoridades y organismos encargados de la gestión de emergencias marítimas. Además, el Estado de pabellón también puede ser responsable de llevar a cabo investigaciones sobre el accidente y de tomar medidas para garantizar que se tomen medidas correctivas adecuadas para prevenir futuras ocurrencias.

Sobre la base jurídica de la Convención de Montego Bay se diferencian distintos tipos de contaminación: la contaminación procedente de fuentes terrestres debida en particular, al vertido de ríos, instalaciones industriales costeras o emisarios, y otras fuentes ubicadas en el territorio de los Estados, que genera aspectos y problemas técnicos jurídicos extremadamente complejos, especialmente en lo que se refiere a la regulación de las fuentes de vertido y teniendo en cuenta las diferentes condiciones de desarrollo económico de cada Estado.

El art. 207 de la Convención de Montego Bay prevé la obligación de cada Estado de dictar normas para prevenir, reducir y controlar esta forma de contaminación, teniendo en cuenta también las especificidades regionales, el potencial económico de los Estados en desarrollo y las necesidades de desarrollo económico de estos últimos.

Otro tipo de contaminación del mar puede ser la resultante de actividades relativas a los fondos marinos sujetos a la jurisdicción nacional y de las islas artificiales, instalaciones y estructuras bajo su jurisdicción (por ejemplo, actividades de investigación y explotación de los recursos minerales marinos realizadas en el fondo del mar territorial y en la plataforma continental). Se trata de actividades que pueden causar contaminación voluntaria, que se refiere al ordinario funcionamiento normal de las instalaciones, tanto

una contaminación accidental, derivada de acontecimientos extraordinarios e imprevisibles, como una explosión a bordo de una plataforma petrolífera.

El artículo 208 del Convenio de Montego Bay establece que los Estados ribereños adopten actos y disposiciones reglamentarias y administrativas para prevenir, reducir y controlar la contaminación de las zonas de los fondos marinos bajo su jurisdicción exclusiva; disposiciones que no deberán ser menos eficaces que las establecidas a nivel internacional.

El artículo 209 prevé la obligación de cada Estado de establecer normas con el fin de prevenir, reducir y controlar la contaminación resultante de las actividades de explotación de los fondos marinos internacionales procedente de sus propios buques, o instalaciones.

El artículo 210 disciplina la contaminación del medio marino por vertimiento debido a las operaciones de descarga voluntaria de buques o aeronaves de residuos generados en tierra y no relacionados con la navegación, como en el buque (o la aeronave) que elimine los residuos tóxicos en el mar producidos por industrias situadas en tierra.

Otros artículos de la Convención de Montego Bay se refieren a la contaminación del mar causada por buques, resultante del vertido en el mar, como resultado de accidentes, de sustancias nocivas en relación con la actividad de navegación, que puede adoptar aspectos de especial gravedad en el caso de los buques que transporten material nocivo, como hidrocarburos o productos químicos, dictando normas de carácter general (artículos 211-212)²⁰⁶.

El régimen internacional de protección del medio ambiente marino que regula el control de la contaminación derivada del tráfico marítimo de buques se enfoca en los daños ambientales causados por cualquier sustancia transportada, pero su origen se remonta a la preocupación por la contaminación producida por el transporte de hidrocarburos.

En 1926, la Conferencia de Washington abordó estas preocupaciones por primera vez y estableció las premisas de los Acuerdos de Londres de 1954 y 1962. Estos acuerdos representaron un hito en el derecho internacional al lograr un acuerdo internacionalmente vinculante sobre la contaminación por hidrocarburos. Sin embargo, se hizo evidente con el tiempo la necesidad de extender la regulación a todo tipo de sustancias. La regulación

²⁰⁶ Arana García, Sanz Larruga, and Navarro Ortega. *La ordenación Jurídica Del Medio Marino En España*, 2012, p. 86-93.

del control de la contaminación derivada del tráfico marítimo de buques es uno de los pilares de este régimen, y ha evolucionado desde su origen en la preocupación por la contaminación producida por el transporte de hidrocarburos hasta su extensión a todo tipo de sustancias.

Por lo tanto, en 1973 se adoptó el Convenio de Londres para sustituir a los Acuerdos de 1954 y 1962. Este convenio estableció medidas para prevenir la contaminación por sustancias nocivas y peligrosas que se transportan por mar. También impuso la obligación a los Estados de cooperar para proteger y preservar el medio ambiente marino.

Esta forma de contaminación encuentra una exhaustiva reglamentación en el Convenio MARPOL 73/78 el principal convenio internacional para prevenir la contaminación por los buques refiriéndose tanto a factores de funcionamiento como a accidentes.

Deben recordarse las disposiciones relativas a las características de construcción de petroleros y buques de más de un determinado tonelaje, que prevean que las mismas deban dotarse de estructuras adecuadas para el almacenamiento a bordo de los residuos de hidrocarburos.

En la sede de las Naciones Unidas el 4 de marzo de 2023 en Nueva York se ha alcanzado un acuerdo histórico, una posible hoja de ruta para una serie de acciones que ponen en el centro la salud de los océanos y el uso sostenible de los recursos: se trata del acuerdo relativo al Tratado de las Naciones Unidas sobre la Alta Mar.

Los principales objetivos del Tratado sobre la Alta Mar, acordado por los EEMM en la V Conferencia Intergubernamental de Nueva York, tienen por objeto defender con protecciones y normas ad hoc un ecosistema fundamental para la Tierra y para la humanidad. Proteger los océanos, hacer frente a la degradación del medio ambiente, combatir el cambio climático, prevenir la pérdida de biodiversidad en alta mar, esos dos tercios de océano que, a más de 200 millas náuticas de las costas, está fuera de las jurisdicciones nacionales. La alta mar representa dos tercios de los océanos y casi la mitad del planeta, ofreciendo a la humanidad inestimables beneficios ecológicos, económicos, sociales y de seguridad alimentaria. Sin embargo, durante mucho tiempo se ha puesto en segundo plano en las batallas ambientales, en beneficio de otros espacios marinos.

Fruto de un compromiso global que ha durado más de una década, el nuevo acuerdo permitirá establecer a gran escala zonas marinas protegidas en alta mar, necesarias

también para cumplir el compromiso mundial asumido en diciembre pasado por el acuerdo sobre el marco global de Kunming-Montreal, que tiene como objetivo proteger al menos el 30% de los océanos para 2030. De este modo, se pretende proteger las especies marítimas y regular el acceso a los recursos genéticos presentes en alta mar. Además, por primera vez en la historia, el Tratado exigirá una evaluación del impacto de las actividades económicas en la biodiversidad de los océanos. El texto, acordado por los EEMM, se adoptará tras el examen de los despachos de abogados y la traducción a las seis lenguas de las Naciones Unidas. El acuerdo entrará finalmente en vigor después de la ratificación por parte de 60 Estados, que deberán reunirse de nuevo para adoptar formalmente el texto y decidir las modalidades de su aplicación. La UE se ha comprometido a invertir millones de euros para que los Tratados sean ratificados y aplicados por los países adherentes en breve²⁰⁷.

La protección del mar y sus recursos corresponde también a una pluralidad de organizaciones intergubernamentales y órganos de las Naciones Unidas, como la *International Maritime Organization* (IMO), el *United Nations Environmental Programme* (UNEP) y el *Group of Experts on Scientific Aspects of Marine Pollution* (GESAMP), que es un organismo no intergubernamental.

En resumen, el régimen internacional de protección del medio ambiente marino es complejo y se compone de múltiples fuentes no solamente desde el punto de vista universal sino también a nivel regional. La misma Convención de Montego Bay habla de la cooperación a nivel regional.

Entre ellos merece atención la Convenio OSPAR también conocido como el Convenio sobre la Protección del Medio Marino del Atlántico Nordeste, firmado en París el 22 de septiembre de 1992²⁰⁸. Este acuerdo surge de la fusión de dos convenios previos: el Convenio de Oslo para la Prevención de la Contaminación Marina por Vertidos Provenientes de Buques y Aeronaves, y el Convenio de París para la Prevención de la

²⁰⁷‘La ONU Logra Un Acuerdo “Histórico” Para Proteger La Altamar’, 2023 <<https://www.elmundo.es/ciencia-y-salud/medio-ambiente/2023/03/05/640485bae4d4d88e658b4590.html>>.

²⁰⁸ García-Sanabria and others, p. 13. Uno de los convenios fundamentales para la gobernanza de la cuenca marítima macaronésica es el Convenio OSPAR para la Protección del Medio Marino del Atlántico Nordeste. Este acuerdo, que entró en vigor en 1998, tiene como objetivo la protección del medio marino en dicha zona y considera la creación de una Red de Áreas Marinas Protegidas (AMP) como una de sus prioridades actuales. Los EEMM que son parte contratante del Convenio OSPAR tienen la obligación de proponer áreas de interés en sus respectivas jurisdicciones, incluyendo su zona económica exclusiva y las zonas marinas en las que ejercen su soberanía..

Contaminación Marina de Origen Terrestre. España ratificó este convenio el 25 de enero de 1994 y fue publicado en el BOE el 24 de junio de 1998 y Portugal la ratificó en 1997.

El Convenio OSPAR se hizo efectivo en 1998, por lo que todas las Partes Contratantes, incluyendo Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Irlanda, Islandia, Luxemburgo, Holanda, Noruega, Portugal, España, Suecia, Suiza, Reino Unido y la UE, tienen la obligación de cumplir con su contenido. Cada año, las partes contratantes se reúnen y, cada cinco años, se celebra una reunión.

Fue establecida una Estrategia del Convenio OSPAR para el periodo 2010-2020 que rige su trabajo. Esta estrategia establece el objetivo general del convenio, que es “conservar los ecosistemas marinos, la salud humana y restaurar las áreas marinas afectadas negativamente por las actividades humanas, mediante la prevención y eliminación de la contaminación y su protección”. Para alcanzar este objetivo, OSPAR además enumera objetivos estratégicos relacionados con la diversidad biológica y ecosistemas, sustancias peligrosas, sustancias radiactivas, eutrofización, y la industria del gas y petróleo en alta mar. En octubre 2021 se adoptó una nueva Estrategia 2030²⁰⁹.

En abril de 2020 fue presentada una propuesta por el Consejo de la EU de una enmienda al Convenio sobre la protección del medio marino del Nordeste Atlántico (Convenio OSPAR) por el que se ajustan los límites de la zona marítima OSPAR para incluir las aguas bajo jurisdicción española y portuguesa y las aguas internacionales entre ambas, es decir las aguas que rodean la Macaronesia Europea (Azores, Madeira y las Islas Canarias) a la zona marítima de la OSPAR. Los únicos países de la UE y del OSPAR que tienen aguas territoriales en Macaronesia son Portugal y España, y han propuesto conjuntamente una modificación del Convenio OSPAR para armonizar la zona marítima OSPAR con la delimitación de la DMEM. Esta armonización permitiría una mayor colaboración en el seno del OSPAR y reforzaría la protección de los hábitats y especies vulnerables de esta región y de su diversidad biológica marina y costera²¹⁰.

²⁰⁹ ‘Ospar’ <<https://www.ospar.org/convention/strategy>>.

²¹⁰ Unión Europea, ‘Propuesta de Decisión Del Consejo Relativa a La Posición Que Deberá Adoptarse, En Nombre de La Unión Europea, En El Convenio Sobre La Protección Del Medio Marino Del Nordeste Atlántico Sobre La Integración de Macaronesia En La Zona Marítima OSPAR’, 2020, p. 1–5.

III.3. La delimitación de las aguas marítimas según el derecho internacional y en los archipiélagos de la Macaronesia Europea

En el siglo XVII, el derecho del mar clásico según Grocio se basaba en el principio de libertad de los mares²¹¹. Sin embargo, a medida que avanzaba el tiempo, los Estados ribereños comenzaron a aspirar al control del mar adyacente a sus costas, extendiendo su soberanía hasta donde llegaban los cañones.

Kelsen hablaba de un territorio tridimensional constituido por tierra, espacio aéreo y mar²¹².

Hasta el final de la Segunda Guerra Mundial, los poderes de los Estados ribereños sobre el mar adyacente a sus costas se limitaban a una pequeña porción del espacio marítimo. Hasta 1945, el acceso y aprovechamiento de los mares eran esencialmente libres, siguiendo el principio de la libertad de los mares que se convirtió en una regla consuetudinaria de ámbito universal, con el dominio británico de los mares en el siglo XVIII. Para los Estados, lo más importante en relación al mar era asegurar la libre navegación y pesca de las naves mercantes y de guerra con su bandera, sin la necesidad de autorización o consentimiento de terceros Estados.

Después de la Segunda Guerra Mundial, la expansión de los Estados ribereños del espacio marítimo llevó a la territorialización del espacio marítimo, lo que resultó en el reconocimiento del poder jurisdiccional de los Estados ribereños sobre los recursos naturales marítimos que antes eran comunes o de acceso libre para todos en alta mar.

Este movimiento de expansión creó nuevas zonas marítimas como la Plataforma Continental (PC), la Zona Económica Exclusiva (ZEE) y las aguas archipelágicas. También amplió zonas que ya existían, como las aguas interiores, el mar territorial y la zona contigua, otorgando a los Estados ribereños alrededor del 25% del espacio de los océanos.

Es importante señalar que el objetivo principal de este movimiento no fue la adquisición territorial, sino la reproducción de la división del espacio terrestre entre Estados. La primera intención fue la promoción de la adquisición de poderes que permitieran a los Estados proseguir en una o varias actividades en un determinado espacio, justificando

²¹¹ Maria da Gloria Garcia, Antonio Cortes, and Armando Rocha, *Dereito Do Mar Novas Perspetivas*, ed. by Universidade Católica Editora (Lisboa, 2016), p. 35.

²¹² Navarro Marchante, p. 155.

este encuadramiento desde el punto de vista jurídico por estar en presencia de un espacio fluido.

Sin embargo, es importante tener en cuenta que la expresión “soberanía de los Estados ribereños sobre el mar” no implica una posición jurídica de exclusividad o de exclusión de todas las actividades que cualquiera otro sujeto pueda querer llevar a cabo en el espacio marítimo en cuestión.

En términos del Derecho Internacional, la expresión soberanía de los Estados ribereños sobre el mar tiene que tener en cuenta que no se puede establecer una equiparación entre los poderes que los Estados tienen sobre el ámbito terrestre respecto a los reconocidos en el ámbito marítimo, conviviendo a veces los poderes de distintos Estados. La utilización de la expresión soberanía de los Estados ribereños sobre el mar no corresponde al reconocimiento de una posición jurídica de exclusividad o de exclusión de todas las actividades que cualquiera otro sujeto pueda querer llevar a cabo en el espacio en cuestión.

Con la Convención de Ginebra de 29 abril de 1958 sobre Mar territorial y zona contigua, los poderes de los Estados ribereños en relación al mar adyacente a su territorio son:

- poderes de soberanía sobre las aguas interiores idénticos a los existentes en su territorio (art. 1 de la Convención de Ginebra de 29 abril de 1958 sobre Mar territorial y zona contigua);
- poderes de soberanía, limitados por el derecho de paso inofensivo en el mar territorial (art.1,14 y 23 de la Convención de Ginebra de 29 abril de 1958 sobre Mar territorial y zona contigua)
- poderes de fiscalización en la zona contigua (art. 24 de la Convención de Ginebra de 29 abril de 1958 sobre Mar territorial y zona contigua).

Sin embargo, este panorama se vio modificado de manera significativa con las transformaciones del Derecho Internacional del Mar con la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982, que entró en vigor en 1994, tras las largas negociaciones de los Estados, y en España y Portugal en 1997. Esta convención establece una serie de derechos y obligaciones para los Estados ribereños y otros Estados en relación con el uso y la gestión de los recursos naturales marítimos y el medio ambiente marino. Además, define una serie de zonas marítimas y establece las reglas para la delimitación de estas zonas y la resolución de disputas entre Estados.

Es importante recordar los poderes de los Estados ribereños en las zonas marítimas más utilizadas, así como los conceptos ya mencionados con anterioridad. No obstante, es necesario proporcionar una definición clara de cada zona marítima: aguas interiores, mar territorial, zona contigua, zona económica exclusiva y plataforma continental, para luego analizar el tema de las aguas archipelágicas.

a) Aguas interiores son el espacio marítimo más cercano a la superficie terrestre del Estado ribereño. El art. 8 de la Convención de 1982 establece que “las aguas situadas en el interior de la línea de base del mar territorial forman parte de las aguas interiores del Estado”, se trata del espacio marítimo delimitado por una línea recta entre dos puntos salientes de la costa. Las aguas interiores tienen un estatuto jurídico equivalente a lo de la tierra firme cuanto a la soberanía del Estado ribereño.

b) Mar territorial es la primera franja de mar adyacente a la costa con el límite de las 12 millas marinas. El art. 3 de la Convención de 1982 establece que “Todo Estado tiene derecho a establecer la anchura de su mar territorial hasta un límite que no exceda de 12 millas marinas medidas a partir de líneas de base determinadas de conformidad con esta Convención”. La soberanía del Estado ribereño en el mar territorial no tiene limitaciones, pero se permite el derecho de paso inocente de buques extranjeros.

c) Zona contigua es el espacio marítimo que se sitúa entre las 12 millas y las 24 millas, a continuación del límite externo del mar territorial. El Estado ribereño tiene ciertas competencias en materia fiscal, aduanera, sanitaria y de inmigración (art. 33 de la Convención de 1982).

d) Zona económica exclusiva se extiende hasta 200 millas. El Estado ribereño tiene derecho exclusivo de explotación de todos los recursos vivos y no de ese espacio (art. 55-56-57 de la Convención de 1982).

e) Plataforma continental “comprende el lecho y el subsuelo de las áreas submarinas que se extienden más allá de su mar territorial y a todo lo largo de la prolongación natural de su territorio hasta el borde exterior del margen continental, o bien hasta una distancia de 200 millas marinas contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial, en los casos en que el borde exterior del margen continental no llegue a esa distancia” (art. 76 de la Convención de 1982). Podría superar las 200 millas de la ZEE si el Estado ribereño tiene una amplia plataforma geológica y tiene derechos adquiridos. Sólo afectaría a recursos no vivos y vivos de especies sedentarias.

f) Alta mar es el último espacio marítimo donde tienen libertad los Estados ribereños y no (art. 86-89 de la Convención de 1982)²¹³.

La Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar (CNUDM) de 10 diciembre de 1982 constituye un primer acuerdo general y sistemático sobre el medio ambiente marino, aunque hay que reconocer que se dedicó mayoritariamente a la delimitación de los espacios marinos con finalidades económicas más que medioambientales²¹⁴.

Se plantea la pregunta de si los archipiélagos de la Macaronesia tienen algún régimen específico para los espacios interinsulares. Canarias, que es un archipiélago parte de un Estado, no puede ejercer control sobre sus aguas interiores, a diferencia de los archipiélagos que son Estados independientes, como Cabo Verde. Se podría argumentar que existe un trato discriminatorio hacia España en el caso de Canarias y, en principio, también hacia Portugal en relación con Madeira y Azores²¹⁵.

Si existieran aguas interinsulares el régimen de las aguas canarias sería similar al mar territorial.

La situación actual es que entre islas canarias hay aguas internacionales con consecuencias a nivel fiscal. A modo de ejemplo, se puede mencionar una sentencia del Tribunal Supremo (TS) del 16 de junio de 2008 que trata sobre el cobro de impuestos para la instalación de un cable de telefonía entre las Islas de Gran Canaria y Tenerife, donde se aceptó el pago correspondiente en la parte del mar territorial de dominio público estatal²¹⁶. La STS del 16 de junio de 2008 analiza un recurso presentado por la Administración General del Estado contra una sentencia anterior que favorecía a la Compañía Telefónica. La sentencia anterior eximía a la compañía del pago de una parte del canon exigido por la ocupación de espacio con un cable de comunicaciones submarino entre las Islas de Gran Canaria y Tenerife. La Compañía aceptó pagar el canon correspondiente por la ocupación de los metros situados en la zona marítimo-terrestre y el mar territorial, que se consideraban parte del dominio público estatal. Sin embargo, argumentaron que, en la ZEE y la PC, el Estado no tenía dominio público y solo tenía

²¹³ Navarro Marchante, p. 155-160.

²¹⁴ Amparo Sereno, 'La " territorialización " de las aguas costeras y marinas de la delimitación de zonas por el derecho Internacional a las regiones marinas del derecho Comunitario', p. 1-10; Víctor Gutiérrez Castillo, *España y Sus Fronteras En El Mar*, Dykinson, 2004, p. 47-ss.

²¹⁵ Vicente J. Navarro Marchante, 'Los Espacios Marítimos En Canarias', in *Jornadas EACan*, 2019.

²¹⁶ Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso, 'STS 3213/2008', 2008, pp. 1-11.

control sobre los recursos económicos. Sostenían que, si el Estado quería cobrar un canon por los metros ubicados en esas áreas, debía demostrar que el cable afectaba a esos recursos. Lo más relevante es el análisis que el TS realizó sobre el estatus jurídico de las aguas interinsulares. Aunque las partes no lo argumentaron, el Tribunal decidió examinar el tema y afirmó que se debía aplicar el principio archipelágico de líneas de base rectas en la delimitación de los espacios marítimos de Canarias. Además, el TS mencionó varios argumentos adicionales que respaldarían su teoría en cuanto a la delimitación de las líneas de base en Canarias, el concepto de archipiélago, la condición de archipiélago como RUP de la UE y su equiparación con otras RUP como Madeira y Azores. En conclusión, los argumentos presentados por el TS en esta sentencia se centran en consideraciones para respaldar la injusticia de que los archipiélagos de los Estados mixtos no puedan delimitar los espacios marítimos según el principio archipelágico, a diferencia de los Estados Archipelágicos²¹⁷.

Si se analiza el régimen jurídico español los artículos de referencia son:

- el art. 147.2 b) CE que prevé que “Los Estatutos de autonomía deberán contener la delimitación de su territorio”
- el art. 132 .2 CE establece que “Son bienes de dominio público estatal los que determine la ley y, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica exclusiva y la plataforma continental”.

La Ley 44/2010, de 30 de diciembre, de Aguas Canarias es bastante ambigua y consta de un artículo único titulado “Aguas canarias”²¹⁸.

Las aguas interinsulares que hay entre las islas e islotes de Canarias, delimitadas por un perímetro de líneas rectas que unen los puntos más salientes, se denominarán “aguas canarias” y constituyen el especial ámbito marítimo de la CACan.

En la disposición adicional única, respecto al Derecho Internacional se dice que “El trazado del contorno perimetral no alterará la delimitación de los espacios marítimos de las Islas Canarias tal y como están establecidos por el ordenamiento jurídico español en virtud del Derecho Internacional vigente”.

²¹⁷ Navarro Marchante, ‘Problemática Jurídica Sobre La Delimitación de Los Espacios Marítimos Del Archipiélago Canario (a Propósito de La Ley 44/2010)’, p. 149-150.

²¹⁸ ‘Ley 44/2010, de 30 de Diciembre, de Aguas Canarias.’, 2010, pp. 1–4.

Como se afirma expresamente que la ley 44/2010 no modifica el régimen jurídico internacional vigente por lo tanto no tiene eficacia jurídica y tampoco indica en qué consiste ese “especial ámbito marítimo”.

El actual art. 4.2 del nuevo Estatuto de Autonomía de Canarias (EACan) modificado por la Ley Orgánica 1/2018 reconoce las “aguas canarias”. El EACan viene a consolidar el contenido de la ley 44/2010, con una norma de rango estatutario, calificando las aguas interinsulares como “aguas canarias”.

Según la STC 38/2002 y STC 8/2013 el TC rechaza que de la modificación del EACan y la introducción del término “archipiélago”, pueda concluirse que el territorio comprende el mar territorial.

El art. 4.5 del nuevo EACan establece que el empleo del término “aguas canarias” no supone alterar la delimitación de los espacios marítimos, así como establecidos por los Convenios Internacionales, en particular la Convención de Montego Bay de 1982.

¿En la práctica que aporta esta nueva definición del art. 4 del EACan? Se puede observar que las islas Canarias tienen zonas de aguas interiores y de mar territorial, pero estas aguas no son consideradas aguas archipelágicas, sino aguas internacionales, a pesar de la denominación de “aguas canarias”. Sin embargo, las sucesivas intervenciones normativas representadas por la Ley 44/2010 y la reforma del EACan no tienen la capacidad de modificar un Tratado Internacional.

Hay que tener en cuenta que el Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación por los Buques prevé la delimitación de áreas especiales y que las aguas entre las islas canarias son reconocidas como Zona Marítima de Especial Sensibilidad, lo que conlleva el control del tráfico marítimo en zonas de especial sensibilidad medioambiental y turística puede ser limitado cuando se trata de buques con mercancías peligrosas (por ejemplo, buques petroleros solo pueden pasar en dos zonas concretas y además permitiéndose solo buques de doble casco) y es posible desviarlos por determinadas rutas.

¿Qué aportan los artículos 4.4 y 4.5 del nuevo EACan? Hacen referencia a la distribución competencial interna, entre el Estado y la CACan, y que se integre en el bloque de la constitucionalidad. La STC 38/2002 en el fundamento jurídico sexto establece que “En el mar territorial excepcionalmente pueden llegar a ejercerse competencias autonómicas, eventualidad ésta que dependerá, bien de un explícito reconocimiento estatutario

(vertidos industriales o contaminantes en aguas territoriales, salvamento marítimo: arts. 17.6 y 11 EAAnd) bien de la naturaleza de la competencia tal como resulta de la interpretación del bloque de la constitucionalidad (acuicultura: STC 103/1989, de 8 de junio ; ordenación del sector pesquero: STC 158/1986, de 11 de diciembre ; marisqueo: STC 9/2001, de 18 de enero). Pero la naturaleza de la que aquí se esgrime, esto es, la competencia autonómica para la protección de espacios naturales hace problemática su extensión al mar territorial”. En definitiva, la CACan tiene una mejor posición para acordar con el Estado la delimitación espacial competencial²¹⁹.

El Convenio Internacional de Montego Bay de 1982 entró en vigor a nivel internacional el 16 de noviembre de 1994, y España lo ratificó en 1997, establece un régimen jurídico para las aguas interinsulares de los Archipiélagos de Estado que les discrimina respecto a los Estados Archipelágicos. La Convención del Derecho del Mar de 1982, en sus artículos 65 y 194, tiene como objetivo promover medidas para prevenir la contaminación del medio marino. Sin embargo, es el Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación por los Buques el que específicamente aborda la delimitación de áreas especiales debido a sus características oceanográficas y ecológicas. Este convenio permite la designación de Zonas Marítimas Especialmente Sensibles (ZMES), las cuales reciben protección acordada por la IMO.

La aprobación provisional de Canarias como ZMES tuvo lugar en 2004, y entró en vigor el 1 de diciembre de 2006. Esta nueva condición ha permitido restringir el tráfico de buques que transportan hidrocarburos, mercancías peligrosas o contaminantes a dos rutas específicas de tránsito interinsular, ubicadas al este y oeste de Gran Canaria. Sin embargo, lo más adecuado habría sido desviar dichos buques a más de 20 millas al oeste de las costas más occidentales del archipiélago, evitando así el tráfico interinsular.

En resumen, la Convención del Derecho del Mar de 1982 busca prevenir la contaminación marina, mientras que el Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación por los Buques establece la delimitación de zonas especiales. La designación de Canarias como ZMES ha permitido restringir el tráfico de buques con sustancias peligrosas, aunque sería preferible desviarlos a una mayor distancia de las costas para evitar el tráfico interinsular.

²¹⁹ Vicente Navarro Marchante, Antonio Domínguez Vila, and Juan Ramón Rodríguez Drincourt (directores), ‘Artículo 4 Ámbito Espacial’, in *Comentarios a La Ley Orgánica 1/2018, de 5 de Noviembre, de Reforma Del Estatuto de Autonomía de Canarias* (Madrid, 2020), pp. 65–68.

Portugal, parcialmente, ha decidido de forma unilateral establecer las líneas de base rectas archipelágicas para Madeira y Azores mediante el Decreto Ley del 29 de noviembre de 1985, adoptando el principio archipelágico en la delimitación de sus espacios marítimos interinsulares²²⁰. Existe luego una disputa entre Canarias y Madeira sobre las Islas Salvajes, que son casi deshabitadas: según el derecho internacional es difícil definir las Salvajes bajo la noción de “isla”; según el derecho comunitario se debería pensar en un esfuerzo conjunto de los gobiernos español y portugués para la región biogeográfica macaronésica, donde se encuentran las Salvajes, reconociéndose la primacía y necesidad de un acuerdo equilibrado con la finalidad predominante de proteger el medio ambiente marino²²¹.

III.4. La gobernanza aplicada al mar en la UE

La Comisión Europea considera los mares un elemento vital para Europa, los espacios marinos representan un elemento esencial del bienestar y de la riqueza europea: el mar es un espacio de desarrollo de rutas e intercambios de mercancías, es fuente de alimentación y sirve para regular el clima y para la producción de energía.

Europa y el mar interactúan hoy más intensamente que en el pasado creando así un valor inestimable, pero la presión empieza a ser insoportable: por un lado, la tecnología y las investigaciones científicas permiten extraer del mar cada vez más riqueza; por otro lado, el efecto acumulado de las actividades humanas genera conflictos y deteriora el medio ambiente marino. La Comisión Europea consciente de la situación realizó una consulta y a un análisis global de la relación entre Europa y el mar, propuso una política marítima integrada para la UE, que encuentra su fundamento en el reconocimiento de las correlaciones de todas las cuestiones que se refieren a los mares y océanos europeos y en la necesidad de una elaboración conjunta de las políticas marítimas.

La nueva política marítima integrada fomenta una interpretación intersectorial de la gobernanza marítima, favoreciendo la identificación y el desarrollo de sinergias entre todas las políticas comunitarias relativas a los océanos y mares europeos, es decir, las

²²⁰ Navarro Marchante, p. 171.

²²¹ Amparo Sereno, ‘El nuevo mapa marítimo de Portugal y el caso de las Islas Salvajes’, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 2014, p. 1-29 <<https://doi.org/10.17103/reei.28.01>>, p. 28-29; Marta Chantal Ribeiro, *20 Anos Da Entrada Em Vigor Da CNUDM: Portugal e Os Recentes Desenvolvimentos No Direito Do Mar*, 2015, p. 21-36; Gutiérrez Castillo, p. 315-331.

políticas en materia de medio ambiente, energía, pesca, investigación, transporte y además las políticas regionales.

El uso óptimo de los espacios marítimos, que tenga en consideración tanto las exigencias económicas como las medioambientales, se alcanza a través de la PMI como instrumento de síntesis de los conflictos de intereses que pueden existir entre sujetos privados y entes u organismos públicos. Frente a una pluralidad de intereses involucrados, la Comisión destaca la importancia supranacional de tres aspectos principales: un medio ambiente sostenible, la competitividad económica y el desarrollo de los intercambios. Las actividades marítimas tienen una dimensión transfronteriza y el objetivo principal es evitar enfoques sectoriales relativos al empleo de los recursos marinos que producirían políticas fragmentarias y no útiles para la competitividad europea.

Para conseguir una buena gobernanza europea es necesaria una verdadera GMN en Europa y uno de los instrumentos más adecuado para conseguir este objetivo es la preparación y sucesiva adopción de políticas integradas. Si se adopta un enfoque integrado se puede garantizar la eficacia de las políticas comunitarias, que exigen desde el punto de vista vertical mayores niveles tanto de cooperación como de coordinación entre los diferentes niveles de gobernanza, y desde el punto de vista horizontal se pide que las políticas sectoriales sean aplicadas de forma coherente, para poder llegar a un verdadero desarrollo sostenible y a una concordancia con las demás políticas comunitarias relacionadas. Imprescindible para conseguir el enfoque integrado aplicar la cohesión territorial, paso ineludible en todas las políticas sectoriales²²². Cuando se habla y aplica la cohesión territorial se debe considerar: “una dimensión correctora, a través de la “reducción de las disparidades existentes” y asegurando la igualdad en el acceso a los servicios públicos esenciales a todos los ciudadanos con independencia del lugar donde residan; una segunda dimensión preventiva, con el fin de “hacer más coherentes las políticas sectoriales que tengan un impacto territorial y buscar en todo caso la potenciación de los recursos endógenos de las zonas menos favorecidas al objeto de garantizar la fijación de la población en estos territorios”, y una tercera dimensión incitativa, por medio de la mejora de “la integración territorial” que fomente la cooperación”²²³.

²²² Torres Barquilla, p. 193-194.

²²³ Diario oficial de la Unión Europea. Comité de las Regiones, p. 18.

En el Libro Blanco sobre la gobernanza de 2001 la Comisión critica la lógica demasiado sectorial de las políticas comunitarias y por ello propone un enfoque integrado, y afirma que hay que considerar la incidencia territorial de las relativas políticas²²⁴.

Las instancias internacionales piden un enfoque integrado en relación a las políticas que tienen repercusión a nivel territorial, desde el punto de vista vertical necesitándose que los entes territoriales se coordinen y cooperen mejor, y desde el punto de vista horizontal pidiéndose que las políticas sectoriales se apliquen de manera coherente.

El enfoque integrado no se puede aplicar a todas las políticas, pero se ha logrado aplicar a la PMI, que es un modelo de éxito de enfoque integrado y de gobernanza multinivel. Para un correcto funcionamiento de la PMI es imprescindible contar con un marco de gobernanza que aplique un enfoque integrado en todos los ámbitos, así como con herramientas de planificación que ayuden a unificar las políticas marítimas sectoriales. Es importante destacar que una PMI va más allá de la simple coordinación de políticas marítimas, debido a que la mayoría de la contaminación marina (entre el 70% y el 80%) procede de la tierra firme²²⁵.

El establecimiento de una PMI implica una coordinación compleja entre diferentes áreas políticas específicas que operan con valores y tradiciones propias y se rigen por sistemas jurídicos que regulan la actividad de los sectores relacionados con las áreas marinas. El Plan de Acción de la PMI recomienda a los EEMM que implementen una gobernanza integrada y desarrollen políticas marítimas integradas nacionales. Para lograr esto, la Comisión ha publicado orientaciones que buscan un planteamiento integrado de la política marítima. Es necesario que la PMI se implante en todos los niveles de la administración y se requiere cooperación y coordinación entre los responsables políticos y las medidas en los diferentes niveles administrativos. La Comisión alienta a los EEMM a elaborar sus propias políticas marítimas integradas, pero basándose en el principio de que todos los asuntos vinculados al mar están relacionados entre sí y deben abordarse como un todo. Se recomienda la participación de las partes involucradas y la creación de estructuras que acojan a estas partes para una amplia participación en la gobernanza de

²²⁴ ‘La Gobernanza Europea — Un Libro Blanco’, p. 10.

²²⁵ Ana Barreira López and others, *Gobernanza Para La Protección Del Medio Marino En España: Guía Práctica* (Madrid, 2009), p. 18.

los asuntos marítimos. También se destaca la necesidad de cooperación y coordinación entre los países presentes en una misma región marina²²⁶.

III.5. Instrumentos de la política marítima integrada de la UE

Se ha observado que el desarrollo del nuevo derecho del mar y del derecho de la UE ha generado cambios significativos en una amplia gama de políticas marítimas sectoriales. Estas políticas, que se nutren de competencias de diversa índole, requieren la actuación coordinada de los distintos niveles de gobernanza: internacional, europeo, nacional, regional y local.

A medida que estas políticas han evolucionado, se ha visto que muchas de las cuestiones que se abordan en ellas están estrechamente relacionadas, por lo que es necesario que se desarrollen conjuntamente para obtener mejores resultados. Además, se ha identificado un gran número de autoridades involucradas en su realización, lo que requiere una acción coordinada, estructurada y sistemática. Para lograr esto, se necesita una adaptación de las legislaciones internas y europeas, así como de sus estructuras administrativas marítimas sectoriales y ha requerido una mayor coordinación entre los distintos niveles de gobernanza y autoridades implicadas.

De esta forma surgió la PMI de la UE que es un marco político diseñado para promover el desarrollo sostenible de las actividades marítimas y las regiones costeras, mejorando la coordinación de las políticas que afectan a los océanos, mares, islas, regiones costeras y ultraperiféricas. La PMI busca lograr este objetivo mediante la creación de instrumentos transversales que permitan una gestión integrada y coordinada de las actividades en estos ámbitos.

La PMI se basa en un enfoque global, intersectorial e integrado para coordinar, en lugar de reemplazar, las políticas marítimas sectoriales existentes en la UE. Este enfoque se apoya en una estrategia por cuencas marítimas transnacionales para considerar las características geográficas únicas de cada cuenca marítima europea.

²²⁶ Ana Barreira López and others, *Gobernanza Para La Protección Del Medio Marino En España: Guía Práctica* (Madrid, 2009), p. 18.

La PMI se originó en 2005, cuando la Comisión incluyó el desarrollo progresivo de una política marítima integrada entre sus objetivos estratégicos para el periodo 2005-2009.

Para llegar a construir una PMI se utilizan diferentes instrumentos: una política de vigilancia marítima europea; una política de ordenación del espacio marítimo; una política de integración de conocimientos y datos sobre el medio marino; y el crecimiento azul²²⁷.

La vigilancia marítima es esencial para proteger la seguridad del mar y las fronteras marítimas europeas para el desarrollo de actividades económicas marinas. La vigilancia marítima integrada tiene por objeto ofrecer modalidades comunes de compartir información y datos entre las autoridades implicadas en los diferentes aspectos de la vigilancia, por ejemplo, el control de las fronteras, la contaminación marítima, el control de la pesca, la aplicación general de la legislación y la defensa. En este campo la coordinación corresponde a la Agencia Europea de Seguridad Marítima (EMSA), la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los EEMM de la UE (FRONTEX) y la Agencia Comunitaria de Control de la Pesca (ACCP) que supervisan y coordinan los servicios de guardacostas y otros servicios de vigilancia de los EEMM.

En relación a la política de ordenación del espacio marítimo se trata de un instrumento esencial para garantizar un desarrollo sostenible de las zonas marinas y costeras, así como para la conservación del medio ambiente marino en Europa. La iniciativa comunitaria para la Gestión Integrada de las Zonas Costeras (GIZC) ha sido el primer acto hacia una planificación marítima sostenible. Desde la aprobación de la Recomendación Europea sobre la GIZC en 2002, Estado y CCAA han trabajado para consolidar su posición en relación con esta iniciativa y ha adoptado la Estrategia para la Sostenibilidad de la Costa y el Plan Director para la Gestión Sostenible de la Costa en 2007²²⁸. La ordenación del espacio marítimo implica evaluar el impacto ambiental de los proyectos en la costa y el mar y organizar de manera sostenible los diferentes usos del espacio marítimo, como la pesca, la acuicultura, las actividades recreativas y la generación de energía en el mar.

²²⁷ José Manuel Sobrino Heredia, 'El Mar y La UE: La Necesidad de Una Política Marítima Integrada', *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2018, 835-49.

²²⁸ Javier García-Sanabria, Javier García-Onetti, and Juan Manuel Barragán Muñoz, *Las Comunidades Autónomas y La Gestión Integrada de Las Áreas Litorales de España*, Adolfo Chica Ruiz, 2011, XXI <<http://journal.um-surabaya.ac.id/index.php/JKM/article/view/2203>>, p.3-340.

La actividad humana en los océanos ha aumentado considerablemente, generando una mayor competencia por el espacio marítimo debido a la creciente demanda de actividades pesqueras, instalaciones de energías renovables y conservación de los ecosistemas. Esto ha generado la necesidad urgente de una gestión integrada de los océanos. Como respuesta a esta necesidad, el Parlamento y el Consejo adoptaron la Directiva 2014/89/UE para establecer un marco de ordenamiento del espacio marítimo (OEM) que se analizará en profundidad. El objetivo de esta directiva es fomentar un crecimiento económico sostenible en las actividades marítimas, así como el uso responsable de los recursos marinos, a través de la gestión adecuada de los conflictos y una mayor cooperación entre las diferentes actividades en el mar. No se habla de espacio marino sino de espacio marítimo porque incluye no solo el aspecto medioambiental, sino también las actividades desarrolladas por el hombre con sus aspectos socio-económicos²²⁹.

Cuanto a una política de integración de conocimientos y datos sobre el medio marino la recopilación y análisis integral de datos sobre el medio marino es esencial para garantizar el desarrollo sostenible de las actividades marítimas. Con este objetivo, en 2008 la Comisión Europea propuso la estrategia europea de investigación marina y marítima, la cual propone medidas y mecanismos específicos para mejorar la investigación en este ámbito.

En 2010, la Comisión adoptó la estrategia sobre el conocimiento del medio marino 2020, cuyo objetivo es mejorar la utilización coordinada de los conocimientos científicos sobre los mares y océanos de Europa mediante la recopilación y análisis de datos.

En 2014, tras una consulta pública a través del Libro Verde, la Comisión llegó a publicar su hoja de ruta para la estrategia sobre el conocimiento del medio marino 2020²³⁰.

En septiembre de 2012, la Comisión adoptó una estrategia a largo plazo conocida como “Crecimiento Azul” para promover el desarrollo sostenible de actividades económicas marinas y marítimas, incluyendo la acuicultura, el turismo costero, la biotecnología marina, la energía oceánica y la explotación minera de los fondos marinos. La Comisión también publicó una comunicación en 2014 sobre el papel de la innovación en la economía azul.

²²⁹ Barreira López and others, p. 20.

²³⁰ Unión Europea, ‘La Política Marítima Integrada de La Unión Europea’ <<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/121/la-politica-maritima-integrada-de-la-union-europea>>.

Además, la Comisión ha liderado algunas iniciativas clave para impulsar el crecimiento azul en la UE, como la Comunicación sobre la energía eólica marítima, que establece medidas para lograr los objetivos de política energética después de 2020. Las Directrices estratégicas para el desarrollo sostenible de la acuicultura de la UE también forman parte de estas iniciativas. La Comunicación sobre la energía azul establece un plan de acción para aprovechar el potencial de la energía oceánica en los mares y océanos europeos para 2020 y más allá.

Otras iniciativas importantes incluyen una estrategia europea para fomentar el crecimiento y el empleo en el turismo costero y marítimo y la hoja de ruta estratégica presentada por el Foro de Energía Oceánica en 2016, titulada “*Building Ocean Energy for Europe*”. Este foro está compuesto por actores y organizaciones públicos y privados, incluyendo representantes de la industria de la energía oceánica, representantes de los EEMM y las regiones, financieros y ONG, en vista de una gobernanza en sentido amplio del término ²³¹.

III.5.1. El Sexto Programa Marco de Acción Comunitaria en materia de Medio Ambiente y la Estrategia Europea para la Protección del Medio Marino

En el ámbito de la CE al principio la protección del medio marino se caracterizaba por ser fragmentaria y sectorial. Dentro de la política ambiental europea²³² la consideración del mar adquirió relevancia programática con el Sexto Programa Marco de Acción Comunitaria en materia de Medio Ambiente aprobado por la Decisión n° 1600/2002 /CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de julio de 2002, que con especial referencia al medio marino ha incluido entre los objetivos “proteger la naturaleza y la biodiversidad”, “conservar, restaurar adecuadamente y utilizar de manera sostenible el medio marino, las costas y los humedales” (art.6.1)²³³, para alcanzar los objetivos antes mencionados, se deberá aplicar el “principio de subsidiariedad”, “basándose en los

²³¹ M Remedios Zamora Roselló, ‘Política Marítima Comunitaria: La Economía Azul de La Unión Europea y La Seguridad Marítima’, *Actualidad Jurídica Ambiental*, 2014, 1–20, p. 8-11.

²³² Francisco Javier Sanz Larruga, ‘La Integración Europea y El Principio Comunitario de Integración Ambiental En El Ordenamiento Jurídico Español’, *Rev. Secr. Trib. Perm. Revis.*, 2018, 254–86 <<https://doi.org/10.16890/rstpr.a6.n12.p254>>.

²³³ Europa, ‘Decisión 1600/2002/CE Del Parlamento Europeo y Del Consejo, de 22 de Julio de 2002 Por La Que Se Establece El Sexto Programa de Acción Comunitario En Materia de Medio Ambiente.’, *Diario Oficial de Las Comunidades Europeas*, 2002, 1–15.

convenios y estrategias mundiales y regionales existentes y aplicando plenamente las normas comunitarias pertinentes”, destacando a tal fin como acción prioritaria la promoción del “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”.

Según el Sexto Programa, la Comisión tiene la tarea de desarrollar siete estrategias temáticas que establecerán el futuro de la política ambiental europea. Una de estas estrategias se enfocará en la protección y conservación del medio marino y se basará en una extensa labor de investigación y consulta con las partes involucradas²³⁴.

Para desarrollar cada estrategia de manera efectiva, es necesario examinar cada problemática de manera integral, considerando su relación con otros sectores y trabajando para mejorar la calidad de la legislación ambiental. Cada estrategia establece objetivos de calidad ambiental específicos que se deben lograr en un plazo determinado, mediante el uso de herramientas normativas adecuadas y efectivas.

El Sexto Programa contemplaba la creación de diferentes herramientas, siendo la más importante la estrategia temática mencionada anteriormente para preservar y proteger el medio marino. Esta estrategia debe tener en cuenta los términos y obligaciones establecidos en los convenios relacionados con el mar, así como la necesidad de reducir las emisiones y efectos negativos generados por el transporte y otras actividades marítimas y terrestres (artículo 6.2g).

En octubre de 2002 la Comisión Europea propuso una Estrategia temática sobre la Protección y Conservación del Medio Ambiente Marino, que fue definitivamente adoptada en diciembre 2005, y que se proponía como objetivo “proteger y recuperar los mares y océanos de Europa” y “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” (punto 5.1)²³⁵.

²³⁴ Ponte Iglesias and Pueyo Losa, p. 80. Las otras estrategias temáticas previstas por el Sexto Programa de acción comunitaria en materia de medio ambiente se referían a la contaminación atmosférica, al uso sostenible de los recursos, a la prevención y reciclado de residuos, al uso sostenible de los plaguicidas, y a la protección de los suelos y medio ambiente urbano.

²³⁵ Comisión Europea, ‘Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo Estrategia Temática Sobre La Protección y La Conservación Del Medio Ambiente Marino’, 2005, p. 5.

Desde una perspectiva estratégica, el deterioro del medio marino y la consecuente pérdida de su capital ecológico tienen un alto valor económico, ya que pueden comprometer el crecimiento económico y las oportunidades de empleo relacionadas con las actividades que se llevan a cabo en el mar, como el turismo y la pesca. Por lo tanto, es fundamental para una economía marítima dinámica y sostenible que se tomen medidas para prevenir y frenar el deterioro del medio marino, mediante la investigación científica y la aplicación de medidas adecuadas.

La estrategia para detener la creciente pérdida de biodiversidad en los mares comunitarios tiene como objetivo principal abordar las diferentes causas del deterioro del ecosistema marino, como el cambio climático, la contaminación, la pesca comercial, la introducción de especies exóticas y la eutrofización. Estos factores han llevado a un claro deterioro general del ecosistema marino, poniendo en peligro la riqueza de los países cuya economía depende del turismo y la pesca.

Junto a la protección del medio marino, uno de los principales objetivos de la estrategia es restaurar el estado de los mares y océanos europeos y garantizar el desarrollo sostenible de las actividades humanas para que también las generaciones futuras puedan disfrutar del mar y de sus recursos.

La estrategia identifica múltiples fuentes de degradación y factores de riesgo que afectan al mar, desde el cambio climático hasta la contaminación por sustancias peligrosas, la pesca comercial, la introducción de especies no autóctonas y la eutrofización. Además, la estrategia subraya que el marco institucional actualmente disponible para la gestión de los mares es insuficiente, con instrumentos nacionales y comunitarios de protección del medio marino que carecen de eficacia y falta de articulación de los instrumentos jurídicos internacionales.

Para lograr la protección y recuperación de los mares y océanos europeos, la estrategia propone un enfoque comunitario y regional, reconociendo el papel fundamental del conocimiento científico en la toma de decisiones informadas y conscientes, un enfoque ecosistémico para una gestión integrada de las actividades humanas y un enfoque cooperativo para mejorar la participación de todos los interesados y fomentar la cooperación con los convenios marinos regionales existentes.

La Comisión subraya que el marco institucional para la gestión de los mares resulta actualmente inadecuado, si se considera: el carácter sectorial de muchos instrumentos

nacionales y comunitarios de protección del medio marino, la falta de eficacia de los convenios internacionales aplicables a los mares regionales que carecen de fuerza ejecutoria, la falta de articulación de los instrumentos jurídicos internacionales²³⁶.

En la misma Estrategia se prefijaban los siguientes elementos esenciales para conseguir la protección y recuperación de los mares y océanos europeos: se propone un doble enfoque comunitario y regional, para alcanzar una mayor cooperación entre EEMM y terceros Países, que tenga en cuenta las peculiaridades y diferencias entre las regiones marinas europeas; se reconoce el rol fundamental del conocimiento científico, para adoptar decisiones informadas e conscientes; se plantea un enfoque eco-sistémico para llegar a una gestión integrada de las actividades humanas que tienen un impacto en el medio marino; se establece finalmente un enfoque cooperativo para mejorar la participación de todos los sujetos interesados y fomentar la cooperación con los convenios marinos regionales existentes.

Sin embargo, la estrategia reconoce que reforzar los convenios marinos regionales existentes no es suficiente y es necesario adoptar un compromiso jurídico vinculante para lograr una protección efectiva del medio marino. Por lo tanto, se propone la adopción de la Directiva sobre la Estrategia Marina como un paso hacia una gestión más efectiva y sostenible de los mares y océanos europeos.

III.5.2. Libro verde de 2006 “Hacia una política marítima de la Unión Europea: perspectiva europea de los océanos y mares”

Se señala como siguiente paso en la construcción de la PMI²³⁷ la presentación por parte de la Comisión europea en 2006 del Libro Verde titulado Hacia una futura Política Marítima para la Unión: perspectiva europea de los océanos y mares²³⁸. Europa no puede

²³⁶ De Marcos Fernández Ana, ‘El Fin de Una Larga Travesía: La Ley 41/2010 de Protección Del Medio Marino’, *Ambienta*, 94 (2011), 98–110, p. 99 ; Araña García, Sanz Larruga, and Navarro Ortega, p. 132.

²³⁷ Sanz Larruga, ‘La Directiva 2008/56/CE Sobre La Estrategia Marina En El Marco de La Política Ambiental y Marítima de La Unión Europea’, p. 135 En relación a la política marítima integrada no es una política comunitaria formalizada, sino un enfoque para las diferentes políticas que se referían al mar, caracterizado por la pretensión de enlazarlas, en una perspectiva estratégica y global.

²³⁸ Comisión Europea, ‘Libro Verde Hacia Una Futura Política Marítima de La Unión: Perspectiva Europea de Los Océanos y Los Mares’, 2006, pp. 1–54 <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008DC0800&from=EL%0Ahttp://search.jamas.or.jp/link/ui/2005280140>>.

seguir gestionando los mares y océanos con una perspectiva sectorial y fragmentaria²³⁹. Con el Libro Verde se abre un proceso de consultas, destinado a los ciudadanos e instituciones europeas, con el objetivo de instituir una nueva PMI capaz de reconocer el potencial del mar, todavía no valorizado en términos de crecimiento económico y ocupación, reforzando al mismo tiempo la protección del medio ambiente marino.

En particular el documento destaca las relaciones de interconexión e interdependencia entre los sectores que pueden tener un impacto en los océanos y en la calidad de vida de las personas que dependen de ellos: los transportes, la navegación, el comercio, las industrias costeras y portuarias, la producción de energía en el mar, la pesca tradicional y no, la acuicultura, la investigación marina y el turismo. Todos estos sectores eran objeto de políticas europeas separadas y el Libro Verde abre al debate sobre la forma de gestionar esas políticas de manera integrada.

En el Libro Verde por primera vez se habla literalmente de “governabilidad marítima” o gobernanza. “Toda forma de gobierno de los océanos debe tener en cuenta los principios recogidos en el Tratado en cuanto a los ámbitos de intervención política y la distribución de competencias entre las instituciones de la UE, los Estados miembro, las regiones y las autoridades locales. Sobre esta base y de acuerdo con el principio de subsidiariedad, debe prestarse atención a las especificidades sectoriales y regionales”. Se establece como fundamento de la PMI el principio de subsidiariedad, justificándose la intervención de la UE en la medida en que las intervenciones nacionales y locales no sean suficientes para conseguir el objetivo, sin olvidar la dimensión internacional de la política marítima europea. Se da importancia a la ordenación territorial, además en vista de garantizar una mejor calidad de vida en las regiones costeras²⁴⁰.

Con el Libro Verde el periodo de consultas abierto en 2006 se concluyó a mitad de 2007 y los resultados de esas consultas acabaron plasmándose en un sucesivo documento el denominado Libro Azul.

²³⁹ Sobrino Heredia, ‘El mar y la UE : la necesidad de una política marítima integrada’, p. 9.

²⁴⁰ De Marcos Fernández Ana, p. 3.

III.5.3. Libro azul de 2007 sobre “una política marítima integrada para la Unión Europea”

La consulta realizada por la Comisión entre 2006 y 2007 se dirigía no solo a los EEMM e instituciones comunitarias, incluía también ciudadanos, regiones, representantes del mundo científico y académico, empresas, organizaciones no gubernamentales (ONG), gobiernos de terceros países. La respuesta fue excepcional, todos los sujetos que habían participado estaban a favor de plantear una PMI, manifestando sin embargo la reserva de evitar una centralización exagerada y reglamentación muy detallada, pidiendo de no alterar el sistema de distribución de competencias en vigor, y se plasmó en un documento llamado Libro Azul acompañado por un plan de acción²⁴¹. La Comisión el 10 de octubre de 2007 adoptó el Libro Azul a través del cual presentar la PMI para la UE, con un detallado Plan de Acción para llevar a cabo acciones reales y proyectos para hacer realidad la nueva estrategia²⁴².

Del Libro Azul se pueden destacar tres elementos para conseguir una PMI eficaz: “la vigilancia marítima, que resulta crucial para un uso seguro del espacio marino; la ordenación marítima, que es una herramienta clave de planificación para una toma de decisiones sostenible; y una fuente global y accesible de datos e información”²⁴³.

El uso seguro del mar y la protección de las fronteras marítimas se pueden garantizar solo mediante una buena vigilancia marítima. Es un instrumento indispensable contra las amenazas y riesgos que derivan de la seguridad de la navegación, la inmigración, la contaminación marina, entre otras problemáticas. Como establece el mismo Libro Azul la vigilancia marítima es una tarea que corresponde a los EEMM, aun siendo la mayoría de las actividades y peligros de carácter transnacional por naturaleza. Las actividades de vigilancia de los EEMM en materia de pesca, medio ambiente, policía del mar o inmigración competen a distintos servicios, que actúan de forma separada, con el

²⁴¹ De Marcos Fernández Ana, p. 3-4.

²⁴² Comisión Europea, ‘COM(2007) 575 Final - Una Política Marítima Integrada Para La Unión Europea’, 2007, p. 2. “Basándose en estas valiosas aportaciones, la Comisión propone una política marítima integrada de la Unión Europea que descansa en el reconocimiento claro de la interconexión de todo lo relativo a los océanos y mares europeos y de que las políticas relacionadas con el mar deben formularse conjuntamente para poder obtener los resultados perseguidos. Este planteamiento intersectorial e integrado ha recibido un respaldo decidido de todas las partes interesadas. Su aplicación precisará una cooperación consolidada y una coordinación eficaz de todas las políticas relacionadas con el mar en las distintas instancias de decisión”

²⁴³ Comisión Europea, ‘COM(2007) 575 Final - Una Política Marítima Integrada Para La Unión Europea’, p. 5.

resultado de un aprovechamiento deficiente de los medios disponibles. Por todo ello la Comisión pide más coordinación y cooperación.

La ordenación marítima es un instrumento imprescindible para que las zonas marinas y las regiones costeras se desarrollen de manera sostenible, y al mismo tiempo necesario para el saneamiento ambiental de las zonas marinas europeas. El antecedente jurídico es representado por la Recomendación 2002/413/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2002, sobre la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa, cuyo objetivo era crear un sistema de gestión. La Comisión tendrá que elaborar un plan de trabajo para que los EEMM, que son los entes que mantienen la competencia, procedan a la ordenación marítima.

El tercer elemento fundamental para la eficacia de la PMI es el conocimiento que según una interpretación amplia hay que entender como recopilación de datos e información, indispensable para permitir una mejor gobernabilidad de los mares y océanos europeos²⁴⁴.

III.5.4. Directiva 2008/56/ CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio, por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política marítima del medio marino. Objetivos fundamentales

La Directiva 2008/56/CE, de 17 de junio, por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino²⁴⁵, conocida como Directiva Marco sobre la Estrategia Marina (en adelante DMEM) representa el punto de llegada de un largo camino de evolución de la política ambiental comunitaria, pues propone una política estratégica capaz de agrupar toda una serie de políticas y perspectivas relativas al uso y aprovechamiento del mar que antes se caracterizaba por dispersión y sectorialización²⁴⁶.

Tras las estrategias propuestas con los Libro Verde y el Libro Azul se llega finalmente a la aprobación de la Directiva 2008/56/CE, de 17 de junio de 2008, por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino. La presente Directiva representa un cambio significativo en el ordenamiento comunitario. Esta dimensión de

²⁴⁴ Ana Barreira López and others, *Gobernanza Para La Protección Del Medio Marino En España: Guía Práctica* (Madrid, 2009), p. 19-23.

²⁴⁵ José Manuel Sobrino Heredia, 'El Mar y La UE: La Necesidad de La Política Marítima Integrada', *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2018, 1-15; José Manuel Sobrino Heredia, 'La protección marítima, nueva dimensión de la política marítima de la Unión Europea', *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2007, 417-62.

²⁴⁶ Francisco Javier Sanz Larruga, 'La Directiva 2008/56/CE Sobre La Estrategia Marina En El Marco de La Política Ambiental y Marítima de La Unión Europea', p. 113.

innovación se refleja en la consideración “sistémica” del mar, en que se atribuye un significado jurídico a las interconexiones entre ecosistemas, elementos, usos del mar, estableciendo la definición del “buen estado medioambiental” que todos los mares europeos deben alcanzar a más tardar en el año 2020, verdadero punto principal de la normativa.

La DMEM es un documento de la Comisión Europea que establece normas para la protección de los mares y océanos. El considerando 3º de la Directiva declara que “El medio marino es un patrimonio muy valioso que ha de ser protegido, conservado y, cuando sea viable, rehabilitado, con el objetivo final de mantener la biodiversidad y preservar la diversidad y el dinamismo de unos océanos y mares que sean limpios, sanos y productivos”.

Esta directiva, que consta de 28 artículos, es aplicable a todos los EEMM de la UE. Según el último artículo de la directiva (art. 23), la Comisión revisará el documento antes del 15 de julio de 2023 y podrá proponer modificaciones si es necesario.

El art. 1 de la Directiva establece su objeto: “La presente Directiva establece un marco en el 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”, de acuerdo también con el más reciente Objetivo 14 de la Agenda 2030 para el Desarrollo sostenible, que pretende conservar y utilizar de manera sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para un desarrollo sostenible.

El concepto de “buen estado medioambiental” es sin duda difícil de determinar y el art.3.5 de la misma Directiva nos proporciona una definición: “el estado medioambiental de las aguas marinas en el que estas dan lugar a océanos y mares ecológicamente diversos y dinámicos, limpios, sanos y productivos en el contexto de sus condiciones intrínsecas, y en el que la utilización del medio marino se encuentra en un nivel sostenible, quedando así protegido su potencial de usos y actividades por parte de las generaciones actuales y futuras”.

El ámbito espacial de aplicación de la Directiva se refiere por primera vez a todas las aguas marinas, expresión más amplia que incluye en el art. 3.1: “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 Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, excepto las aguas adyacentes a los países y territorios mencionados en el anexo II del Tratado y los departamentos y colectividades franceses de ultramar”. Hay que tener en cuenta también “los efectos transfronterizos sobre la calidad del medio marino de terceros países situados en la misma región o subregión marina” (art.2.1). El ámbito espacial de aplicación de la Directiva no se refiere por primera vez a todas las aguas marinas, ya que la Directiva 2000/60/CE, conocida como Directiva Marco de Aguas, ya incluía las aguas costeras.

Sin embargo, la segunda innovación se encuentra en relación a los regímenes del mar territorial y de la jurisdicción funcional sobre el mar, que, aunque representan el marco ineludible de la acción en el ámbito espacial marítimo de los Estados, carecen de relevancia a la hora de determinar el bien que hay que proteger o mejorar desde el punto de vista medio ambiental, que se identifica aquí en el “estado medioambiental” del mar y en particular en lo que se define el “buen estado medioambiental” del mar.

La determinación del “buen estado medioambiental” se aplica a nivel de región o subregión marina, convirtiendo la cooperación con los otros EEMM y con los Convenios marítimos regionales en verdadera obligación normativa europea.

En relación a su ámbito de aplicación la Directiva establece que las aguas marinas sujetas a la soberanía y jurisdicción de los EEMM de la UE abarcan las aguas del Mar Mediterráneo, del Mar Báltico, del Mar Negro y del Océano Atlántico Nororiental, incluyendo las aguas que rodean las Azores, Madeira y las Islas Canarias.

La Directiva ha clasificado las aguas marinas europeas en regiones y “subregiones marinas”²⁴⁷ : por lo que interesa nuestra investigación “en el Océano Atlántico, la región

²⁴⁷ Francisco Javier Sanz Larruga, ‘La Directiva 2008/56/CE Sobre La Estrategia Marina En El Marco de La Política Ambiental y Marítima de La Unión Europea’, p. 152-153. El art. 4 de la DMEM establece que: 1. “Al cumplir las obligaciones que les incumben en virtud de la presente Directiva, los Estados miembros tendrán debidamente en cuenta que las aguas marinas bajo su soberanía o jurisdicción se integran en las siguientes regiones marinas: a) el Mar Báltico; b) el Océano Atlántico Nororiental; c) el Mar Mediterráneo; d) el Mar Negro”. La Directiva ha clasificado las aguas marinas europeas en cuatro regiones marinas: Mar Báltico, Océano Atlántico Nororiental, Mar Mediterráneo y Mar Negro, con subdivisiones en algunas de ellas, las “subregiones marinas”.

En el art.4.2 se establecen las “subregiones marinas”:

“a) en el Atlántico Nororiental: i) el Mar del Norte en sentido amplio, incluidos el Kattegat y el Canal de la Mancha, ii) el Mar Céltico, iii) el Golfo de Vizcaya y las costas ibéricas, iv) en el Océano Atlántico, la región biogeográfica macaronésica, definida por las aguas que circundan las Azores, Madeira y las Islas Canarias; b) en el Mediterráneo: i) el Mediterráneo Occidental, ii) el Mar Adriático, iii) el Mar Jónico y el Mediterráneo Central, iv) el Mar Egeo Oriental”.

biogeográfica macaronésica, definida por las aguas que circundan las Azores, Madeira y las Islas Canarias” es una subregión marina²⁴⁸.

La creación de regiones y subregiones marinas no es un instrumento creado para facilitar la implementación de la Directiva, sino que es una parte integral de la Directiva para la gestión y protección del medio marino.

Los EEMM que comparten regiones o subregiones marinas colaboran para alcanzar los objetivos de la DMEM. La directiva encomienda a los EEMM la elaboración de una estrategia marina con la finalidad de proteger y preservar el ecosistema marino, establecer un plan de prevención de la degradación de los recursos marinos y finalmente la recuperación de zonas afectadas, para llegar a lograr y mantener un buen estado medioambiental del medio marino para 2020.

La definición del buen estado medioambiental es parte de la “estrategia” o “estrategias marinas” que cada Estado se compromete a elaborar y aplicar, que son el principal instrumento de aplicación de la Directiva.

Para definir un estado general del medio ambiente marino habrá que tener en cuenta distintos elementos, es decir, estructura, función y procesos relativos a los ecosistemas marinos correspondientes, los factores geográficos, biológicos, geológicos y climáticos que pueden influir, así como las actividades del hombre que pueden afectar en la zona interesada.

El buen estado medioambiental de las aguas marinas se refiere a su capacidad para preservar la diversidad ecológica y la vitalidad de los mares y océanos, de manera que se mantengan limpios, saludables y productivos, al tiempo que se utiliza el medio marino de manera sostenible y se preserva su potencial para usos y actividades por parte de las generaciones actuales y futuras.

El primer paso para la formulación de una estrategia es una evaluación inicial del estado de las aguas marinas, basada en datos y conocimientos disponibles, que analice elementos, características esenciales, presiones e impactos, aspectos socio-económicos del uso de las aguas marinas y los costes que derivan de su deterioro (art. 8). La determinación de los requisitos del buen estado medioambiental se basa además en los

²⁴⁸ ‘Contexto Mistic Seas II | MISTIC SEAS III’ <<https://misticseas3.com/es/page/contexto-mistic-seas-ii>> [accessed 8 June 2022].

once descriptores cualitativos establecidos en el anexo I con el fin de ayudar a los EEMM a alcanzar sus objetivos ²⁴⁹.

La posibilidad de alcanzar el objetivo del buen estado medioambiental del mar se obtiene a través de la definición de una serie exhaustiva de objetivos medioambientales intermedios, con relativos indicadores asociados, teniendo en cuenta las presiones y los impactos recogidos en el cuadro 2 del anexo III (art. 10).

La UE ha dado más detalles en relación a los once descriptores, estableciendo unos criterios e indicadores asociados a ellos.

²⁴⁹ Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, ‘Directiva 2008/56/CE Del Parlamento Europeo y Del Consejo, de 17 de Junio de 2008, Por La Que Se Establece Un Marco de Acción Comunitaria Para La Política Del Medio Marino (Directiva Marco Sobre La Estrategia Marina)’, *Diario Oficial de La Unión Europea. Serie L*, 2008, 19–40 <https://www.miteco.gob.es/es/costas/temas/proteccion-medio-marino/Directiva_2008-56-CE_tcm30-130841.pdf>. ANEXO I de la DMEM prevé lo siguiente:

“Descriptores cualitativos para determinar el buen estado medioambiental a que se refieren el artículo 3, punto 5, el artículo 9, apartados 1 y 3, y el artículo 24:

1. Se mantiene la biodiversidad. La calidad y la frecuencia de los hábitats y la distribución y abundancia de especies están en consonancia con las condiciones fisiográficas, geográficas y climáticas reinantes.
2. Las especies alóctonas introducidas por la actividad humana se encuentran presentes en niveles que no afectan de forma adversa a los ecosistemas.
3. Las poblaciones de todos los peces y moluscos explotados comercialmente se encuentran dentro de límites biológicos seguros, presentando una distribución de la población por edades y tallas que demuestra la buena salud de las reservas.
4. Todos los elementos de las redes tróficas marinas, en la medida en que son conocidos, se presentan en abundancia y diversidad normales y en niveles que pueden garantizar la abundancia de las especies a largo plazo y el mantenimiento pleno de sus capacidades reproductivas.
5. La eutrofización inducida por el ser humano se minimiza, especialmente los efectos adversos como pueden ser las pérdidas en biodiversidad, la degradación de los ecosistemas, las eflorescencias nocivas de algas y el déficit de oxígeno en las aguas profundas.
6. La integridad del suelo marino se encuentra en un nivel que garantiza que la estructura y las funciones de los ecosistemas están resguardadas y que los ecosistemas bénticos, en particular, no sufren efectos adversos.
7. La alteración permanente de las condiciones hidrográficas no afecta de manera adversa a los ecosistemas marinos.
8. Las concentraciones de contaminantes se encuentran en niveles que no dan lugar a efectos de contaminación.
9. Los contaminantes presentes en el pescado y otros productos de la pesca destinados al consumo humano no superan los niveles establecidos por la normativa comunitaria o por otras normas pertinentes.
10. Las propiedades y las cantidades de desechos marinos no resultan nocivas para el medio litoral y el medio marino.
11. La introducción de energía, incluido el ruido subacuático, se sitúa en niveles que no afectan de manera adversa al medio marino.

Para determinar las características del buen estado medioambiental en una región o subregión marina conforme a lo previsto en el artículo 9, apartado 1, los EEMM tendrán en cuenta cada uno de los descriptores cualitativos enumerados en el presente anexo, con objeto de establecer los descriptores que han de utilizarse para determinar el buen estado medioambiental respecto de dicha región o subregión marina. Cuando un Estado miembro considere que no es adecuado utilizar uno o varios de esos descriptores, proporcionará a la Comisión una justificación en el contexto de la notificación realizada con arreglo al artículo 9, apartado 2”.

Por ejemplo, se han asociado al descriptor 10 (relativo a la basura marina) dos criterios: el primer criterio se refiere a las particularidades de los residuos del medio marino; el segundo se refiere al impacto de los residuos en el ámbito de la vida marina.

Para entender mejor la relación entre criterios e indicadores, en relación al primer criterio de las características de los residuos marinos se señalan diferentes indicadores como el seguimiento en la cantidad de residuos encontrados en el mar y/o en las playas, incluyéndose el estudio de su composición, distribución en el espacio y si se puede establecer de donde proceden; así el seguimiento en la cantidad de residuos en la columna de agua (incluidos los que flotan) incluyéndose el estudio de su composición, distribución en el espacio y si se puede establecer de donde proceden; y seguimiento en cantidad, distribución y, si es posible, en composición de micropartículas (especialmente microplásticos)²⁵⁰.

En relación al impacto en la vida marina se establece un indicador que consiste en la prevalencia de la cantidad y composición de los residuos que son ingeridos por los animales marinos, medidos por medio de análisis estomacales.

La directiva invita a los EEMM a la elaboración de la estrategia marina que consiste en un plan de acción divididos en dos fases sucesivas la primera es de preparación y la segunda consiste en establecer un plan de medidas y cada una se compone de etapas intermedias.

La DMEM establece que la primera fase es la “fase preparatoria” y comprende diferentes aspectos: realizar una evaluación inicial, establecer el buen estado medioambiental y definir metas medioambientales y sus indicadores correspondientes, crear y aplicar un programa de seguimiento para llevar a cabo una evaluación continuada, actualizar de forma periódica los objetivos medioambientales y finalmente elaborar y poner en marcha programas de medidas que contribuyan a alcanzar o preservar un buen estado ambiental en el medio marino.

En relación a la evaluación inicial se trata de determinar si las aguas marinas de la región interesada están en un estado medioambiental malo o bueno. En algunas ocasiones la evaluación del estado ambiental podría resultar complicada, al contrario, en otras puede

²⁵⁰ IEO and MAGRAMA, ‘Estrategia Marina Demarcación Sudatlántica Parte IV. Descriptores Del Buen Estado Ambiental Descriptor 10: Basuras Marinas Evaluación Inicial y Buen Estado Ambiental’, 2012, pp. 1–44, p. 6-8.

ser tan sencilla como detectar la presencia de residuos de plástico en el medio marino. En la mayoría de los casos es necesario un estudio del ecosistema en cuestión.

El Anexo III de la DMEM presenta una tabla que describe las características, presiones e impactos que son elementos relevantes en el momento de evaluar el estado medioambiental de las aguas marinas.

Se describen las características químicas y físicas (tales como topografía, nutrientes, oxígeno, etc.), los hábitats predominantes en el fondo marino y en la columna de agua, incluyendo detalles sobre la profundidad, salinidad, y otros aspectos fisicoquímicos relevantes. También se discuten las características biológicas de estos hábitats, como la estructura de las poblaciones de peces y la dinámica de las poblaciones de mamíferos y reptiles marinos. Además, se abordan otras características importantes, como las sustancias químicas problemáticas y las áreas fuertemente contaminadas.

Es importante evaluar el efecto también de las actividades humanas en el medio acuático, incluyendo el ruido marino, la basura marina, los desechos de las centrales eléctricas, la introducción de plaguicidas y la contaminación causada por los barcos. La DMEM ha establecido un cuadro en el anexo III que contiene la lista de los impactos y presiones que deben ser considerados en la evaluación inicial del estado medioambiental de las aguas marinas.

Después de llevar a cabo la evaluación inicial, los EEMM establecerán una serie de requisitos y características que deben cumplirse para lograr un buen estado medioambiental en cada región o subregión afectada. Estos requisitos se basarán en los descriptores del anexo I.

Además, utilizando la información obtenida en la evaluación inicial, se definirán objetivos medioambientales con los indicadores correspondientes para orientar los esfuerzos hacia el logro de un buen estado medioambiental en las aguas marinas.

Para asegurar una evaluación constante del estado medioambiental de las aguas marinas con respecto a las metas medioambientales, los EEMM llevarán a cabo programas de seguimiento coordinados y de evaluación continua.

La evaluación inicial y los objetivos medioambientales constituyen las bases para articular los programas de seguimiento, coherentes y coordinados a nivel de región y

subregión marina, y también para establecer programas de medidas necesarias para conseguir o mantener en las aguas marinas el buen estado medioambiental (art.13).

El ambicioso y avanzado propósito que se plantea el legislador europeo con la DMEM tiene que ser objeto de algunas consideraciones que no pueden olvidar el articulado cuadro material y de competencias en materia de protección del medio marino. La Directiva establece un marco dentro del cual los EEMM adoptan las medidas necesarias para lograr o mantener un buen estado medioambiental del medio marino, pero la adopción de tales medidas en el mar es de competencia de más niveles de ordenamientos (nacional, europeo, internacional y regional).

Los EEMM, a su vez, deben, en etapas sucesivas, definir el estado ambiental del medio marino del que son responsables, fijar objetivos ambientales adecuados, precisar una definición de buen estado ambiental marino (que sólo se enuncia en términos generales en la Directiva) en relación con diferentes situaciones geográficas y aspectos locales específicos, definir programas de seguimiento adecuados y, por último, elaborar un programa de medidas para alcanzar el objetivo de buen estado ambiental en 2020.

Unos criterios más específicos en cuanto a la definición del buen estado ambiental se expresaron en la Decisión 2010/477/UE, posteriormente derogada y sustituida por la Decisión (UE) 2017/848 de la Comisión, en vigor desde junio de 2017, que introdujo una metodología común, unos criterios más estrictos y la indicación de valores que representarían un umbral para la definición del buen estado ambiental y los objetivos ambientales.

La Directiva hace hincapié en la necesidad de que los EEMM establezcan un diálogo con sus vecinos dentro de las regiones y subregiones marinas utilizando los convenios marítimos regionales y otros instrumentos e instituciones existentes para contribuir a la creación de una red mundial de zonas marinas protegidas.

Para lograr el buen estado medioambiental del mar es necesaria la planificación de las actividades relacionadas con el mar²⁵¹.

²⁵¹ Francisco Javier Sanz Larruga, 'La Directiva 2008/56/CE Sobre La Estrategia Marina En El Marco de La Política Ambiental y Marítima de La Unión Europea', p. 109-168.

III.5.5. Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino y las estrategias marinas como principal instrumento de aplicación de la Directiva 2008/56/CE y la Ley portuguesa de transposición de la Directiva 2008/56/CE

La Directiva 2008/56/CE ha sido traspuesta en el ordenamiento español a través de la Ley 41/2010 de protección del medio marino que introduce novedades en materia. La Ley 41/2010 de protección del medio marino no introduce por primera vez las áreas marinas protegidas²⁵² y la regulación de vertidos desde buques o aeronaves en el ordenamiento español. Estas cuestiones ya estaban reguladas anteriormente en otras leyes y normativas de todos modos mejora su reglamentación. En España la incorporación de la Directiva se ha realizado con retraso respecto al límite temporal que era el 15 de julio de 2010.

Para lograr un buen estado medioambiental del mar es necesaria una planificación de las actividades relacionadas con el medio marino. El instrumento fundamental para conseguir una correcta planificación son las estrategias marinas, cada una elaborada para cada demarcación marina.

La ley considera las estrategias marinas como instrumentos esenciales para la protección del medio ambiente marino. Posteriormente, el Real Decreto 1365/2018 establece el marco metodológico para el desarrollo de las Estrategias Marinas en España, pero no aprueba directamente las estrategias para todas las demarcaciones marinas españolas, incluyendo la Demarcación Canaria. Cada demarcación marina tiene su propio proceso de elaboración y aprobación de la estrategia correspondiente. A pesar de que cada demarcación tiene su propia estrategia, el Gobierno puede establecer directrices comunes para asegurar la coherencia de los objetivos. Todas las políticas sectoriales deben ser acordes y ceñirse a los objetivos establecidos por las estrategias marinas²⁵³.

Las estrategias marinas deben perseguir unos objetivos que son los siguientes: proteger y preservar el medio marino, incluyendo su biodiversidad, evitar su deterioro y recuperar los ecosistemas marinos en las zonas que se hayan visto afectadas negativamente; prevenir y reducir los vertidos al medio marino, con miras a eliminar progresivamente la contaminación del medio marino, para velar por que no se produzcan impactos o riesgos graves para la biodiversidad marina, los ecosistemas marinos, la salud humana o los usos

²⁵² González Cabrera and others, p. 124-132.

²⁵³ García-Sanabria and others, p. 23.

permitidos del mar. Y finalmente garantizar que las actividades y usos en el medio marino sean compatibles con la preservación de su biodiversidad.

La DMEM establece que la estrategia marina se divide en fases, como una evaluación inicial del estado de las aguas afectadas, establecimiento de objetivos medioambientales, programa de seguimiento y adopción de un programa de medidas.

Existe una primera fase de elaboración o preparación que engloba diferentes trámites. Entre ellos se encuentra una evaluación inicial del estado de las aguas afectadas y del impacto medioambiental de las actividades humanas en las mismas aguas. Además, se requiere un análisis económico y social de la utilización del mar y de los costes asociados al deterioro del mismo. Tras una evaluación inicial del estado de las aguas marinas afectadas operada a través de la aplicación de criterios que se basan en descriptores cualitativos incluidos en los anexos de la DMEM, es necesario establecer objetivos medioambientales y luego un programa de seguimiento, para una evaluación permanente. La estrategia marina incluye como una última fase la adopción de un programa de medidas que es necesario para establecer finalmente las actuaciones necesarias para un buen estado medioambiental de las aguas marinas²⁵⁴.

Los EEMM velarán por mantener al día las estrategias correspondientes a cada una de las regiones o subregiones marinas afectadas y revisarán de manera coordinada los principales elementos o fases de las estrategias marinas cada seis años²⁵⁵.

La adaptación del Derecho portugués a la Directiva 2008/56/CE ha sido realizada por el Decreto-Ley núm. 108/2010, de 13 de octubre, actualmente modificado por el Decreto-Ley nº 136/2013, de 7 de octubre. La transposición también en Portugal se ha realizado con retraso respecto al plazo que era el 15 de julio de 2010.

El Estado estableció un marco metodológico para desarrollar estrategias marinas que involucraron la subdivisión continental, que incluyó la subregión del Golfo de Vizcaya y la costa ibérica, la subdivisión de las Azores y la subdivisión de Madeira en la subregión de Macaronesia, y la subdivisión de la plataforma continental ampliada²⁵⁶.

²⁵⁴ De Marcos Fernández Ana, p. 5-6.

²⁵⁵ Aavv, p.223-241; Susana Borràs Pentinat, 'La Estrategia Marina Europea y Su Transposición En España', *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 2011, 99-117.

²⁵⁶ García-Sanabria and others, p. 24.

Para alcanzar los objetivos que se propone la DMEM el Estado debe respetar el marco jurídico internacional y comunitario que desde una primera perspectiva limita la soberanía estatal y, por otro lado, impulsa hacia niveles más elevados de protección del medio marino. Objetivo de la DMEM es lograr un buen estado medioambiental del mar en 2020 y considerar nuevos impactos y amenazas representadas principalmente por la contaminación del mar procedente de fuente terrestre y otras fuentes, la sobreexplotación de los recursos marinos vivos, la introducción de especies no indígenas, el desarrollo de las zonas costeras, el calentamiento global y el cambio climático²⁵⁷. Para destacar los retos jurídicos más relevantes de la DMEM a nivel interno, se puede observar que el Decreto-Ley n.º 38/2015, de 12 de marzo establece una relación entre el enfoque ecosistémico y la ordenación del espacio marítimo.

III.5.6. La planificación espacial marítima (Directiva 2014/89/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, por la que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo)

Se han desarrollado nuevos enfoques más holísticos para abordar los desafíos de la gobernanza de los océanos. La gestión integrada es uno de ellos, especialmente se lleva a cabo con la Planificación Espacial Marítima (PEM). Este enfoque implica abordar la gestión desde una perspectiva multidimensional, considerando la relación entre el subsistema físico-natural, socioeconómico y administrativo. También se deben tener en cuenta los intereses y las perspectivas geográficas de manera amplia y a largo plazo para abarcar las áreas de influencia. La gestión integrada es clave para el diseño de un sistema de gestión complejo y la ordenación del espacio marítimo.

La política marítima de la UE se basa en sus competencias en materia de pesca, navegación marítima, medio ambiente y energía. La Directiva 89/2014 establece que los EEMM deben regular un procedimiento administrativo para la “ordenación del espacio marítimo”, que resulte en planes de gestión del espacio marítimo. Estos planes organizan las actividades humanas en las zonas marítimas, estableciendo la distribución espacial y temporal de las actividades actuales y futuras. La Comunicación de la Comisión europea

²⁵⁷ ‘Sophia’ <https://www.sophia-mar.pt/pt/recursos_pedagogicos/4> [accessed 8 June 2022]; Andreas Thiel, ‘Scalar Reorganisation of Marine Governance in Europe? The Implementation of the Marine Strategy Framework Directive in Spain, Portugal and Germany’, *Marine Policy*, 39.1 (2013), 322–32 <<https://doi.org/10.1016/j.marpol.2012.11.002>>, p. 325-326.

de 25 de noviembre de 2008 estableció principios comunes en la UE para la ordenación del espacio marítimo y con la intención de fortalecer la economía marítima de la Unión.

Al coordinar políticas sectoriales pertinentes, se garantiza la certeza del derecho, la predictibilidad y la transparencia, y se simplifica la emisión de permisos, reduciendo los costos de transacción para los inversores y operadores, en particular para aquellos que operan en más de un Estado miembro. Este enfoque de superar enfoques fragmentados a través de la coordinación de políticas sectoriales ya había sido identificado en la DMEM, que estableció las bases de la PMI para la UE (2008/56/CE), de la cual la directiva en cuestión (Directiva 89/2014) es una implementación. En este sentido, la planificación del espacio marítimo debería perseguir los objetivos establecidos por las directivas y reglamentos de la Unión Europea sobre la promoción del uso de energías renovables, la conservación y explotación sostenible de los recursos pesqueros, la conservación de hábitats naturales, el desarrollo de la red transeuropea de transporte, la seguridad de las instalaciones *offshore* de petróleo y gas y el agua, además de aquellos identificados específicamente para el espacio marítimo en la DMEM (2008/56/CE).

La protección y restauración del medio marino es esencial para preservar la biodiversidad, por lo que la DMEM establece el objetivo de alcanzar un buen estado medioambiental marino para 2020 y asegurar que las actividades humanas sean compatibles con este estado. Se requiere una estrategia que incluya medidas específicas, como la distribución espacial y temporal de las actividades. Los planes de gestión del espacio marítimo deben permitir la coexistencia de usos y actividades en el espacio marítimo y equilibrar intereses y actividades competidoras. La planificación exigida por la Directiva es un instrumento intersectorial que permite un enfoque integrado y coordinado. El segundo objetivo de la Directiva es garantizar el desarrollo sostenible de las economías marítimas y el uso sostenible de los recursos marinos y costeros, para lo cual se requiere un enfoque ecosistémico. Con este fin, la Directiva prevé la necesidad de seguir un “enfoque ecosistémico”, que también fue introducido en las legislaciones nacionales, donde a veces se sigue en los procedimientos de evaluación medioambiental como método de aplicación del principio de desarrollo sostenible. Se ha definido en un Convenio internacional sobre la diversidad biológica de 2000 y en algunas conferencias internacionales y, a nivel de la UE, se pide que se utilice la mencionada DMEM para promover este enfoque.

El método del enfoque eco-sistémico es una forma de gestionar los recursos de la tierra, agua y vida, con el objetivo de preservar la estructura y función de los ecosistemas,

logrando un equilibrio social y científicamente aceptable entre la conservación y el uso de los recursos. Este enfoque implica evaluar las inversiones necesarias para mantener el equilibrio de los “bienes y servicios eco-sistémicos”, es decir, los bienes y servicios proporcionados por el medio ambiente al ser humano. En el contexto del medio marino, estos bienes y servicios incluyen los recursos naturales y materias primas utilizados por el ser humano, los servicios de regulación que pueden regular el clima y mitigar los riesgos naturales, los servicios culturales que permiten usos recreativos del mar y las playas, y los servicios de apoyo que contribuyen a la creación de hábitats y la conservación de la biodiversidad. El enfoque eco-sistémico se basa en doce principios rectores.

En esta Directiva se reconoce que los ecosistemas y recursos de las aguas marinas están bajo presiones significativas, tanto de origen humano como natural, como resultado de la dinámica costera, como la erosión y sedimentación, lo que puede tener consecuencias graves en el desarrollo económico y crecimiento de las zonas costeras, así como en los ecosistemas marinos. Esto puede llevar a un empeoramiento del estado ecológico, pérdida de biodiversidad y degradación de los servicios eco-sistémicos. Por lo tanto, es importante tener en cuenta estas presiones al elaborar los planes de gestión del espacio marítimo, para garantizar la presencia de ecosistemas marinos y sus servicios, los cuales pueden aportar importantes beneficios en términos de producción de alimentos, ocio y turismo, mitigación y adaptación al cambio climático, control de la dinámica de la franja costera y prevención de catástrofes. La Directiva afirma que la ordenación del espacio debe aplicar el enfoque eco-sistémico establecido en la Directiva 2008/56/CE, y que se necesita una gestión adaptativa para garantizar la mejora y desarrollo continuo basado en la experiencia y el conocimiento adquiridos a través de la base de datos e información a nivel de cuenca marina (considerando 14).

La Directiva se aplica a las “aguas marinas” (art. 3), que incluyen el agua, el fondo y el subsuelo situados más allá de la línea de base utilizada para medir la extensión de las aguas territoriales, y que se extienden hasta los límites de la zona en la que el Estado miembro tiene o ejerce derechos jurisdiccionales según la Convención de las Naciones Unidas de 1982 sobre el Derecho del Mar. Esto cubre el “mar territorial”, la “zona económica exclusiva” y la “plataforma continental”. El mar territorial se extiende desde la línea de base hasta 12 millas náuticas, lo que incluye las “aguas costeras” o las aguas superficiales situadas desde la línea de base hasta una milla náutica (art. 2, ap. 7, de la

Directiva 2000/60/CE). La zona económica exclusiva puede llegar hasta 200 millas náuticas de la línea de base, pero solo se establece si lo solicita el Estado ribereño. Algunos Estados, como Croacia, España, Francia, Malta e Italia, han creado zonas de protección ecológica dentro de la ZEE, pero solo se aplican parcialmente y están limitadas a la protección del medio ambiente. La PC se compone del suelo y el subsuelo de las áreas submarinas que se extienden más allá del mar territorial hasta la extensión natural de la masa continental a una profundidad constante de aproximadamente 200 metros o, si esta última no se extiende tan lejos, hasta 200 millas náuticas de la línea de base.

La Directiva establece que las actividades cuyo único objetivo es la defensa o la seguridad nacional no se incluyen en su ámbito de aplicación.

La Directiva obliga a los EEMM a designar una o varias autoridades competentes para su implementación (según el artículo 4 de la Directiva). Aunque estas autoridades pueden no ser competente para la elaboración de los planes de gestión del espacio marítimo, pero actúan como órgano de coordinación para otras autoridades competentes. En este sentido, el anexo de la Directiva exige que los EEMM proporcionen una lista de estas autoridades y una descripción de las relaciones institucionales establecidas para garantizar la coordinación. La Comisión Europea ha destacado que sería beneficioso identificar un único organismo responsable para este procedimiento.

La Directiva establece un procedimiento para la planificación marítima que consta de varias fases: la recopilación de datos y consulta de las partes interesadas, la elaboración del plan, la ejecución, evaluación y revisión del mismo. Durante la fase de instrucción, es esencial tener en cuenta los elementos relevantes indicados en la Directiva (artículos 4.5 y 6), como las características específicas de la región marina, las actividades existentes, así como las futuras y su impacto en el medio ambiente, los recursos naturales, los aspectos económicos y sociales y la seguridad.

La consulta y participación de las autoridades competentes, los agentes económicos y el público interesado son elementos esenciales del proceso de planificación marítima según la Directiva. Esto garantiza la transparencia y permite obtener un conocimiento completo de la situación y los intereses, incluso los conflictivos. Por lo tanto, es importante proporcionar información a todas las partes interesadas en una fase inicial del desarrollo de los planes territoriales marítimos, cuando puedan influir en la decisión final (artículo 9).

Una vez finalizados los planes, los EEMM deben garantizar que se informe a todas las partes interesadas, las autoridades competentes y la población afectada. Además, la Directiva establece que los planes de gestión del espacio marítimo deben revisarse periódicamente, al menos cada diez años (artículo 6).

La cooperación entre los EEMM que comparten una cuenca marítima se fomenta en la Directiva, destacando que deben consultar y coordinar sus planes y cooperar con las autoridades de terceros países responsables en la región marina correspondiente (Artículo 11). Además, se exige que los EEMM envíen copias de los planes de gestión a los demás EEMM interesados (Artículo 14).

Es esencial que la planificación marítima tenga en cuenta las interacciones tierra-mar, y se busque la coherencia entre las estrategias y planes marítimos y terrestres. Según el Artículo 6 de la Directiva, los EEMM pueden utilizar el procedimiento de GIZC para lograr este objetivo.

La Recomendación 2002/413 preconiza la adopción de este procedimiento. Según esta recomendación, los EEMM deben desarrollar una estrategia nacional o diferentes estrategias en colaboración con las autoridades regionales y las organizaciones interregionales, para aplicar algunos principios rectores de la GIZC.

La GIZC debe tener en cuenta una perspectiva amplia y a largo plazo, considerando el principio de precaución y las necesidades de las generaciones presentes y futuras. Además, debe ser “adaptativa”, lo que significa que debe ser susceptible de ser modificada con el tiempo para abordar nuevos problemas y conocimientos. Es importante buscar soluciones específicas para los problemas locales.

La GIZC debe centrarse en el respeto de los ecosistemas y en la participación de todas las partes interesadas, incluyendo a los operadores económicos, a las organizaciones que representan a los residentes en zonas costeras, a las ONG, al sector empresarial y a los organismos administrativos competentes a nivel nacional, regional y local. Para mejorar la coordinación de las distintas políticas existentes, es necesario establecer vínculos adecuados, según lo recomendado.

Los EEMM debían implementar la Directiva y hacerla efectiva a más tardar el 18 de septiembre de 2016, tomando todas las medidas legales, reglamentarias y administrativas necesarias para cumplirla. Además, se requiere que se aprueben planes de gestión del

espacio marítimo antes del 31 de marzo de 2021. Cada Estado miembro es libre de definir el formato y contenido de los planes de ordenación del espacio marítimo (según el artículo 4 de la Directiva) y en relación a su alcance y cobertura (según el artículo 2, apartado 3, de la Directiva)²⁵⁸.

III.5.7. Implementación de la Directiva 89/2014 en la Macaronesia Europea.

El propósito principal de PEM ha sido y es coordinar y controlar las acciones humanas en el medio marino tanto en el tiempo como en el espacio, de manera que se alcance metas ecológicas, económicas y sociales que se han pactado a nivel político. La Directiva 2014/89/UE establece un marco común para la PEM en Europa.

El primer artículo manifiesta que el objetivo principal de la Directiva es promover el desarrollo sostenible de las economías marítimas de acuerdo con la PMI²⁵⁹, que incluye varias estrategias como la Economía Azul, la red europea de vigilancia marítima, ampliar el conocimiento según intercambio de datos e información, todo ello de acuerdo con el enfoque ecosistémico propuesto por la DMEM.

Si bien la Directiva PEM establece un marco común para todos los EEMM, al orientar su aplicación en los ordenamientos internos, estableciendo principios, objetivos y requisitos mínimos a tener en cuenta, no se aplica de manera uniforme en toda la Macaronesia europea. Esto se debe a que el diseño y la determinación del contenido y formato de los planes de planificación espacial marítima corresponde a cada Estado miembro a través del proceso de transposición.

España y Portugal son Estados de la UE que presentan sistemas jurídicos y organización administrativa con características similares pero diferentes, han abordado la transposición de la Directiva PEM a sus ordenamientos jurídicos nacionales de manera distinta. Ambos

²⁵⁸ Unión Europea, 'DIRECTIVA 2014/89/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 23 de Julio de 2014 Por La Que Se Establece Un Marco Para La Ordenación Del Espacio Marítimo', *Diario Oficial Unión Europea*, 2014, 135–45.

²⁵⁹ 'Pacto Verde Europeo: Desarrollar Una Economía Azul Sostenible En La Unión Europea' <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_21_2341>; García-Sanabria and others, 'MSP Governance Analysis of the European Macaronesia', p. 17-18.

han fijado procedimientos e instrumentos para la PEM, su administración y armonización y han indicado las autoridades competentes.

El Real Decreto 363/2017 se encargó de transponer la Directiva PEM al ordenamiento jurídico español. El Grupo de Trabajo Específico fue el responsable de realizar este proceso dentro de la Comisión Interministerial de Estrategias Marinas, que se encarga de coordinar la planificación del medio marino. El artículo 4 del Real Decreto 33/2017 estableció que los planes de gestión del espacio marítimo deben ser coherentes con las Estrategias Marinas. El Real Decreto 363/2017 establece los objetivos para la gestión del espacio marítimo a través de los Planes de Ordenación del Espacio Marítimo, integrando tanto las finalidades ambientales de las Estrategias Marinas como las de la planificación sectorial. En el caso en concreto de Canarias el desarrollo del Plan de Ordenación del Espacio Marítimo de Canarias estará condicionado por su Estrategia Marina específica²⁶⁰.

En Portugal el proceso fue previo y diferente, la Ley núm. 17/2014, de 10 de abril, estableció la base jurídica de la política portuguesa de ordenación del espacio marítimo (en portugués *as Bases da Política de Ordenamento e de Gestão do Espaço Marítimo Nacional*), que surge contemporáneamente a una ley que no deriva de la transposición de la Directiva PEM, en concreto la Ley núm. 19/2014, de 14 de abril, en portugués conocida como *Lei de Bases do Ambiente*.

La Ley núm. 17/2014, de 10 de abril aparece casi simultáneamente a la Directiva PEM y se modifica por el Decreto-ley núm. 38/2015 que se encargó de poner en práctica la Ley de ordenación del espacio marítimo, estableciendo las normas para la gestión de los instrumentos de ordenamiento en este ámbito y adaptando la Directiva PEM a la legislación nacional. Posteriormente el Decreto Ley 139/2015, emitido el 30 de julio, se encargó de modificar el Decreto Ley 38/2015 del 12 de marzo, que establece las normas para la gestión y evaluación técnica continua del uso del espacio marítimo y su ordenamiento jurídico correspondiente²⁶¹.

Tanto España como Portugal han aplicado de forma distinta las dos principales directivas (DMEM y PEM) en cuanto a la gestión y uso del espacio marítimo.

²⁶⁰ García-Sanabria and others, p. 22-23.

²⁶¹ García-Sanabria and others, 'MSP Governance Analysis of the European Macaronesia', p. 24-25.

Con anterioridad a la Ley núm. 17/2014, de 10 de abril, que estableció la base jurídica de la política portuguesa de ordenación del espacio marítimo, y a la Directiva 89/2014/UE, Portugal había realizado avances para la definición de los distintos usos y actividades del espacio marítimo destacando el estudio de un plan nacional de ordenación del espacio marítimo (POEM), publicado en 2012, que sin embargo nunca llegó a ser ejecutable. Posteriormente el estudio fue considerado como referencia para la ordenación territorial por el Decreto Ley 38/2015, si bien solo se refería a las zonas cercanas al territorio continental y a la plataforma continental más allá de las 200 millas náuticas. Como Región archipelágica dotada de autonomía, el Gobierno Regional de las Azores también propuso su propio plan (POEMA en portugués, *Plano de Ordenamento do Espaço Marítimo dos Açores*), que tampoco se convirtió en un instrumento jurídico dotado de fuerza vinculante.

Portugal fue pionero en tema de PEM considerándola como uno de los pilares de la primera Estrategia Oceánica Nacional presentada en 2006, donde la define como un instrumento de gobernanza indispensable para llevar a cabo un enfoque integrado en el respeto del principio del desarrollo sostenible y de cautela. Finalmente, la Ley de Bases de la Ordenación y Gestión del Espacio Marítimo Nacional y la legislación relacionada son consideradas como herramientas fundamentales para lograr los objetivos de la última Estrategia Oceánica Nacional (2013-2020)²⁶².

Al contrario de Portugal la implementación de ambas directivas (PEM y DMEM) se ha realizado en paralelo, España subordina la PEM a la Estrategias Marinas, por lo que ha centrado en primer término sus esfuerzos en la transposición de la DMEM con la Ley 41/2010 y en la creación de Estrategias Marinas regionales, siendo la PEM algo consecuencial y conectado²⁶³.

La Directiva PEM se ha implementado a nivel nacional con matices a nivel regional en su desarrollo en el caso de Portugal, con diferencias entre Azores y Madeira. La legislación nacional adapta la directiva europea y desarrolla la legislación fundamental. No existen reglamentaciones regionales especiales para la PEM, pero existe coordinación tanto con las CCAA en España y como con las regiones autónomas en Portugal. En el caso de España la gestión es competencia del Estado Central, y el plan canario se incluye en el plan nacional establecido por el Real Decreto 150/2023, de 28 de febrero, por el que

²⁶² García-Sanabria and others, 'MSP Governance Analysis of the European Macaronesia', p. 26-27.

²⁶³ García-Sanabria and others, 'MSP Governance Analysis of the European Macaronesia', p. 27.

se aprueban los planes de ordenación del espacio marítimo de cinco demarcaciones marinas españolas²⁶⁴.

III.6. Otros instrumentos de protección del medio marino: la Red Natura 2000 y su implementación en España y Portugal

En 1992, año del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) de Río de Janeiro, la CEE adoptó la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la flora y fauna silvestres, famosa como Directiva Hábitats, que instituyó una red ecológica europea conocida como red “Natura 2000”²⁶⁵.

La esencia de la estrategia de la biodiversidad de la UE radica en la red “Natura 2000”. Se trata de una red de áreas naturales protegidas establecidas según la Directiva Hábitats de 1992, que se extiende por todo el continente europeo. La finalidad de esta red es asegurar y garantizar la supervivencia a largo plazo de las especies y hábitats más valiosos y amenazados de Europa. La red Natura 2000 se compone de los Lugares de Importancia Comunitaria (LIC), que posteriormente son designados como Zonas Especiales de Conservación (ZEC), así como incluye también las Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA). Estas últimas son áreas designadas por los EEMM de acuerdo con la Directiva Aves, Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres.

La finalidad de la Directiva Hábitats es conservar la diversidad biológica al proteger los entornos naturales, la flora y la fauna salvaje en los países miembros de Europa. Esto se logra mediante la implementación de medidas de protección, restauración y mejora de dichos entornos, teniendo en cuenta las necesidades económicas, sociales y culturales de las regiones biogeográficas. Estas regiones se definen en función de las características climáticas, históricas, evolutivas y topográficas del territorio europeo.

²⁶⁴ ‘Real Decreto 150/2023, de 28 de Febrero, Por El Que Se Aprueban Los Planes de Ordenación Del Espacio Marítimo de Las Cinco Demarcaciones Marinas Españolas’ <https://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/748775-rd-150-2023-de-28-feb-planes-de-ordenacion-del-espacio-maritimo-de-las-cinco.html>; García-Sanabria and others, ‘MSP Governance Analysis of the European Macaronesia’, p. 29.

²⁶⁵ Barreira López and others, p. 51-69.

La Directiva Hábitats establece una lista detallada en sus anexos de las especies y hábitats que requieren medidas de protección para mantener y restaurar un estado de conservación adecuado. Cuando los hábitats se consideran amenazados en su existencia o integridad, se les otorga el estatus de “prioritarios”.

El Anexo I contiene una lista de hábitats naturales y semi-naturales que merecen protección para conservar la biodiversidad en Europa. Estos hábitats se consideran de interés comunitario debido a sus características ecológicas, distribución geográfica y estado de conservación. En total, hay 198 hábitats diferentes enumerados, de los cuales 64 están marcados como de interés prioritario.

En el Anexo II se encuentran las especies animales (221 especies) y vegetales (500 especies) para las cuales se deben implementar medidas especiales de conservación y protección de sus hábitats. La creación de los Lugares de Importancia Comunitaria (LIC) sigue un procedimiento que recae en los EEMM, el cual consta de tres fases: identificación, propuesta y designación. Los criterios de establecimiento, basados en la presencia de hábitats y especies que figuran en las listas de los anexos I y II, figuran en el anexo III, en virtud del cual los EEMM establecen su propia lista de LIC propuestos. También está previsto el solapamiento entre LIC y ZEPA.

La parte marina de la red Natura 2000 forma parte esencial de la red ecológica europea Natura 2000 y representa la implementación de la Directiva Hábitats y la Directiva Aves en el entorno marino.

Con el propósito de agilizar la designación de nuevos espacios marinos dentro de la Red Natura 2000 y su gestión futura, se ha establecido un grupo de expertos en medio marino en la Comisión Europea. Este grupo se encarga de desarrollar la documentación de referencia que resulta valiosa tanto para los EEMM como para otros actores involucrados en el proceso.

En España, las disposiciones de la Directiva Hábitats y la Directiva Aves han sido incorporadas al marco legal mediante la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad²⁶⁶.

²⁶⁶ Jefatura del Estado, ‘Ley 42/2007, de 13 de Diciembre, Del Patrimonio Natural y de La Biodiversidad’, *Boletín Oficial Del Estado*, 2007, pp. 1–116 <<http://www.citeulike.org/user/LNCScatalogo/article/10236401?updated=1334769541&rejected=>> texto consolidado añadido, publicado el 22/09/2015, en vigor a partir del 07/10/2015.

El título II de esta ley dedica su capítulo III a los espacios protegidos de la red Natura 2000. De acuerdo con el artículo 42.2, los LIC, las ZEC y las ZEPA son considerados espacios protegidos y se denominan “Espacios Protegidos Red Natura 2000”.

Bajo el marco del Plan Estratégico Estatal del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, el Ministerio para la Transición Ecológica, en colaboración con las CCAA, será responsable de desarrollar y mantener actualizadas las directrices de conservación de la Red Natura 2000. Estas directrices servirán como referencia para la planificación y gestión de estos espacios²⁶⁷.

Los Lugares de Importancia Comunitaria (LIC) son aquellos espacios aprobados en todo el territorio nacional, incluyendo aguas marítimas bajo soberanía o jurisdicción nacional, (junto con la ZEE y la PC). Estos espacios contribuyen significativamente al mantenimiento o, en su caso, la restauración del estado de conservación favorable de los hábitats naturales y hábitats de especies de interés comunitario que se encuentran en los anexos I y II de la Ley 42/2007, dentro de su área de distribución natural.

Desde el momento en que un espacio es propuesto como LIC hasta su declaración formal, se le asignará un régimen de protección preventiva para garantizar la preservación del estado de conservación de sus hábitats y especies.

Una vez que la Comisión Europea aprueba o amplía las listas de LIC, estos espacios serán designados como Zonas Especiales de Conservación (ZEC) lo antes posible, y como máximo, en un plazo de seis años, junto con la aprobación del correspondiente plan o instrumento de gestión.

Se declararán como Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA) aquellos espacios del territorio nacional y las aguas marítimas bajo soberanía o jurisdicción nacional, incluyendo la ZEE y la PC, que sean considerados los más idóneos en términos de cantidad y extensión para la conservación de las especies de aves mencionadas en el anexo IV de la Ley 42/2007, así como para las aves migratorias que visitan regularmente España.

²⁶⁷ Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, ‘Red Natura 2000 de Ámbito Marino’ <<https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/biodiversidad-marina/espacios-marinos-prottegidos/red-natura-2000-ambito-marino/red-natura-2000-ambito-marino.aspx>>, antes Ministerio de Medio Ambiente.

En estas Zonas de Especial Protección para las Aves, se establecerán medidas para evitar perturbaciones y se implementarán acciones de conservación especiales para preservar su hábitat, garantizando así su supervivencia y reproducción.

En el entorno marino, hay una interrelación entre la Ley 42/2007 del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad y la Ley 41/2010 de protección del medio marino. Esta última normativa, ya mencionada y analizada anteriormente, establece áreas geográficas como regiones, subregiones y demarcaciones marinas, las cuales conforman el ámbito espacial donde se desarrollarán los instrumentos de planificación correspondientes al medio marino, conocidos como estrategias marinas.

Además, es necesario destacar que la PEM, también examinada con anterioridad, se conecta estrechamente con la temática de los Espacios Marinos Protegidos. La PEM representa un recurso para agilizar el proceso de toma de decisiones en el ámbito marino, al crear un marco que permita definir y regular los distintos usos que se pueden llevar a cabo en el espacio marino, con el propósito de gestionar adecuadamente su repercusión en el mar. La meta final de la PEM, consiste en armonizar los intereses de diversos sectores y áreas y alcanzar una utilización responsable de los recursos que proporciona el medio ambiente marino, en consonancia con la estrategia de desarrollo sostenible de la UE²⁶⁸.

En Portugal, las disposiciones de la Directiva Hábitats (Directiva 92/43/CEE) y la Directiva Aves (Directiva 2009/147/CE) se han incorporado al marco legal a través de varias normas.

En primer lugar, la Ley de Bases de la Política de Ordenamiento y de Gestión del Espacio Marítimo, Ley n.º 17/2014, establece los principios y las normas para el ordenamiento y la gestión del espacio marítimo en Portugal. En ella se incluyen disposiciones relacionadas con la conservación de la biodiversidad marina, de acuerdo con los requisitos establecidos en la Directiva Hábitats y la Directiva Aves.

En segundo lugar, la Ley de Bases de la Conservación de la Naturaleza y de la Biodiversidad, Ley n.º 142/2015, establece el marco general para la conservación de la naturaleza y la biodiversidad en Portugal. Se basa en los principios y las directrices de la

²⁶⁸ Adolfo Jiménez Jaén, 'Las Relaciones Entre Las Áreas Marinas Protegidas, Las Estrategias Marinas y La Planificación Del Espacio Marino', in *La Ordenación Espacial Marítima Del Mar Canario Retos y Problemas Emergentes*, Dykinson (Madrid, 2021), pp. 123–78, p.124-125.

Directiva Hábitats y la Directiva Aves, y establece los criterios y procedimientos para la protección de hábitats y especies de interés comunitario.

En tercer lugar, el Decreto-Ley sobre la Conservación de la Naturaleza y de la Biodiversidad, Decreto-Ley n.º 140/99, establece el régimen jurídico para la conservación de la naturaleza y la biodiversidad en Portugal. En él se especifican las medidas de conservación y protección necesarias para garantizar la implementación de las correspondientes directivas europeas.

Además de estas leyes y decretos, también se han adoptado normativas específicas y planes de gestión a nivel regional y local para la protección y conservación de los hábitats y especies de interés comunitario. Estos instrumentos legales y de planificación contribuyen a asegurar la adecuada aplicación de las directivas en el contexto portugués y a garantizar la conservación de la biodiversidad²⁶⁹.

La Red Natura 2000 es un listado abierto, en continua modificación debido a diversos factores. La Red se basa en criterios científicos y técnicos para la identificación y designación de áreas importantes para la conservación de la biodiversidad. A medida que se obtiene nueva información científica y se realizan evaluaciones actualizadas, es posible que se identifiquen y designen nuevas áreas que cumplan con estos criterios.

Además, la Red también puede modificarse debido a cambios en las políticas y regulaciones ambientales de los EEMM de la UE. A medida que se desarrollan nuevas estrategias de conservación y se establecen objetivos de protección adicionales, es posible que se realicen ajustes en la designación de áreas dentro de la Red Natura 2000.

Es importante destacar que cualquier modificación de la Red Natura 2000 debe llevarse a cabo según un proceso riguroso que involucra consultas públicas, evaluaciones de impacto ambiental y la participación de diversas partes interesadas, incluidas las comunidades locales, organizaciones no gubernamentales y científicos. Este proceso pone de relieve una vez más el modelo de gobernanza multinivel, que busca involucrar a diferentes niveles de gobierno y distintos actores en la toma de decisiones²⁷⁰.

²⁶⁹ Amparo Sereno, 'Ley n. 1/2021, de 11 de Enero, Que Modifica Por Primera Vez, La Ley n. 17/2014, de 10 de Abril', *Actualidad Jurídica Ambiental*, 2021, 1–2.

²⁷⁰ Paco Heras Hernández, 'El Visor de Escenarios de Cambio Climático Como Herramienta Para Evaluar Las Amenazas Del Cambio Climático En Los Parques Nacionales', 2021, pp. 1–26. El autor menciona la reciente Ley 7/2021 de 20 de mayo de Cambio Climático y Transición Energética, en particular el artículo 24 sobre la Protección de la biodiversidad frente al cambio climático que establece que: en el plazo de tres

III.6.1. La Directiva Hábitats: estado de la cuestión y problemas generales en la implementación

El principal objetivo de la gestión de los espacios Natura 2000 es identificar y aplicar medidas adecuadas para prevenir la degradación de los hábitats y la perturbación de las especies para las cuales se han designado estas áreas, evitando así posibles impactos negativos en su conservación.

La gestión de los espacios Natura 2000 se rige por el art. 6 de la Directiva Hábitats, que establece un marco general para la conservación y protección de estos lugares, incluyendo disposiciones preventivas y de procedimiento.

En particular, el apartado 1 introduce el principio fundamental de la política europea de protección de la biodiversidad, que se centra en evaluar la eficacia de las acciones de protección, en lugar de definir reglas rígidas para las mismas.

La obligación de los EEMM radica en determinar las medidas de conservación necesarias, y es esencial que el concepto de necesidad esté relacionado con la definición de conservación que se describe en el art. 1 a).

En cuanto al enfoque cuantitativo biogeográfico para evaluar la eficacia de las acciones de protección, el art. 1 e) relativo a la protección de hábitats es de especial importancia. En este se define uno de los requisitos para considerar que un hábitat natural tiene un estado de conservación satisfactorio, que es que su área de distribución natural y las superficies que lo componen se mantengan estables o en expansión.

Del mismo modo, el art. 1 i) para las especies establece que la zona de distribución natural de esta especie no está en declive ni puede declinar en un futuro previsible.

años desde la aprobación de la ley, se presentará a la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente una evaluación de la representatividad a medio y largo plazo de las redes de espacios naturales protegidos y espacios de la Red Natura 2000, en los diferentes escenarios climáticos posibles, con el fin de que, por parte de las administraciones competentes, se dispongan las medidas oportunas para que dichas redes sigan cumpliendo en los plazos mencionados los objetivos de conservación de hábitats y especies para las que fueron diseñadas. La Administración General del Estado y la de las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, incluirán en la actualización y revisión de los planes o instrumentos de gestión de los Espacios Naturales Protegidos y espacios de la red Natura 2000 un apartado sobre adaptación de los mismos al cambio climático con, al menos, un diagnóstico que incluya un listado de especies y hábitats especialmente vulnerables, objetivos, acciones e indicadores de progreso y cumplimiento, así como un plan de conectividad con otros espacios protegidos. Beatriz Pérez de las Heras, 'La Adaptación Al Cambio Climático En La Unión Europea: Límites y Potencialidades de Una Política Multinivel', *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 2015, p. 1–21 <<https://doi.org/10.17103/reei.29.11>>.

Así pues, si bien la Directiva Hábitats deja a los Estados la determinación y organización de las medidas de conservación necesarias caso por caso y lugar por lugar, reserva a la Comisión Europea la facultad de comprobar si dichas medidas, no detalladas en la norma pero definidas como «necesarias», hayan dado los resultados cuantitativos previstos en términos de mantenimiento o aumento de las áreas de distribución natural (o el número y la densidad de los individuos de una especie) en relación con una situación de partida conocida como constatada en la fase de establecimiento del LIC.

El concepto de estado de conservación satisfactorio constituye, pues, un umbral por debajo del cual se configura un estado de alteración.

Por consiguiente, los EEMM deben determinar las medidas de conservación necesarias en relación con las exigencias ecológicas de los tipos de hábitats naturales y de las especies.

La Directiva Hábitats no prevé una definición real de “exigencias ecológicas”, pero el contexto del art. 6, en particular en relación con las medidas de gestión, indica que se basan en el conocimiento científico de determinados factores necesarios para garantizar el estado de conservación satisfactorio de hábitats y especies.

Por lo tanto, la referencia a medidas reglamentarias, administrativas o contractuales que se ajusten a las exigencias ecológicas de los tipos de hábitats naturales que figuran en el anexo I y de las especies que figuran en el anexo II, se hará a continuación. La singularidad de cada lugar de la Red Natura 2000 y su enfoque de gestión se caracterizan por el hecho de que estas necesidades sólo pueden definirse caso por caso en relación con la combinación de condiciones específicas de cada lugar.

Las peticiones ecológicas pueden variar entre diferentes especies, e incluso dentro de una misma especie, dependiendo del sitio en el que se encuentren. Lo mismo ocurre con los hábitats, que también pueden diferir en sus características y requerimientos.

El art. 6 de la Directiva Hábitats enfatiza la importancia de considerar la especificidad de cada lugar al abordar la gestión, lo que conlleva un enfoque científico para identificar las “exigencias ecológicas” necesarias para mantener especies y hábitats en un “estado de conservación satisfactorio”.

El ámbito de aplicación del art. 6 es diferente de acuerdo con cada apartado: el apartado 1 se aplica a las Zonas Especiales de Conservación, mientras que los apartados 2, 3 y 4,

se aplicarán tras la aprobación por la Comisión Europea de la lista de LIC, con la consiguiente creación de los LIC.

En el art.6.1 se reafirma, en el apartado dedicado a los planes de gestión, que las medidas de conservación necesarias pueden implicar la implementación de planes de gestión específicos o su integración en otros planes de desarrollo. Por lo tanto, el uso de planes de gestión no es obligatorio, ya que queda a discreción de los EEMM, pero si se aplican, deben ser apropiados y suficientes para alcanzar los objetivos de conservación. Además, estos planes pueden ser específicos para un área determinada o integrarse en otros planes de desarrollo, siguiendo el principio de incorporar la protección ambiental en otras políticas comunitarias.

Otro punto crítico relacionado con la interpretación del texto comunitario se refiere al concepto de integración en otros planes de desarrollo. Fuentes oficiales comunitarias comúnmente interpretan el texto en línea con el principio de integrar las políticas ambientales con otras políticas de desarrollo. Sin embargo, surge la cuestión de si los planes de gestión pueden integrarse con otros instrumentos generados por diferentes entidades reguladoras que persigan objetivos similares. Por ejemplo, si el plan de gestión de una zona marina protegida o un parque nacional pueden considerarse como “otros planes de desarrollo” según el art. 6 de la Directiva Hábitats.

Aunque la utilización de los planes de gestión de los espacios Natura 2000 queda a discreción de los EEMM, la implementación de medidas reglamentarias, administrativas o contractuales no se considera opcional, ya que no está asociada con las palabras en su caso. Por lo tanto, estas medidas deben considerarse obligatorias.

No obstante, la normativa no especifica qué tipo de medidas deben adoptarse, ni si deben ser ad hoc. Se entiende que las medidas reglamentarias, administrativas o contractuales pueden ser adecuadas, tanto individualmente como en combinación entre ellas. La Comisión propone que en otro Reglamento se incluyan los casos en los que estas medidas puedan asegurar los objetivos generales de la Directiva. En este sentido, los planes de gestión, cuando se apliquen, así como otros instrumentos de programación comunitaria como los proyectos del programa *LIFE*, también pueden considerarse válidos y suficientes.

Además de lograr los objetivos generales de la directiva y, en particular, mantener las especies y hábitats en un “estado de conservación satisfactorio”, el apartado 2 del art. 6

establece que los EEMM pueden adoptar las medidas necesarias para lograrlo. Este mismo apartado dispone que los EEMM deben tomar medidas adecuadas para evitar la degradación de los hábitats naturales y de los hábitats de las especies en las zonas especiales de conservación, así como la perturbación de las especies para las cuales se han designado, siempre que dicha perturbación pueda tener consecuencias significativas en relación con los objetivos de la presente Directiva.

Por lo tanto, las medidas de gestión, sin importar cuáles sean, no solo buscan mantener el estado de conservación, sino que también se les exige que eviten la degradación de los hábitats y la alteración de las especies.

En cuanto a los términos “deterioro” y “alteraciones”, se refieren directamente a los parámetros del enfoque biogeográfico establecido en el art. 1 de la Directiva Hábitats. Este enfoque vincula el objetivo de conservación a la evaluación cualitativa y cuantitativa de la consistencia de hábitats y especies, pero limita la responsabilidad de los Estados únicamente a los hábitats y especies que constituyen la base de la creación de las ZEC.

Las disposiciones del art. 6.3 definen los criterios de evaluación para cualquier plan o proyecto que no esté directamente relacionado o sea necesario para la gestión del lugar en concordancia con el principio de integración del medio ambiente en otras políticas comunitarias, como se menciona en el apartado anterior, el 1 de la Directiva Hábitats.

En términos más amplios, estos apartados establecen reglas para evaluar la planificación en zonas afectadas por exigencias no ecológicas, en comparación con los objetivos de conservación. Los planes o proyectos deben ser examinados bajo el principio de precaución, lo que implica considerar sujetas a evaluación cualquier actividad propuesta que pueda tener repercusiones significativas en dicho lugar. La autorización solo se concede después de asegurarse de que no afectará a la integridad del lugar en cuestión, con la posibilidad de contar con la opinión del público, según lo dispuesto en el apartado 4.

En resumen, el artículo 6.3 establece pautas para evaluar la compatibilidad de planes o proyectos que no estén directamente relacionados con la gestión del lugar, pero que puedan tener un impacto significativo en el mismo, asegurando que se tenga en cuenta la conservación del lugar y la opinión pública antes de otorgar la autorización.

Dado que los conceptos de plan y proyecto no están claramente definidos, la Comisión Europea orienta su interpretación hacia una comprensión lo más amplia posible.

En cuanto a los conceptos de plan y programa, que pueden utilizarse de manera interna, se interpretan de acuerdo con los significados atribuidos en la Directiva, que se refiere a la evaluación de los efectos de ciertos planes y programas sobre el medio ambiente. Esto incluye los planes de uso del suelo y los planes sectoriales, como los relacionados con la energía, el transporte, las redes de agua, las comunicaciones, y otros.

El término “proyectos” se comprende en un sentido amplio, tomando como referencia la Directiva sobre evaluación del impacto ambiental, donde se entiende por proyecto: la realización de trabajos de construcción o instalaciones u obras; otras intervenciones en el medio natural o el paisaje, incluyendo la explotación de recursos del suelo.

Este enfoque ha sido respaldado por la jurisprudencia relevante, como la sentencia del Tribunal de Justicia del 24 de octubre de 1996 en el asunto C-72/95, Kraaijeveld, donde se establece la necesidad de interpretar el concepto de “proyecto” en un sentido amplio.

Los planes y proyectos directamente relacionados con la gestión del lugar y sus objetivos de conservación quedan excluidos de la aplicación del artículo 6, párrafo 3.

Aunque la Comisión Europea intenta establecer un criterio objetivo para definir la “incidencia significativa”, es innegable que este criterio de evaluación de los impactos significativos está intrínsecamente vinculado a cada lugar, especie o hábitat en el que podrían producirse. Lo que puede ser significativo para un hábitat específico puede no serlo para otro en un lugar diferente, por lo que la objetividad del criterio se basa en una evaluación científica de los efectos que puedan atribuirse directa o indirectamente a la causa del proyecto o plan propuesto, y que podrían afectar al estado de conservación satisfactorio, según se define en el artículo 1 e) e i)²⁷¹.

En línea con el enfoque general, el concepto de “evaluación adecuada” tampoco se detalla en los aspectos metodológicos.

En general, se puede observar que la evaluación según la Directiva 85/337/CEE es muy similar en términos de los aspectos abordados en la Directiva 92/43/CEE. Por lo tanto, siempre es posible, aunque no obligatorio, que una evaluación de impacto bajo la

²⁷¹ CEE, ‘Directiva 92/43/CEE Del Consejo’, *Official Journal of the European Communities*, 1992, pp. 7–50 <<https://www.boe.es/doue/1992/206/L00007-00050.pdf>>.

Directiva 92/43/CEE se realice en forma de una evaluación de impacto ambiental según la Directiva 85/337/CEE (modificada por la Directiva 97/11/CE)²⁷².

Esta práctica proporcionará garantías claras en términos de documentación y transparencia. Sin embargo, si se sigue una metodología diferente, es fundamental mantener el carácter científico de la información presentada y asegurar la relación causa-efecto entre la información y los resultados obtenidos.

En cuanto al contenido, en general la evaluación de impacto es más limitada que la evaluación de impacto ambiental según la Directiva 85/337/CEE, ya que, en la primera, los impactos evaluados se restringen a los objetivos de conservación del lugar. Por lo tanto, otros posibles impactos ambientales, pero no ecológicos (como agua, suelo, contaminación acústica, etc.), solo pueden considerarse si pueden ser causantes (directa o indirectamente, en conjunto con otros factores ya presentes) de la degradación de los hábitats naturales o la perturbación de las especies para las cuales se ha designado el lugar, tal como se indica en el formulario establecido en el apartado 1 del art. 4 de la Directiva Hábitats.

El proceso de evaluación y toma de decisiones se atribuirá a las autoridades nacionales competentes, cuando el término “nacionales” no se refiere únicamente a las administraciones centrales, sino que identifica los ámbitos de competencia no comunitarios.

La información pública no es obligatoria, pero la fórmula utilizada al final del párr. 3 del art. 6 parece estar muy lejos de prefigurar ninguna casuística al respecto.

Otras modalidades de proceso participativo pueden utilizarse en la elaboración de un plan de desarrollo local o de un proyecto, siempre en relación con temas de desarrollo local como el proyecto de una infraestructura.

Si el resultado de la evaluación de impacto es negativo, el proyecto o el plan no podrán ser aprobados, salvo la excepción prevista en el apartado 4 del art. 6, que establece que en ausencia de alternativas el plan o proyecto debe ser aprobado de todos modos.

²⁷² CEE, ‘Directiva Del Consejo de 27 de Junio de 1985 Relativa a La Evaluación de Las Repercusiones de Determinados Proyectos Públicos y Privados Sobre El Medio Ambiente (85/337/CEE)’, 1985, pp. 1–15; CE, ‘Directiva 97/11/CE Del Consejo de 3 de Marzo 1997 Por La Que Se Modifica La Directiva 85/337/CEE Relativa a La Evaluación de Las Repercusiones de Determinados Proyectos Públicos y Privados Sobre El Medio Ambiente’, 1997, pp. 5–15.

Dado que se trata de una excepción, su ámbito de aplicación se limita a las “razones imperiosas de interés público de primer orden” que no se especifican con más detalle, salvo en lo que se refiere a la inclusión de razones de carácter social o económico.

La Comisión Europea ofrece una valiosa interpretación del concepto de “razones imperiosas”, señalando que estas razones de interés público primordial, que incluyen aspectos sociales o económicos, se refieren a situaciones en las que los planes o proyectos previstos son absolutamente indispensables en los siguientes contextos: acciones o políticas destinadas a proteger valores fundamentales para la vida de los ciudadanos, como la salud, la seguridad y el medio ambiente; políticas esenciales para el Estado y la sociedad en su conjunto; actividades económicas o sociales que respondan a obligaciones específicas de servicio público.

Esta interpretación proporcionada por la Comisión Europea aclara y define de manera más precisa el alcance y las circunstancias en las que se considerarían las “razones imperiosas” en el contexto de evaluación y aprobación de planes o proyectos.

El principio de cautela establece que si hay alguna duda científica de que un plan o proyecto pueda perjudicar la integridad del lugar, este debe ser descartado. Sin embargo, si se pretende seguir adelante con la propuesta según lo dispuesto en el apartado 4, será necesario demostrar lo siguiente: la alternativa propuesta es la menos perjudicial para los hábitats y las especies que sustentan el emplazamiento, y no existen soluciones alternativas que no afecten negativamente a su integridad; existen razones imperiosas de interés público de primer orden, incluyendo razones de carácter social o económico.

Solo cuando estas condiciones previas se cumplan de manera inequívoca y se haya comprobado que las medidas de mitigación aplicables son insuficientes, el Estado miembro deberá adoptar todas las medidas compensatorias necesarias para asegurar la protección de la coherencia global de Natura 2000.

Todas las medidas compensatorias deben ser notificadas a la Comisión en todo momento.

El concepto de medidas compensatorias no está detallado en la Directiva Hábitats, pero se hace mención de ellas en documentos interpretativos como medidas independientes del proyecto (incluyendo posibles medidas de mitigación asociadas) destinadas a

contrarrestar el impacto negativo de un plan o proyecto y preservar la coherencia ecológica global de la red Natura 2000.

Estas medidas buscan restaurar la superficie y la consistencia de una especie o hábitat que ha sido afectado por el proyecto, mediante su extensión en otra área. No obstante, la extensión del LIC para incluir hábitats o especies preexistentes, o para compensar la pérdida de un hábitat o especie mediante la extensión o restauración de otros, suele ser rechazada como una medida compensatoria válida.

Aunque estas medidas compensatorias son generalmente aceptadas desde una perspectiva común, desde el punto de vista económico y medioambiental, la simple extensión del hábitat afectado por el proyecto mediante repoblación u otras técnicas no se considera una verdadera compensación. Esto se debe a que el cálculo del valor del hábitat debe tomar en cuenta no solo la especie sacrificada, que puede ser reintegrada, sino también la pérdida de biodiversidad, cuya reintegración casi nunca está garantizada por las intervenciones de restauración, incluso a medio y largo plazo.

Además, si la medida compensatoria propuesta tiene como objetivo mantener las condiciones ecológicas generales del lugar o los hábitats y especies que han llevado a la designación del lugar, tampoco será aceptada, ya que se rige por el principio de que las medidas compensatorias deben ir más allá de las medidas normalmente exigidas para la protección y gestión de los espacios de Natura 2000.

En resumen, las medidas compensatorias representan un último recurso que se debe activar cuando, tras evaluar el impacto de un plan o proyecto, se identifica el riesgo de efectos negativos en las condiciones ecológicas de las especies o hábitats fundamentales para la designación de un lugar. En tales casos, es necesario tomar medidas basadas en razones imperiosas de interés público de primer orden, cuando no existan alternativas científicamente confiables.

En este caso, se considerarán generalmente como medidas compensatorias aquellas acciones que puedan mejorar las condiciones ecológicas generales del lugar y restablecer los valores cuantitativos y cualitativos de los hábitats y especies que deben protegerse²⁷³.

²⁷³ Comisión Europea, *Directrices Para El Establecimiento de La Red Natura 2000 En El Medio Marino. Aplicación de Las Directivas de Hábitats y de Aves Silvestres*, p. 1-132; Juan José Pérez Pérez, 'Obligaciones De Los Estados Miembros En Materia De Gestión De Los Espacios Natura 2000 Derivadas De Los Apartados 1 Y 2 Del Artículo 6 De La Directiva Hábitats', *Revista Vasca de Administración Pública*, 2014, 2417-56 <<https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.99.100.2014.104>>.

III.6.2. Las Áreas marinas protegidas: origen y evolución en España y Portugal en general y en la Macaronesia

La aplicación de la Directiva Hábitats con respecto a los ámbitos marinos ha experimentado una progresión más lenta y complicada en comparación con las áreas terrestres y costeras.

Sin embargo, es importante considerar que, en numerosos casos, los Lugares de Importancia Comunitaria (LIC) costeros abarcan una extensión hacia el mar que se caracteriza por su cercanía a los hábitats que requieren protección. Una de las razones de esta complejidad radica en la composición de los anexos de la misma directiva, los cuales son relativamente limitados y carecen de una identificación exhaustiva de hábitats y especies en el espacio marino.

Este asunto se encontraba bajo la atención de la Comisión Europea, como se evidenciaba en las Directrices de la Comisión para la creación de la red Natura 2000 en el medio marino. Estas directrices sugerían que: “Es posible que en un futuro cercano este trabajo tenga que complementarse con la inclusión en las listas de especies y tipos de hábitats marinos adicionales, lo que constituiría una base jurídica para ampliar el alcance de la red marina”²⁷⁴.

En España, las primeras medidas de protección del medio marino se implementaron a través de las reservas marinas de interés pesquero, en consonancia con la legislación pesquera²⁷⁵.

El término “Área marina protegida” en general puede hacer referencia a diferentes tipos principales.

²⁷⁴ Comisión Europea, *Directrices Para El Establecimiento de La Red Natura 2000 En El Medio Marino. Aplicación de Las Directivas de Hábitats y de Aves Silvestres*, 2007 <https://www.google.com/url?sa=i&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=0CAIQw7AJahcKEwjQ8v_Vlp2AAxUAAAAAHQAAAAAQAw&url=https%3A%2F%2Fec.europa.eu%2Fenvironment%2Fnature%2Fnatura2000%2Fmarine%2Fdocs%2Fmarine_guidelines_es.pdf&psig=AOvVaw2sxQZ_d4b8T6CXvFHExIch&ust=1689938774879781&opi=89978449>, p. 15.

²⁷⁵ Jiménez Jaén, ‘Las Relaciones Entre Las Áreas Marinas Protegidas, Las Estrategias Marinas y La Planificación Del Espacio Marino’, p. 126; José Templado and others, *Inventario Español de Hábitats y Especies Marinos. Guía Interpretativa: Inventario Español de Hábitats Marinos, Universidades*, 2012 <http://www.magrama.gob.es/es/costas/temas/biodiversidad-marina/GUIA_INTERP_HABITATS_WEB_tcm7-270736.pdf>, p. 1-231; ‘Ley 3/2001, de 26 de Marzo, de Pesca Marítima Del Estado.’, 2001, pp. 1–48; CE, ‘Reglamento (Ce) n 850/98 Del Consejo de 30 de Marzo de 1998 Para La Conservación de Los Recursos Pesqueros a Través de Medidas Técnicas de Protección de Los Juveniles de Organismos Marinos’, 1998, pp. 1–92; Ortiz García, p. 63-93.

En la Demarcación marina canaria se encuentran LIC que son gestionados tanto por la Administración General del Estado²⁷⁶ como por la Comunidad Autónoma.

La Orden ARM/2417/2011, emitida el 30 de agosto, declara ZEC los LIC marinos de la región biogeográfica Macaronésica de la Red Natura 2000, así como aprueba sus medidas de conservación correspondientes. Existen ZEC de competencia del Estado y de competencia autonómica²⁷⁷.

Las ZEPA son áreas de gran importancia para la conservación de aves, y su gestión está compartida entre las autoridades estatales y autonómicas. Estas zonas son seleccionadas cuidadosamente debido a su relevancia para la supervivencia de especies de aves en peligro, raras o emblemáticas, así como para la protección de sus hábitats cruciales.

También existen otros espacios naturales protegidos, tanto marinos como marítimos-terrestres.

Existen Áreas protegidas por instrumentos internacionales. Estos lugares están respaldados por acuerdos y tratados internacionales que buscan la preservación de la biodiversidad y la conservación de ecosistemas marinos y terrestres.

Entre los instrumentos internacionales que respaldan la protección de estos espacios, se encuentran las Reservas de la Biosfera, que buscan promover la convivencia armoniosa entre la actividad humana y la conservación de la naturaleza. Estas reservas reconocen la importancia de conservar la biodiversidad y los valores culturales en áreas específicas.

²⁷⁶ Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, 'Lugares de Importancia Comunitaria Gestionados Por La Administración General Del Estado' <https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/biodiversidad-marina/espacios-marinos-protegidos/red-natura-2000-ambito-marino/bm_emprot_rednat2000_marino_LIC.aspx>. Los LIC de Canarias gestionados por la Administración General del Estado son: Banco de la Concepción; Espacio marino del oriente y sur de Lanzarote-Fuerteventura.

²⁷⁷ 'Zonas Especiales de Conservación (ZEC) En La Demarcación Marina Canaria' son de competencia estatal: Área marina de La Isleta; Franja marina de Mogán; Seadales de La Graciosa; Seadales de Guasimeta; Seadales de Corralejo; Playa de Sotavento de Jandía; Bahía del Confital; Bahía de Gando; Playa del Cabrón; Seadales de la Playa del Inglés; Costa de Sardina del Norte; Cagafrecho; Seadales de Güigüü; Franja marina de Teno-Rasca; Mar de las Calmas; Seadales del Sur de Tenerife; Cueva marina de San Juan; Seadal de San Andrés; Franja marina de Fuencaliente; Franja marina Santiago-Valle del Gran Rey; Costa de Garafía; Costa de los Órganos; Costa de San Juan de la Rambla; Seadales de Antequera. Las ZEC canarias son: Cueva de Lobos; Los Jameos; Los Risquetes; Roque de Salmor.

Adicionalmente, se encuentran las reservas marinas, que están destinadas a salvaguardar ecosistemas marinos y sus especies, asegurando que sean utilizados de manera sostenible y preservando su diversidad biológica²⁷⁸.

En Portugal actualmente los espacios naturales protegidos forman parte integrante de la RNAP (Red Nacional de Áreas Protegidas) en territorio continental, de las cuales 32 son áreas de ámbito nacional, 7 son de ámbito regional, 6 son de ámbito local y una de estatuto privado. En su conjunto la RNAP ocupa un área de 791 895,1 ha, contabilizando área marina (53 621,3 hectáreas) y área terrestre, lo que representa alrededor del 8% de la superficie total del territorio continental portugués.

El área marina integrante de la Red Nacional de Áreas Protegidas concierne a los Parques Naturales del Litoral Norte, Arrábida, Sudoeste Alentejano y Costa Vicentina, Reservas Naturales de las Dunas de S. Jacinto, Berlenga, Lagoas de Santo André y Sancha y el Monumento Natural de Cabo Mondego. En la Región Autónoma de las Azores se encuentran clasificadas 24 Reservas Naturales, 10 Monumentos Naturales y 16 Paisajes protegidos, entre otras áreas clasificadas bajo la legislación regional. En la Región Autónoma de Madeira se encuentran clasificados el Parque Natural de Madeira, 3 Reservas Naturales y otras 36 Áreas clasificadas según la legislación regional. En el marco de la Red Natura 2000 se encuentran clasificados, en Portugal continental 62 lugares y 42 ZEPA.

El área clasificada por la RNAP y la Red Natura 2000 totaliza cerca del 22% del territorio terrestre continental. A este valor se añaden 2.940.893 hectáreas de superficie marina clasificada en el mismo ámbito. La red Natura 2000 en la región autónoma de las Azores se compone de 3 LIC, 23 ZEC y 15 ZEPE, mientras que en la región autónoma de Madeira se denominan 7 LIC, 11 ZEC y 5 ZEPE²⁷⁹.

²⁷⁸ Jiménez Jaén, 'Las Relaciones Entre Las Áreas Marinas Protegidas, Las Estrategias Marinas y La Planificación Del Espacio Marino', p. 127-130.

²⁷⁹ Ministério do Ambiente, *Estratégia Nacional de Conservação Da Natureza e Biodiversidade ENCNB 2025*, 2017 <<http://pixabay.org>> p. 13-15.

III.7. La distribución de competencias en el medio marino entre España y Comunidad Autónoma de Canarias, y Portugal y Región Autónoma de Azores y Madeira

Primero en líneas generales, hay que tener en cuenta una serie de peculiaridades que presenta el medio marino: se trata de un espacio físico que está estrechamente vinculado a diversas actividades que se llevan a cabo en su entorno²⁸⁰.

En segundo término, el mar es bien demanial y su titularidad corresponde al Estado y la CE de 1978 en el artículo 132.2 establece que “Son bienes de dominio público estatal los que determine la ley y, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental”.

En el mundo del derecho se habla de distintos tipos de aguas, pero en la realidad, el mar es un elemento que requiere protección e intervención sin importar su clasificación jurídica debido a su naturaleza sin barreras artificiales²⁸¹.

Hay una corresponsabilidad de los poderes públicos en relación a la protección del medio marino, tratándose de un interés común de todos los entes públicos en la CE (art.45.2 CE). El artículo 149.1. 23ª CE establece que el Estado tiene la competencia exclusiva sobre la legislación básica sobre protección del medio ambiente, reconociéndose la capacidad y competencia de las CCAA de establecer normas adicionales de protección.

En realidad, Estado y CCAA han ejercido sus competencias de forma discontinua e intermitente y solo a través de la jurisprudencia del TS y del TC ha sido posible delimitar las competencias correspondientes en materia de medio ambiente marino. En particular el dominio público marítimo-terrestre no sirve para delimitar las competencias entre Estado y CCAA en relación al medio ambiente marino, como dice el FJ 3 de la STC 77/1984 “el concepto de dominio público sirve para calificar una categoría de bienes, pero no para aislar una porción de territorio de su entorno, y considerarlo como una zona exenta de las competencias de los diversos entes públicos que las ostentan”.

²⁸⁰ Arana García, Sanz Larruga, and Navarro Ortega. *La ordenación Jurídica Del Medio Marino En España*, 2012, p. 301. En materia de pesca la CE de 1978 distribuye las competencias entre el Estado y las CCAA. El art. 149.1.19ª establece que el “Estado tiene competencia exclusiva sobre pesca marítima, sin perjuicio de las competencias que en la ordenación del sector se atribuyan a las Comunidades Autónomas”. El art. 148.1.11ª permite a las CCAA asumir competencias en la pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura. En definitiva, la competencia depende de la naturaleza de la actividad: la acuicultura y el marisqueo son de competencia exclusiva de la CA, mientras en la pesca las CCAA tienen competencias en aguas interiores, más allá de las aguas interiores la competencia es del Estado.

²⁸¹ Arana García, Sanz Larruga, and Navarro Ortega p. 282-284.

Hace falta recordar los artículos 148 y 149 de la CE, el art. 148 prevé la posibilidad por parte de la CCAA de asumir competencias “en la gestión en materia de protección del medio ambiente”, el 149 habla de competencia exclusiva del Estado en materia de protección del medio ambiente pero no se trata de un concepto absoluto pudiéndose dar también competencias concurrentes y existiendo límites para el ejercicio de las competencias exclusivas del Estado. El art. 149.1 no aclara el reparto de las competencias, así que un mismo objeto puede ser regulado por normas competenciales distintas planteándose muchos casos de conflictos de competencias entre el Estado y las CCAA ante el Tribunal Constitucional que tiene que decidir cuál es el título competencial prevalente y “calificar las materias”, que tiene que tener presente siempre el bloque de constitucionalidad representado por la Constitución y los EEAA, con lo cual se excluye del bloque la declaración de dominio público del art. 132.2 CE, que no es título competencial²⁸². La titularidad demanial es un título que atribuye facultades al Estado, dirigido primordialmente a proteger la afectación de determinados bienes con un alcance meramente instrumental (la defensa y conservación de estos bienes) en líneas con los objetivos que pretende alcanzar la Ley 41/2010, cuando habla de adopción de medidas “para lograr o mantener el buen estado ambiental del medio marino, a través de su planificación, conservación, protección y mejora”²⁸³.

En este ámbito un papel relevante lo reviste el principio de territorialidad²⁸⁴, reconocido implícitamente en la Constitución y expresamente en el nuevo art. 99 del EACan: en el reparto de competencias hay que tener en cuenta el territorio en el cuál la Comunidad ejerce sus potestades (STC195/2001, de 4 de octubre, FJ 3º), concepto reiterado en otra STC, 38/2002, de 14 de febrero, considerándolo “elemento definidor de las competencias de los poderes públicos territoriales”.

El principio de territorialidad plantea la problemática de hasta donde se extiende el territorio, si incluye o no las zonas marinas adyacentes.

²⁸² Tribunal Constitucional, STC 77/1984, de 3 de julio de 1984, 1984, pp. 1–18. Contraria a esta interpretación algunas sentencias del TC sobre la Ley de Costas que justifican determinadas competencias atribuidas por la Ley al Estado según la titularidad demanial. Aunque después es el mismo Tribunal Constitucional que repite que “la condición de dominio público no es un criterio utilizado en nuestra Constitución (...) para delimitar competencias” (STC 77/1984, FJ 3º)

²⁸³ Marta García Pérez, *La Utilización Del Dominio Público Marítimo-Terrestre. Estudio Especial de La Concesión Demanial*, Marcial Pons, 1995, p. 40-70.

²⁸⁴ Clara Isabel Velasco Rico, *Delimitación de Competencias En El Estado Autonómico y Puntos de Conexión* (Generalitat de Catalunya. Institut d’Estudis Autonòmics, 2012), p. 1-405, p. 40-64.

El derecho internacional e interno acotan los espacios marítimos y establecen como se articula la soberanía de los distintos entes en cada uno de ellos. La regla general del derecho internacional establece que la soberanía corresponde al Estado ribereño hasta el límite exterior del mar territorial. Además, se reconoce su soberanía sobre la zona económica exclusiva y la plataforma continental, según lo establecido en los tratados internacionales ²⁸⁵. El límite inicial eran las tres millas por razones de defensa, pasándose luego a razones económicas, de explotación, y finalmente medioambientales.

En un primer momento, el principio de territorialidad fue interpretado en sentido estricto y rígido en relación al reparto de competencias de las CCAA en el sentido que las competencias autonómicas estaban circunscriptas al territorio autonómico que tenía como límite el mar adyacente a sus costas.

Luego con la aprobación de la Constitución y de los EEAA se reconoció la competencia autonómica para ejercer ciertas actividades en las aguas interiores y luego para la ordenación del litoral, con todas las problemáticas relativas a la indeterminación jurídica del concepto de litoral, a veces se considera la ordenación del litoral como parte de la ordenación del territorio o simplemente una especialidad. Interesante recordar la STC 149/1991 sobre la Ley de Costas donde el TC afirmó en el FJ 1ºA que “Todas las Comunidades costeras competentes para la ordenación del territorio lo son también para la del litoral”. En definitiva, equiparar territorio e litoral significaba volver a una concepción estricta del principio de territorialidad que se limitaba al elemento físico del territorio autonómico²⁸⁶.

Según la opinión doctrinal mayoritaria, las aguas interiores se consideran parte del territorio autonómico, representan un conjunto unitario con los terrenos costeros, diferenciándose respecto al mar territorial que está más alejado de la línea de costa, los mismos ciudadanos residentes consideran las aguas de las playas, las que bordean las costas y las de los puertos parte integrante del territorio de la CA. En el mismo sentido se

²⁸⁵ Arana García, Sanz Larruga, and Navarro Ortega. *La ordenación Jurídica Del Medio Marino En España*, 2012, p. 304-305 en el caso del mar territorial las CCAA pueden ejercer competencias solo en vía excepcional, si lo prevé el Estatuto correspondiente y según interpretación del bloque de constitucionalidad (STC 31/2010, de 28 de junio).

²⁸⁶ Aavv. p. 289-292.

orienta la jurisprudencia del TC, STC 149/1991 “la competencia autonómica incluye al menos la ribera del mar y sus zonas de protección e influencia”²⁸⁷.

En resumen, se puede decir que las aguas interiores desde el punto de vista del derecho internacional forman parte de las zonas en las que España ejerce su soberanía, pero esto no influye sobre el reparto de competencias entre el Estado y las CCAA. Desde el punto de vista del derecho interno las aguas interiores deberían formar parte del espacio de soberanía autonómico, con el reconocimiento de la competencia estatutaria relativa a la ordenación del litoral.

En el caso específico de Canarias, el art. 4 del EACan modificado por la Ley Órgánica 1/2018, de 5 de noviembre,²⁸⁸ establece la delimitación del nuevo ámbito espacial de la CA de Canarias incluyendo el espacio marítimo. El texto del nuevo art. 4 se desgana en cinco apartados, el primero incluye el mar en el territorio de Canarias y los otros 4 son explicativos y de actuación.

²⁸⁷ Aavv, p. 299. La Ley 53/2002 ha modificado la Ley de Costas 22/1988 añadiendo un nuevo párrafo al artículo 114 de la Ley de Costas estableciendo que “la competencia autonómica sobre ordenación territorial y del litoral, a la que se refiere el párrafo anterior, alcanzará exclusivamente al ámbito terrestre del dominio público marítimo-terrestre, sin comprender el mar territorial y las aguas interiores”. La restricción de competencia realizada por la Ley 53/2002 manifiesta un cierto grado de desconfianza en la capacidad de gestión que tienen los entes territoriales, probablemente se trata de un temor a perder poder, aunque existen competencias de las CCAA sobre las aguas interiores en materia de vertidos, acuicultura, pesca o marisqueo que se ejercen sin invadir las del Estado.

²⁸⁸ Gerardo Álvarez, García and others, *Observatorio de Políticas Ambientales 2020*, ed. by CIEMAT Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas (Madrid: CIEMAT, 2020), p.620-630, p. 627-8; Ángel Lobo Rodrigo, ‘El Mar Como Parte Integrante Del Ámbito Territorial de Las Comunidades Autónomas’, *Revista Andaluza de Administración Pública*, 2020, 19–50, p. 20; López Aguilar and García Mahamut, p. 20. El art. 4 EACan titulado “ámbito espacial” establece que:

1. El ámbito espacial de la Comunidad Autónoma de Canarias comprende el archipiélago canario, integrado por el mar y las siete islas con administración propia de El Hierro, Fuerteventura, Gran Canaria, La Gomera, Lanzarote, La Palma y Tenerife, así como por la isla de La Graciosa y por los islotes de Alegranza, Lobos, Montaña Clara, Roque del Este y Roque del Oeste. 2. Sin perjuicio de la delimitación de las líneas de base existentes, entre los puntos extremos más salientes de las islas e islotes que integran, según el apartado anterior el Archipiélago canario, se trazará un contorno perimetral que siga la configuración general del archipiélago, tal como se establece en el anexo de este Estatuto. Las aguas que queden integradas dentro de este contorno perimetral recibirán la denominación de aguas canarias y constituyen el especial ámbito marítimo de la Comunidad Autónoma de Canarias. 3. El ejercicio de las competencias estatales o autonómicas sobre las aguas canarias y, en su caso, sobre los restantes espacios marítimos que rodean a Canarias sobre los que el Estado español ejerza soberanía o jurisdicción se realizará teniendo en cuenta la distribución material de competencias establecidas constitucional y estatutariamente tanto para dichos espacios como para los terrestres. 4. El Estado en el ejercicio de sus competencias tendrá en cuenta las singularidades derivadas del carácter archipelágico y promoverá la participación de la Comunidad Autónoma en las actuaciones de competencia estatal en dichas aguas. 5. El trazado del contorno perimetral no alterará la delimitación de los espacios marítimos de las Islas Canarias tal y como están establecidos por el ordenamiento jurídico español en virtud del Derecho Internacional vigente.

El segundo apartado habla de “aguas canarias” delimitadas por un contorno perimetral siguiendo la configuración general del archipiélago, como se describe en el Anexo I.

En relación al reparto de competencias el tercer apartado del art. 4 señala que el ejercicio de las competencias tanto autonómicas como estatales no se limitará únicamente a las “aguas canarias”, tal como se dibujan en el EACan, sino también sobre los demás espacios marítimos que rodean a Canarias sobre los que el Estado ejerce su competencia (mar territorial, ZEE y PC).

El reparto de competencias siempre respetará la distribución material de competencias establecidas por la CE y los EEAA. Por ejemplo, el art.163.1 a) del EACan prevé la competencia exclusiva de la CA en materia energética en relación a las instalaciones de producción, depósito y transporte, que no se encuentren en el mar territorial, correspondiendo en este caso la competencia al Estado.

El principio de territorialidad es reconocido expresamente en el art. 99 del EACan y establece que “el ejercicio de las competencias autonómicas desplegará su eficacia en el territorio de Canarias, sin perjuicio, en su caso, de los eventuales efectos que por razón de la competencia ejercida pueda tener fuera de su territorio”. El principio de territorialidad quiere vincular la competencia autonómica al ámbito espacial canario como establece el art 4 EACan, si bien contempla sus posibles efectos eventuales fuera de dicho ámbito²⁸⁹.

Se analiza ahora el tema del reparto de competencias relativas al medio marino entre Estado y Regiones Autónomas en Portugal. Hay que empezar por el art. 5 de la CRP que establece que el territorio de Portugal está formado por el continente y los archipiélagos de las Azores y Madeira, en el apartado segundo se refiere al mar, considerada la gran extensión del mar portugués, y prevé que “La ley definirá la extensión y el límite de las aguas territoriales, su zona económica exclusiva y sus derechos sobre el fondo marino”.

²⁸⁹ Ángel Lobo Rodrigo, ‘El Mar Como Parte Integrante Del Ámbito Territorial de Las Comunidades Autónomas’, *Revista Andaluza de Administración Pública*, 2020, 19–50, p. 37-40; Domínguez Vila and Rodríguez Drincourt, p. 609-612. En el EACan de 1982 el principio de territorialidad era reconocido en el art. 40 apartado primero que establecía que «todas las competencias contenidas en el presente Estatuto se entienden referidas al ámbito territorial de la Comunidad Autónoma definido en el artículo 2, sin perjuicio de la competencia exclusiva del Estado sobre las aguas de jurisdicción española».

Se menciona posteriormente el art. 84.1 a) de la CRP relativo al “Dominio Público” establece que “Pertenece al dominio público: Las aguas territoriales con sus lechos y fondos marinos contiguos”.

El art. 164 de la CRP prevé una “Reserva absoluta de competencia legislativa” a favor del Estado, estableciendo que: “Es competencia exclusiva de la Asamblea de la República Legislar sobre las siguientes materias: g. Definición de los límites de las aguas territoriales, zona económica exclusiva y derechos de Portugal sobre los fondos marinos contiguos”.

Por otro lado, el art. 227.1 s) de la CRP se refiere a los “Poderes de las Regiones autónomas” y dice que “Las Regiones autónomas son personas jurídicas territoriales y tienen las siguientes atribuciones, a definir en sus respectivos estatutos: Participar en la formulación de las políticas relativas a las aguas territoriales, zona económica exclusiva y fondos marinos contiguos”.

En actuación del art. 5.2 y 164 de la CRP el legislador ordinario ha dictado la Ley nº 17/2014, de 10 de abril, que ha establecido las bases de la política de ordenación y gestión del espacio marítimo nacional, desde las líneas de base hasta el límite exterior de la plataforma continental más allá de las 200 millas marinas, sin alterar los límites y la naturaleza legal de las diferentes zonas marítimas sobre las cuáles Portugal ejerce soberanía o jurisdicción según el derecho internacional²⁹⁰.

El “Decreto-Ley” n.º 38/2015, de 12 de marzo ha desarrollado la Ley de Bases sobre la política de ordenación y gestión del espacio marítimo nacional (Ley 17/2014, de 10 de abril, también conocida como LBPOEMN)²⁹¹.

Sin embargo, cabe señalar que el Gobierno Regional de las Azores interpuso un recurso de inconstitucionalidad contra dicho “Decreto-ley” de desarrollo de la LBPOEMN, argumentando una injerencia competencial del Estado en materia de ordenación y gestión del dominio público marítimo. Precisamente la alegación del Gobierno de Azores manifiesta que aunque el Estado sea el titular de los bienes del dominio público marítimo,

²⁹⁰ Ana Raquel Moniz and others, *Gestão Partilhada Dos Espaços Marítimos Papel Das Regiões Autónomas*, ed. GESTLEGAL (Coimbra, 2018), p. 9-22.

²⁹¹ Amparo Sereno, ‘Jurisprudencia Al Día. Iberoamérica. Portugal. Espacio Marítimo. Estatuto de Los Azores’, *Actualidad Jurídica Ambiental*, 2016, 1–7; Vasco Becker-Weinberg, ‘Portugal’s Legal Regime on Marine Spatial Planning and Management of the National Maritime Space’, *Marine Policy*, 61 (2015), 46–53 <<https://doi.org/10.1016/j.marpol.2015.06.014>>.

esto no significa que las Regiones Autónomas no tengan derechos y prerrogativas relativamente a los mismos bienes, tal como se establece en el art. 8 del Estatuto de Azores²⁹².

El art. 8 del Estatuto Político-Administrativo de la Región Autónoma de Azores introdujo dos conceptos nuevos: la gestión conjunta del Estado y la Región autónoma sobre los bienes que componen el dominio público marítimo estatal y la gestión compartida entre Estado y Región Autónoma²⁹³. Con STC 136/2016, el TC portugués concluye que el “Decreto-Ley” n. 38/2015 no comporta violación de lo establecido en el EA y que consecuentemente no hay inconstitucionalidad. Según el TC determinante es la titularidad del dominio público marítimo que corresponde al Estado, reconociéndose la competencia de este en relación a la ordenación y gestión del dominio público marítimo, excluyéndose un dominio público marítimo regional²⁹⁴. El régimen autonómico permite al Gobierno regional de Azores establecer, desde el principio, políticas y medidas de protección de su mar, a través de la reglamentación de una explotación sostenible de los recursos marinos, destacándose la fusión de la tutela de la pesca con la tutela del medio ambiente, una opción que traduce el reconocimiento político de la importancia y transversalidad del mar en todas las áreas de actuación que se relacionan con el medio marino.

La mencionada LBPOEMN y el “Decreto-Ley” de desarrollo han sido modificados por la Ley n.º 1/2021, de 11 de enero, a través de la cuál se transfirieron a las Azores e a Madeira competencias de la Administración Central del Estado en la Zona Económica Exclusiva y en la Plataforma Continental²⁹⁵. Esta modificación surge como propuesta de una iniciativa de Azores, con la finalidad de transferir a las Regiones Autónomas de Azores y Madeira competencias del Estado en el espacio marítimo adyacente a los respectivos archipiélagos, comprendiendo un espacio que incluye tanto la ZEE, cuanto la PC hasta las 200 millas náuticas. Se define la participación conjunta o compartida de las Regiones autónomas, como colaboración o coordinación entre administración del Estado

²⁹² Amparo Sereno, ‘Jurisprudencia Al Día. Iberoamérica. Portugal. Espacio Marítimo. Estatuto de Los Azores’, *Actualidad Jurídica Ambiental*, 2016, p. 1–7; Moniz and others, p. 9-14.

²⁹³ Sereno, ‘Jurisprudencia Al Día. Iberoamérica. Portugal. Espacio Marítimo. Estatuto de Los Azores’, p. 2.

²⁹⁴ Sereno, ‘Jurisprudencia Al Día. Iberoamérica. Portugal. Espacio Marítimo. Estatuto de Los Azores’, p. 6; Maria da Gloria Garcia, Antonio Cortes, and Armando Rocha, *Dereito Do Mar Novas Perspetivas*, ed. Universidade Católica Editora (Lisboa, 2016), p. 275-277.

²⁹⁵ Amparo Sereno, ‘Ley n. 1/2021, de 11 de enero, que modifica por primera vez, la Ley n. 17/2014, de 10 de abril, que establece las bases de la política de ordenación y gestión del espacio marítimo nacional’, *Actualidad Jurídica Ambiental*, 2021, p. 1–2.

y administración regional, en las políticas nacionales de ordenación del espacio marítimo y de la zona adyacente a los respectivos archipiélagos hasta las 200 millas náuticas²⁹⁶.

III.8. Los elementos comunes de los archipiélagos de la Macaronesia europea

¿Cuáles son los elementos comunes de las islas de la Macaronesia? Las islas de la Macaronesia se encuentran en zonas muy alejadas respecto al continente de pertenencia y por razones históricas, políticas y geográficas se les ha reconocido una relación especial con la UE: se trata de las Regiones Ultraperiféricas (en adelante RUP) de la UE contando con un régimen jurídico diferenciado en el marco comunitario.

La base jurídica de las RUP se encuentra en el art. 349 TFUE que concede a estas regiones, incorporadas a los EEMM y, por tanto, plenamente cubiertas por el ámbito de aplicación territorial del derecho de la UE, una aplicación “adaptada” de dicho derecho, sobre la base de una serie de características específicas que las diferencian de todas las demás regiones pertenecientes a los EEMM²⁹⁷.

El mismo concepto de ultra-periferia evoca una dimensión de extremidad y de marginalidad, algo que es periférico está contrapuesto al centro, lejos de ello, no goza de la centralidad en cuanto posición que tiene que considerarse privilegiada, sino de una condición de secundo plano y de marginalidad. Si se piensa en abstracto en el territorio de la UE, una de sus características fundamentales, el mínimo común denominador parece ser la continuidad geográfica del territorio, la proximidad espacial, la idea de continente y de centralidad. Sin embargo, recopilando y observando bien la geografía política de la UE, es posible destacar que porciones del territorio de algunos EEMM están alejadas respecto al territorio continental del Estado central. Este es el caso de los archipiélagos

²⁹⁶ Sereno, ‘Ley n. 1/2021, de 11 de Enero, Que Modifica Por Primera Vez, La Ley n. 17/2014, de 10 de Abril’.

²⁹⁷ Israel Expósito Suárez, ‘El Artículo 349 TFUE Como Base Juridica de Las Medidas Especiales de Las RUP. A Proposito de La Sentencia Del TJUE de 15 de Diciembre de 2015.’, *Revista de Hacienda Canaria*, 45 (2016), 435–62. El fundamento jurídico de la RUP lo encontramos en el art. 349 de TFUE (antiguo art. 299 TCE) donde se reconoce formalmente el estatuto de Región Ultraperiférica de la Unión Europea, por factores políticos, económicos y culturales comunes, pero no se proporciona una definición de RUP. Actualmente existen nueve RUP, se trata de un *numerus clausus*: cinco departamentos franceses de ultramar (la Guayana Francesa, Guadalupe, Martinica, Mayotte y la Reunión); una colectividad francesa de ultramar (San Martín); dos regiones autónomas portuguesas (las Azores y Madeira); una comunidad autónoma española (las islas Canarias). Estas regiones pertenecen a tres EEMM de la UE, Francia, Portugal y España y en ellas se aplican todos los Tratados y el derecho derivado, el *acquis comunitario*, las RUP representan una prolongación del territorio del Estado central, y a pesar de la lejanía se aplican en ellas tanto las Constituciones de los correspondientes EEMM cuanto el derecho interno del Estado de pertenencia, con alguna diferencia.

español y portugués que forman parte de la Macaronesia, se encuentran fuera del Estado central y están separados geográficamente por el mar, situados en el Océano Atlántico.

Desde el punto de vista constitucional detectar el nivel de integración de estos territorios con el Estado central de que dependen o del cual forman parte, bajo el estatus de región o comunidad autónoma, es importante para entender el rol y la posición que tienen en relación con la UE.

Es necesario diferenciar entre el concepto de isla y el de región ultraperiférica, ya que son dos conceptos distintos. No todas las RUP son islas (por ejemplo, no es isla la Guayana Francesa) y no todas las islas europeas son RUP²⁹⁸.

El art. 349 TFUE (el antiguo art. 299 TCE) no establece un tratamiento excepcional generalizado²⁹⁹, tampoco legitima un derecho permanente a la diferenciación³⁰⁰, se trata

²⁹⁸ Daniel Justin and Jos Emmanuel, 'Les Régions Ultrapériphériques Face à l'union Européenne : Les Difficultés de l'harmonisation Dans La Différence', *Annuaire Des Collectivités Locales* 3., 1995, 23–50; F. Fernández Martín, *Islas y Regiones Ultraperiféricas de La Unión Europea*, 1999, p. 9; Carlota González, 'Las Regiones Ultraperiféricas de La UE: Evolución de Las Mismas Como Consecuencia de Las Políticas Específicas Aplicadas. Canarias Como Ejemplo.', 2005, 1–66, p. 6-8. Las islas, que se suelen caracterizar por territorio y población limitados, por la «desconexión» y lejanía física del continente, han sido citadas de manera expresa en el art. 174 del Tratado de Ámsterdam. La referencia a las RUP anterior a los Tratados la encontramos en la Declaración 26 anexa al Tratado de Maastricht (1992) que reconoce el estatus de las RUP todavía sin aportar reconocimiento jurídico, se trata de la primera mención. En 1985 tras la adhesión a la Comunidad de España y Portugal, Estados que incorporan regiones alejadas del continente europeo y con características similares a las de los departamentos franceses de ultramar, la Declaración nº 26 anexa al Tratado de Maastricht, al referirse expresamente a las “regiones ultraperiféricas” de la Comunidad, recoge el contenido de un considerando (2º) de la Decisión del Consejo de 22 de diciembre de 1989 por la que se establece un programa de opciones específicas por la lejanía e insularidad de los departamentos franceses de ultramar (POSEIDOM). En particular, la declaración admite la plena aplicación de las disposiciones del Tratado CE y del derecho derivado a las RUP (“departamentos franceses de ultramar, Azores y Madeira y Canarias”), sin perjuicio de la posibilidad de adoptar medidas específicas en su favor, reconociendo su importante retraso estructural, agravado por determinados factores “cuya persistencia y combinación frenan gravemente su desarrollo”; factores que son, esencialmente, los mencionados anteriormente y que siguen estando cubiertos por la normativa actual. En esencia, las características y limitaciones de los departamentos franceses de ultramar se reconocen para el conjunto de las RUP. Por otra parte, mientras que el Tratado de Maastricht no introduce ninguna disposición ad hoc, es el Tratado de Ámsterdam el que proporciona una base jurídica autónoma para la adopción de medidas aplicables a las RUP, concretamente el apartado 2 del artículo 299 del Tratado CE. Este artículo reitera no sólo que las disposiciones del Tratado se aplican a las RUP, sino también que el Consejo puede adoptar medidas específicas.

El art. 52 del TUE establece el marco territorial de aplicación del derecho de la UE, especificado luego en el artículo 355 del TFUE que establece que “Las disposiciones de los Tratados se aplicarán a Guadalupe, la Guayana Francesa, Martinica, la Reunión, San Martín, las Azores, Madeira y las islas Canarias, de conformidad con el artículo 349”.

²⁹⁹ Sonia Mauricio Subirana, 'La Zona Especial Canaria En El Marco de La Unión Europea. Una Particular Referencia Al Régimen Especial de Irlanda', *Noticias de La Unión Europea*. --., 2001, 93–102 <<https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=cat07429a&AN=ulpgc.540825&site=eds-live>>, p. 94.

³⁰⁰ Christian Vitalien, 'Les Régions Ultra-Périphériques Entre Assimilation et Différenciation', *Revue Française d'administration Publique*, 2002, 115–26, p.115. Las RUP son el resultado de estos negociados que sitúan estas regiones en una tensión constante entre “asimilación y diferenciación”. En la versión

de un instrumento para crear un régimen diferenciado en consideración de una situación socioeconómica estructural agravada por determinados factores, es decir, la gran distancia del territorio metropolitano del Estado miembro al que pertenecen, la insularidad, la pequeña dimensión, la topografía y el clima difíciles y la dependencia económica de determinados productos. El art. 349 TFUE no proporciona una definición de RUP ni explica por qué las regiones nombradas están incluidas en su ámbito³⁰¹.

consolidada del Tratado de Maastricht el art. 227.2 cambia como efecto de una natural evolución. El nuevo artículo 299.2 añade actualizaciones respecto al anterior artículo, se añaden otras tres nuevas RUP, Azores y Madeira, y Canarias mientras desaparece Algeria que consiguió la independencia de Francia el 3 julio 1962. La verdadera novedad es representada por el reconocimiento oficial de la situación socioeconómica estructural de estos territorios, condicionada por una serie de factores, gran lejanía, insularidad, reducida superficie, relieve y clima adversos y dependencia económica de un reducido número de productos, factores cuya persistencia y combinación perjudican gravemente a su desarrollo, como dice el art. 299.2. La nueva formulación del art. 299.2 hace hincapiés en la característica de la diferenciación en la aplicación del derecho comunitario, es decir se adoptan medidas específicas, cuya finalidad es garantizar una adecuada aplicación del tratado, que se pueden justificar no solo por las condiciones geofísicas adversas, sino principalmente y fundamentalmente por la dependencia económica de las RUP en relación a algunos productos. Por esta razón el tratado cita sectores como “las políticas aduanera y comercial, la política fiscal, las zonas francas, las políticas agrícola y pesquera, las condiciones de abastecimiento de materias primas y de bienes de consumo esenciales, las ayudas públicas y las condiciones de acceso a los fondos estructurales y a los programas horizontales comunitarios”. Todo ello en el respeto del *acquis communautaire*. El texto del artículo es bastante claro en la definición del particular estatus de las RUP, plenamente integradas en el ordenamiento comunitario, pero al mismo tiempo objeto de medidas específicas de aplicación de los tratados. El Consejo adoptará las medidas, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, por mayoría cualificada, sustituyendo el criterio de la unanimidad establecido en el art. 227. 2 TCEE. En la Convención por el futuro de Europa en 2003 se presenta como resultados del trabajo de la propia Convención un Proyecto de Tratado constitucional, sin eficacia jurídica considerado la falta de aprobación, pero parece interesante mencionar que el contenido del art. 299.2 aparece doblado en dos preceptos: el artículo IV-4.2 sobre “Ámbito de aplicación territorial” y el artículo III-330, manteniendo el contenido del art.299.2. El art.299.2 fue transpuesto por el Tratado de Lisboa en el art. 349 TFUE, que actualmente regula el tratamiento especial de la ultraperiferia. El art.349 TFUE establece que: «Teniendo en cuenta la situación estructural social y económica de Guadalupe, la Guayana Francesa, Martinica, la Reunión, San Bartolomé, San Martín, las Azores, Madeira y las islas Canarias, caracterizada por su gran lejanía, insularidad, reducida superficie, relieve y clima adversos y dependencia económica de un reducido número de productos, factores cuya persistencia y combinación perjudican gravemente a su desarrollo, el Consejo, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará medidas específicas orientadas, en particular, a fijar las condiciones para la aplicación de los Tratados en dichas regiones, incluidas las políticas comunes. Cuando el Consejo adopte dichas medidas específicas con arreglo a un procedimiento legislativo especial, se pronunciará también a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo

Las medidas contempladas en el párrafo primero se referirán, en particular, a las políticas aduanera y comercial, la política fiscal, las zonas francas, las políticas agrícola y pesquera, las condiciones de abastecimiento de materias primas y de bienes de consumo esenciales, las ayudas públicas y las condiciones de acceso a los fondos estructurales y a los programas horizontales de la Unión.

El Consejo adoptará las medidas contempladas en el párrafo primero teniendo en cuenta las características y exigencias especiales de las regiones ultraperiféricas, sin poner en peligro la integridad y coherencia del ordenamiento jurídico de la Unión, incluido el mercado interior y las políticas comunes».

³⁰¹ Expósito Suárez. El art. 349 TFUE actualiza la terminología empleada en el art. 299, cambiando la palabra “Comunidad” con “Unión” europea, considerado que el Tratado de Lisboa tiene entre sus objetivos principales, aumentar la democracia en el ordenamiento comunitario, favorecer la eficaz actuación del derecho comunitario y consolidar su rol para enfrentarse a los nuevos desafíos de la era moderna, es decir el cambio climático, el desarrollo sostenible, la tutela del medio ambiente y la seguridad en la UE, por todo ello el cambio a la palabra Unión. Cambia el incipit del art. 349 presentando un listado de territorios a los cuáles se aplica el estatus de Región Ultraperiférica, actualmente ocho: cinco departamentos franceses de

Las RUP son históricamente territorios de origen colonial, al objetivo de expansión territorial, por razones económicas y comerciales, se unía la voluntad de los Estados centrales de instaurar en los territorios colonizados un sistema constitucional común, constituido por valores comunes. Si en el caso de los territorios franceses se detectó un fenómeno de descolonización, no se puede afirmar lo mismo en el caso de los archipiélagos de la Macaronesia del Estado español y portugués, en cuanto los territorios de estas RUP han sido incorporados al Estado central según una fuerza centrípeta, la relación estrecha con su correspondiente Administración Central, junto a la total integración de las RUP en la UE, las ha convertido en “avanzadilla” estratégica desde el punto de vista geopolítico y geoeconómico de la UE a nivel global³⁰². Las RUP tienen un papel primario en relación a la exportación de los valores europeos a nivel planetario.

El derecho de la UE se aplica de manera variable según el territorio de los Estados europeos, porque en el caso de las RUP no coincidiría el territorio nacional con el territorio de aplicación, siendo más correcto aún hablar no tanto de “territorio europeo”, no siendo la UE un Estado en el sentido clásico del término, sino mejor hablar de “ámbito de aplicación territorial” del derecho comunitario. El art.349 TFUE es un claro ejemplo de actuación del *acquis* comunitario con diferenciaciones, aplicándose congruamente el

ultramar (la Guayana Francesa, Guadalupe, Martinica, Mayotte desde el enero 2014 y la Reunión); dos regiones autónomas portuguesas (las Azores y Madeira); una comunidad autónoma española (las islas Canarias). San Martín todavía presente en el listado ha dejado de ser una Región ultraperiférica desde enero 2012 para convertirse en una colectividad francesa de ultramar. Las medidas de diferenciación contribuyen a llenar las desigualdades relacionadas a los aspectos geográficos y socioeconómicos, pero al mismo tiempo a garantizar la posibilidad que estas regiones puedan llegar a ser competitivas. Por ejemplo, por todo ello se prevé la posibilidad de ayudas públicas, las ayudas de estados previstas en el art.107 TFUE. Las ayudas de estado, otorgadas “bajo cualquier forma” y “en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros”, que afecten a la competencia o representen una amenaza para la competencia, principio básico del mercado único, se consideran “incompatibles con el mercado interior”, con la única excepción que “los Tratados dispongan otra cosa”. El art.107.3 establece que: «Podrán considerarse compatibles con el mercado interior: a) las ayudas destinadas a favorecer el desarrollo económico de regiones en las que el nivel de vida sea anormalmente bajo o en las que exista una grave situación de subempleo, así como el de las regiones contempladas en el artículo 349, habida cuenta de su situación estructural, económica y social». El art.107.3 hace explícita referencia a las RUP, tratándose de ayudas que miran a compensar parcialmente los costes en términos de transportes y la dificultad de aprovisionamiento debidos a la lejanía de las RUP del estado central. Las RUP tienen acceso a los fondos estructurales de la UE que son un instrumento privilegiado de cooperación para el desarrollo dentro de la UE, elemento fundamental en la política de cohesión, en favor de las regiones en dificultad o de grupos sociales en desventaja. Las posibilidades de derogar a los tratados deberían estar finalizadas o limitadas a la posibilidad de alcanzar los objetivos de las RUP, con limitaciones desde el punto de vista temporal y de forma congrua al déficit que se pretende mejorar. Los campos donde adoptar medidas diferenciadas están delimitados por el art. 349, que se refiere a las políticas aduaneras y fiscales, a la agricultura y la pesca, y a las condiciones de acceso a los fondos estructurales.

³⁰² Isabel Maria Freitas Valente, ‘Regiões Ultraperiféricas Da União Europeia e Os Desafios Do Século XXI’, *Intellèctus*, 16.2 (2017), 156–68 <<https://doi.org/10.12957/intellectus.2017.31656>>, p. 157.

derecho de la UE en consideración de las exigencias y características peculiares relativas a las condiciones de las RUP.

Si, por un lado, las diferencias socioeconómicas relevantes, determinadas por las condiciones geográficas difíciles y ásperas, representan un verdadero obstáculo al desarrollo económico de las RUP, por otro lado, el riesgo es reconocer a las RUP una especie de “derecho permanente a la diferenciación”, en consideración del retraso en el desarrollo respecto al resto de Europa. En definitiva, se puede interpretar la situación de las RUP como la demostración que existe una UE que garantiza vías de integración diferenciada, siempre respetando el principio de plena aplicación del derecho comunitario, según las modalidades establecidas en el art. 349 TFUE. Las medidas diferenciadas que puede adoptar el Consejo son de momento el instrumento más eficaz para asegurar una efectiva cohesión territorial que permita una mayor integración europea de las RUP, garantizando *de iure* y *de facto*, un acceso paritario a las políticas de la UE.

III.9. Las RUP y la política marítima integrada de la UE

La GMN en relación a la protección del medio marino representa un instrumento para hacer más efectiva la política marítima integrada, reconociendo un rol determinante a la participación de las Regiones en la toma de decisiones relativas a la gestión del mar³⁰³.

En las regiones que integran la Macaronesia, profundamente ligadas al mar, en sus variadas dimensiones y actividades, la perspectiva de una intervención sistémica e integrada es el denominador común de PMI de la UE. El impulso que ha recibido la visión europea sobre océanos y mares ha sido objeto de gran interés y atención, tuvo desde luego el mérito de trazar la agenda política de la UE hasta llegar al resultado de una política marítima completa, integrada, eficaz y sostenible, además reconociendo el rol de las RUP marítimas insulares como Canarias, Azores y Madeira, reforzando la reflexión sobre la relación de estas regiones con los varios usos ligados al mar y potenciando el debate relativo a la necesidad de salvaguardar la especificidad de las RUP de la Macaronesia en el marco de la UE.

Ahora en el ámbito de la PMI europea que sí es un ejemplo de aplicación de la gobernanza multinivel la perspectiva de las RUP es una perspectiva insular, atlántica y ultraperiférica,

³⁰³ Torres Barquilla, p. 194.

poniendo en relieve la localización y características geográficas de la Macaronesia en su conjunto, que imponen por sí solas, un tratamiento diferenciado y una mayor atención a su espacio geográfico.

Por último, cabe destacar que esta perspectiva insular, atlántica y ultraperiférica de los asuntos relacionados con el mar de la UE acaba por ser necesaria y fuertemente influenciada por la especial autonomía política administrativa de los órganos de gobiernos de las regiones y comunidades autónomas que integran la Macaronesia con el consecuente rol y relevancia de sus actuaciones en los varios dominios de la política marítima. La realidad insular y la posición geográfica especial de las RUP imponen por sí solas un abordaje diferenciado y específico en lo que se refiere a los distintos usos del mar de la política marítima integrada europea, que deberá siempre tener en especial consideración los elevados costes y riesgos (por ejemplo, se hace referencia a la contaminación y a los accidentes de barcos con cargas peligrosas) asociados a la gestión de estas especiales áreas biogeográficas que componen la Macaronesia.

En particular, las RUP marítimas insulares como Canarias, Azores y Madeira confieren al espacio marino de la UE una dimensión territorial y geoestratégica determinante en un momento histórico en el cuál se delinea una nueva economía mundial. Algunas consideraciones introductorias para el éxito de la política marítima integrada se basan en una visión integrada que no distancie el litoral del mar profundo, el transporte y la pesca, la acuicultura y la conservación de la naturaleza y de la biodiversidad. Sin embargo, también a nivel de estructura y organización de la gestión del mar es necesario encontrar nuevos modelos de gobernanza, aptos a asegurar la presencia de actores dotados de capacidad para implementar en el territorio los principios delineados por las acciones políticas. Sin duda en materia de gobernanza del mar las regiones insulares serán los actores imprescindibles. La estrategia del crecimiento azul es uno de los elementos de la PMI y se está financiando a través de varios canales principales, especialmente el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (Fondo FEDER) que incluye el Programa Operativo de Cooperación Territorial Madeira-Azores-Canarias (POMAC)³⁰⁴. Las actividades marítimas en las RUP deben desarrollarse de forma sostenible sin olvidar la calidad del medio ambiente marino y de sus recursos, la política marítima integrada de la UE no considera aisladamente las actividades marítimas, sino que incluye las cuestiones

³⁰⁴ ‘Sistema de Gobernanza Común Del Espacio MAC’, 2018, P. 1-12.

medioambientales y las relaciones entre mar y tierra, destacando la relación fundamental existente entre el espacio marítimo, las actividades en el mar y la protección del medio ambiente³⁰⁵.

La política marítima europea ha sido influenciada por el derecho internacional. La Convención de las Naciones Unidas sobre el derecho del mar (CNUDM) se considera como la “constitución” de los mares, establece principios fundamentales para la utilización del mar y jurisdicción de los Estados sobre el medio marino. En la CNUDM se incluyen casi todos los usos del mar, contiene normas relativas a la contaminación, sobre la gestión de recursos y la navegación. Otros instrumentos jurídicos sectoriales y regionales internacionales aplican y desarrollan los objetivos, principios de la CNUDM³⁰⁶.

Los mares europeos en su mayoría están regulados por acuerdos regionales que se ocupan de políticas sectoriales, fomentándose la cooperación regional. En el momento que aparece el concepto de Europa del mar la UE se convierte en protagonista en el marco de la gestión marítima global.

Con la Directiva 2008/56/CE, de 17 de junio, por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino para una gestión eficaz de los mares europeos propone y emplea las regiones y subregiones marinas europeas, considera un ecosistema marino único la Macaronesia europea.

Las RUP han sido consideradas “regiones oportunidad”, capaces de contribuir no solo a su propio desarrollo, sino también al crecimiento de toda la UE, valorizando su especificidad, destacando las ventajas relativas de la que gozan las RUP, valorizando sus características, como la situación geoestratégica única, la riqueza de los ecosistemas. La presencia de todos estos factores juntos convierte las RUP en laboratorios ideales para proyectos pilotos que representan un valor añadido para toda Europa. El nuevo modelo ha reconsiderado las RUP, demostrando que no son solamente territorios periféricos receptores de ayudas, sino pueden contribuir activamente en sectores de alto potencial, como el agroalimentario, la investigación, las energías renovables, la oceanografía. Las

³⁰⁵ Garcia, Cortês, and Rocha, p. 11-34. En este ámbito se encuadran proyectos que se basan el estudio y establecimiento de una metodología común para monitorear por ejemplo tres grupos de animales marinos (tortugas marinas, mamíferos marinos y aves marinas) relativamente al Descriptor 1 (biodiversidad) dentro de la subregión de la Macaronesia. ‘Mistic Sea’ <<https://misticseas3.com/es/page/contexto-mistic-seas-ii>>.

³⁰⁶ Gomes Amado, ‘Por Mares Nunca de Antes Navegados: Gestão Do Risco e Investigação Científica No Meio Marinho’, p.135-137.

RUP representan una verdadera avanzadilla de la UE en el mundo; su posición y sus características las convierten en realidad geopolíticas únicas, gracias a la contigüidad con los grandes bloques económicos en las áreas del Caribe, del Océano Índico y del Pacífico, con los cuales las UE mantiene importantes relaciones comerciales y de gobernanza marítima. Las RUP representan hoy en día más de la mitad de la ZEE de la UE, que garantiza a la UE cerca de 15 millones de km² (sobre un total de 25 millones de km²) de potencial riqueza³⁰⁷. La ZEE además de representar una fuente de riqueza en términos de gestión de los recursos naturales, es también un área de valor incalculable para la investigación oceanográfica, también lugar ideal para experimentar estrategias para contrastar el cambio climático. Los desafíos globales como el cambio climático, los efectos de la globalización, la presión demográfica, las cuestiones relativas al aprovisionamiento energético son temas especialmente sensibles para las RUP, en comparación con la Europa continental, en consideración de la vulnerabilidad derivada de sus características económicas y geográficas. La Comisión europea, impulsada por el Parlamento europeo en su Relación sobre el rol de la Política de cohesión en las RUP del 18 de abril de 2012, ha considerado necesario delinear una nueva estrategia para guiar las RUP, en vista de los objetivos previstos en estrategia “Europa 2020” con una nueva Comunicación de 20 de junio 2012, titulada “Regiones ultraperiféricas hacia un patnerariado para un crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo”.

El objetivo de la estrategia de 2012 es reforzar la economía de las RUP, basada en el conocimiento y la innovación, en el respeto del medio ambiente, más eficiente en el empleo de los recursos naturales, con la finalidad de alcanzar una mejor cohesión territorial. El impulso al crecimiento deberá ser perseguido por cada una de las RUP, valorizando estos territorios que representan un valor añadido para toda la UE.

³⁰⁷ *La Cooperación Entre Las Regiones Ultraperiféricas : La Operación Marco Regional RUP Plus*, p. 36. Si por un lado la Comisión había impulsado una “política de gestión integrada” de tutela del medio ambiente, estableciendo un programa de gestión integrada de los riesgos costeros, las RUP y los EEMM han planteado dudas sobre la eficacia de estrategia de 2008 de la Comisión. Los Presidentes de las RUP reunidos en Las Palmas de Gran Canaria en octubre de 2009 han expresado sus consideraciones en un memorándum conjunto relativo al nivel de desarrollo socioeconómico alcanzado, en consecuencia, de las estrategias UE desde 2004 a 2008, observando cuanto fuera necesario trabajar en estrecha colaboración con la Comisión para alcanzar los objetivos deseados. Se critica que en las estrategias se ha individuado los puntos de fuerza y los fines de la acción comunitaria, pero sin aclarar mucho los medios necesarios para permitir a las RUP de entrar concretamente en el mercado único. En relación a la competitividad y al desarrollo de un sistema de libre competencia en el mercado interno de las RUP, las medidas adoptadas han sido definidas poco adecuadas e los resultados obtenidos modestos. No obstante, las actuaciones de la Comisión la vulnerabilidad de las RUP sigue siendo el mayor obstáculo, la lejanía del estado central, los sobrecostos de las actividades económicas y la insularidad hacen difícil conciliar la expectativa del mercado único con la realidad de la discontinuidad territorial.

La última Comunicación, del 24 de octubre de 2017, titulada, “Una asociación estratégica renovada y más fuerte con las regiones ultraperiféricas de la Unión Europea”, ha propuesto un nuevo ulterior enfoque potenciando los activos únicos de las RUP, que incluyen la riqueza de la biodiversidad, la presencia de “importantes zonas económicas exclusivas que ofrecen oportunidades para desarrollar la economía azul y convertirlos en agentes importantes de la gobernanza internacional de los océanos”³⁰⁸, muy interesante para el análisis propuesta en la tesis, estimulando la competitividad y la innovación en sectores clave, incrementando la cooperación con los países vecinos³⁰⁹.

La temática medioambiental es central en el territorio de las RUP bajo diferentes puntos de vista: la Comisión quiere promocionar la autosuficiencia energética de las RUP con inversiones en fuentes de energías renovable, destinando financiación, en el marco de la política de cohesión, para sostener proyectos cuya finalidad es reducir la dependencia energética de las RUP, gracias a la explotación inteligente de las fuentes energéticas naturales, como por ejemplo el viento o el sol. Las características específicas de las RUP las convierte en una inestimable fuente de riqueza natural para toda Europa. Las RUP incluyen en su territorio alrededor del 20% de los arrecifes de coral del mundo y presentan una riqueza de especies animales y especies endémicas vegetales únicos. Para proteger la biodiversidad de las RUP, su patrimonio biológico y natural, hay varias iniciativas: la protección y la conservación de zonas protegidas, la creación de nuevas reservas naturales, con la finalidad de preservar los delicados ecosistemas de las RUP de los riesgos medioambientales, como la contaminación y las especies invasoras, incentivando el empleo sostenible de los recursos naturales, que conlleva la adopción de medidas de adaptación al cambio climático y la realización de infraestructuras eco-compatibles.

La Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020 tiene entre sus objetivos potenciar la actividad de investigación y conservación de los ecosistemas de las RUP a través del empleo adecuado de los fondos estructurales. Las RUP por su posición geográfica y su conformación geofísica, se encuentran constantemente expuestos a los

³⁰⁸ European Commission, ‘Comunicación de La Comisión Al Parlamento Europeo, Al Consejo, Al Comité Económico y Social Europeo, Al Comité de Las Regiones y Al Banco Europeo de Inversiones. Una Asociación Estratégica Renovada y Más Fuerte Con Las Regiones Ultraperiféricas de La Unión’, *COM(2017) 623 Final*, 2017, pp. 1–20
<https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/communications/2017/un-partenariat-privilegie-renouvele-et-renforce-avec-les-regions-ultraperipheriques>, p. 5.

³⁰⁹ ‘Política Regional y Regiones Ultraperiféricas - Política Regional - Comisión Europea’ <https://ec.europa.eu/regional_policy/es/policy/themes/outermost-regions/#1> [accessed 1 June 2021].

riesgos derivados del cambio climático, como el progresivo incremento del nivel del mar, las tormentas tropicales y la acidificación de los océanos, convirtiendo las RUP en una especie de “centinelas del cambio climático”. El objetivo de la Comisión hasta 2020 era mitigar los efectos del cambio climático y desarrollar técnicas de adaptación y “resiliencia” de las RUP, hasta llegar a convertirlas en islas eco-sostenibles.

La nueva “Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030 Reintegrar la naturaleza en nuestras vidas” adoptada con Comunicación de la Comisión de 2020 representa un plan a largo plazo, integral y ambicioso para salvaguardar la naturaleza y revertir la tendencia hacia la degradación de los ecosistemas. Se propone recuperar la biodiversidad europea para 2030, se definen nuevas formas de implementar de manera más efectiva la legislación ya vigente, pero también se indican nuevos compromisos, medidas, objetivos y mecanismos de gobernanza, que incluyen: transformar al menos el 30% de la superficie terrestre y el medio marino de Europa en áreas protegidas gestionadas de forma eficaz; restaurar los ecosistemas marinos y terrestres degradados y en condiciones precarias en toda la UE y reducir las presiones sobre la biodiversidad; crear las condiciones para un cambio profundo poniendo en marcha un nuevo proceso destinado a mejorar la gobernanza de la biodiversidad y garantizar que los EEMM cumplan los compromisos establecidos en la estrategia luego en las respectivas políticas nacionales. Un ecosistema dañado es un ecosistema más frágil, con una capacidad limitada para reaccionar ante eventos extremos y nuevas enfermedades. La implementación de la “Estrategia sobre la biodiversidad hasta 2030” estimulará la recuperación económica europea una vez que termine la crisis del coronavirus, aportando beneficios económicos y fortaleciendo nuestra resiliencia ante crisis futuras.

La visión especial y diferenciada de las RUP tiene como fundamento el reconocimiento de que estas regiones tienen un papel efectivo en la concretización de una política marítima regional y también europea, contemplándose un abordaje diferenciado de estas situaciones en el respeto del principio de subsidiariedad, destacándose además que este principio se refiere a la temática de la gobernanza, siendo necesario aclarar los efectos que el mismo, tanto como el principio de proporcionalidad, tienen en el ámbito de la política marítima europea, como garantes de las especificidades y peculiaridades regionales y sectoriales en la aplicación de las directrices de la UE, teniendo como objetivo último la mejora de las condiciones de vida de las poblaciones insulares y la preservación de los océanos y mares, como Patrimonio de la Humanidad.

Capítulo IV Caso de estudio: la contaminación marina por plástico. La Directiva SUP como punto de llegada o de inflexión en un largo recorrido

IV.1. La Directiva SUP entre gobernanza multinivel y principio de subsidiariedad

El presente capítulo se propone como un caso de estudio del fenómeno de la contaminación marina por plástico, analizando la última directiva de la UE (en adelante Directiva SUP) que se ocupa de determinados productos de plástico considerados más peligrosos, los de un solo uso, y proponiendo algunas soluciones.

Hay que recordar que, en el marco más amplio de la PMI, la DMEM es un instrumento destinado a proteger el medio marino estableciendo varios objetivos, entre ellos, el de reducir la basura marina. El descriptor 10 de la DMEM define el buen estado ambiental del medio marino como la ausencia de desechos marinos perjudiciales para el medio litoral y marino.

En este contexto más amplio, la Directiva SUP recientemente adoptada es una sucesiva medida específica destinada a reducir la contaminación en los océanos y mares y a promover prácticas sostenibles en la gestión de residuos.

La Directiva SUP es un ejemplo de la GMN en la práctica. La GMN se refiere al proceso de toma de decisiones que involucra a múltiples niveles de gobierno, desde los gobiernos locales y regionales hasta los gobiernos nacionales e internacionales. La GMN se refiere no solo a la colaboración y coordinación entre múltiples niveles de gobierno, sino que incluye otros actores relevantes en la toma de decisiones y en la implementación de políticas públicas. En el caso de la Directiva SUP, se han involucrado diversos actores, como la Comisión Europea, el Parlamento Europeo, los EEMM de la UE, las empresas, los ciudadanos, como consumidores, y mediatamente las organizaciones no gubernamentales.

La Directiva establece objetivos específicos para los EEMM de la UE, que deben tomar medidas para reducir el consumo de productos de plástico de un solo uso y garantizar que los productos de plástico sean más sostenibles. Los EEMM deben también desarrollar planes nacionales para abordar la contaminación plástica, y deben informar regularmente a la Comisión Europea sobre el progreso en la implementación de la Directiva.

Además, la Directiva también establece medidas a nivel de la UE para garantizar que los productos de plástico de un solo uso sean más sostenibles y para fomentar la transición

hacia alternativas más sostenibles. Estas medidas incluyen la prohibición de ciertos productos de plástico de un solo uso, la obligación de que los productores de productos de plástico financien la gestión de residuos y la promoción de soluciones más sostenibles para los consumidores.

La Directiva SUP está en línea con el principio de subsidiariedad, que es uno de los principios fundamentales de la UE. El principio de subsidiariedad establece que las decisiones deben tomarse a nivel local siempre que sea posible, y que solo deben transferirse a niveles superiores cuando sea necesario abordar cuestiones que trascienden los límites de un solo Estado miembro de la UE. En el caso de la Directiva SUP, se reconoce que la gestión de los residuos plásticos y la reducción del impacto ambiental del plástico son cuestiones que trascienden las fronteras nacionales y requieren una acción coordinada a nivel europeo.

La UE ha intervenido en un ámbito en el que se considera que la acción a nivel de la UE es necesaria para abordar la contaminación plástica en los océanos y mares. Si bien los EEMM tienen la responsabilidad principal de implementar la Directiva, la UE ha establecido medidas y objetivos comunes para garantizar una acción coordinada y coherente a nivel comunitario.

Además, la Directiva SUP tiene en cuenta el principio de subsidiariedad al otorgar a los EEMM cierta flexibilidad para adaptar las medidas a sus circunstancias y necesidades específicas. Los EEMM pueden decidir cómo cumplir los objetivos de la Directiva en su territorio, siempre y cuando logren los objetivos finales establecidos en la Directiva³¹⁰.

IV.2. Fenómeno de la contaminación del medio ambiente marino

De un estado óptimo del agua del mar, se ha pasado a la actualidad en la que tanto las superficies como las profundidades marinas se encuentran muy contaminadas.

Bolsas, botellas, cubiertos, telas desgarradas, piezas de juguetes, infinitos objetos de la cotidianidad terminan en lo que se ha convertido en el lugar de acumulación principal de

³¹⁰ Alba Nogueira López and Xabier (dir) Arzo Santisteban, 'La Transposición de Directivas Ambientales En El Estado Autónomo', in *Transposición de Directivas y Autogobierno. El Desarrollo Normativo Del Derecho de La Unión Europea En El Estado Autónomo*, ed. by Institut d'Estudis Autònoms Generalitat de Catalunya, 2013, pp. 281–344.

cada residuo: el mar. Todos estos materiales están destinados a permanecer en el mar durante décadas, ya que cada nuevo objeto se añade a los que ya existen, considerado que el plástico no se degrada, sino que, se descompone, se rompe en trozos cada vez más pequeños. Estos trocitos de plástico son ingeridos por peces y moluscos, por invertebrados microscópicos y así están entrando en la cadena alimentaria³¹¹.

Los vientos y las corrientes recogen todo tipo de residuos en grupos tan grandes que se han formado islas de residuos de todo tipo. Entre los mares más afectados merece mención el Océano Pacífico, donde se ha convertido en famosa la enorme isla de plástico: se trata de un cúmulo de residuos que flota en medio del mismo Océano, con dimensiones inciertas e increíbles. La isla llamada *Pacific Trash Vortex*, según los estudios más recientes, tiene un tamaño tres veces mayor que el de Francia, y podría contener alrededor de tres millones de toneladas de desechos flotantes³¹².

Pero si esta isla de plástico es muy conocida, hay que recordar que hay muchas islas de plástico, dispersas por todo el mundo, que corren el riesgo de aumentar cada vez más sus fronteras si no se actúa con convicción. Como se ha dicho, dado que cada rincón del planeta está conectado, incluso las partes marinas que no están expuestas directamente a las dinámicas contaminantes acaban sufriendo consecuencias perjudiciales para el medio ambiente. Entre ellos hay una zona del Ártico que se está convirtiendo en un verdadero vertedero de plástico, situado entre Groenlandia y Escandinavia, y que es víctima de las corrientes procedentes del Sur, capaces de transportar millones de escombros y residuos en la zona indicada. Incluso la naturaleza de los fragmentos envejecidos por una larga estancia en el mar, y por lo tanto capaces de producir nuevos y minúsculos desechos plásticos, parece confirmar el origen lejano de esta contaminación y el hecho de que los residuos viajaron mucho antes de llegar al Ártico.

La tendencia a la que uno se enfrenta resulta alarmante y se pone hoy en día como fecha límite para contrarrestar el problema el 2050: si se mantiene esta sobreproducción de plástico, y esta forma errónea de eliminación, se acabaría teniendo, a partir de ese momento, más productos plásticos que peces en el mar. Partiendo de estas preocupaciones

³¹¹ SAPEA, *A Scientific Perspective on Microplastics in Nature and Society, Evidence Review Report*, 2019 <<https://doi.org/10.26356/microplastics>>, p. 1-176.

³¹² Laura Ballester Bayarri and others, 'Design of a Facility for the Collection of Plastic Waste in Seas and Oceans', 2020, pp. 1097-1107, p. 1099. No sólo los océanos, que, por sus dimensiones y condiciones climáticas, están sujetos a estas aglomeraciones perjudiciales para el medio ambiente, sino también el mar Mediterráneo que, como sistema cerrado, permite a un plástico lanzado en las costas españolas llegar a la península balcánica, o a uno inicialmente en el Tirreno de llegar hasta las costas marroquíes.

se ha intentado y se está intentando dar una respuesta eficaz al problema, por ejemplo, utilizando y promoviendo el plástico biodegradable. Sin embargo, varios estudiosos, investigadores y científicos ya han advertido de que esta solución, sería meramente paliativa, ya que el material no podría degradarse a temperaturas tan bajas como las que se encuentran en el fondo del océano, y tampoco obtendría ningún beneficio de la luz solar, ya que se trata de un material pesado, que se hunde sistemáticamente.

La Comisión Europea se ha movido para intentar ofrecer soluciones viables, eficaces (sobre todo para los productos de un solo uso que más contaminan) y diversificadas según el bien de referencia.

Desde el punto de vista de la legislación comunitaria, se pretende, por ejemplo, prohibir el comercio de determinados productos invasivos y fácilmente sustituibles (por ejemplo, bastoncillos de algodón, cubiertos, platos), reducir el consumo de envases para bebidas y alimentos desechables, establecer requisitos de etiquetado para determinados productos (compresas higiénicas, toallitas húmedas), introducir medidas de sensibilización de los consumidores finales³¹³.

En verdad, toda la estructura de las intervenciones sobre la temática de la UE gira en torno a un programa en continua evolución que encuentra el consenso no sólo de los sujetos que gozan de bienes y servicios finales, así como de los productores y proveedores implicados en el área económica de referencia. En la fase de consulta, se escuchó a estos grupos de interés antes de que se formularan las propuestas de la UE y un 70% declararon que estaban de acuerdo con una intervención urgente de la Comisión.

En el marco de las intervenciones destinadas a limitar excesivos y gravosos daños al ecosistema marino hay que promocionar proyectos que fomenten una gobernanza compartida sobre la gestión de los residuos marinos, mediante la creación de nuevos instrumentos educativos para sensibilizar a los turistas y a los ciudadanos de las zonas costeras y mediante la participación de los trabajadores del sector de la pesca en la limpieza del mar, creando también redes entre zonas marinas protegidas, organizaciones científicas y organizaciones no gubernamentales.

³¹³ UNEP, *Single-Use Plastics A Roadmap for Sustainability*, 2018 <[https://doi.org/DOI: 10.1016/0145-305X\(89\)90168-7](https://doi.org/DOI: 10.1016/0145-305X(89)90168-7)>, p. 1-104.

IV.3. ¿Plástico o plásticos?

Para una justa aproximación a la temática elegida es oportuno analizar el concepto más general de plástico, qué significa el plástico en nuestra vida cotidiana, para luego centrarse en las actuaciones normativas que, en particular, culminaron con la aprobación de la reciente Directiva SUP 2019/904.

El plástico es un material que tiene un rol imprescindible, cada vez más relevante en la vida cotidiana actual, pero se destacan las consecuencias medioambientales de la dispersión de productos de plástico en el medio ambiente, especialmente en el medio marino. Los desechos de plástico, que incluyen diferentes tipos, es decir los macroplásticos, los micro-plásticos y los nano-plásticos, se encuentran ya en cualquier lugar del planeta, incluidos los glaciares árticos, los mares y océanos del mundo, las fosas marinas y las especies animales, pudiendo llegar perfectamente a través de la cadena alimentaria también al ser humano³¹⁴.

La producción mundial de plástico ha aumentado exponencialmente desde 1964 (año en el que empieza la producción de fábrica) hasta la actualidad. Se calcula que cada año al menos ocho millones de toneladas de plástico acaban en los océanos y es imprescindible invertir la tendencia, poner un freno y buscar alternativas. Es urgente tomar medidas adecuadas para invertir esta tendencia, en caso contrario los océanos podrán tener una proporción de una tonelada de plástico por cada tres toneladas de pescado ya en 2025, mientras que en 2050 se tendrá más plástico que peces en el mar³¹⁵. Hoy en día, sin duda, el plástico atrae un gran interés, dado su uso cotidiano, los tiempos de descomposición, los impactos medioambientales, las posibilidades de prolongar su vida, la ambición de reducir y, si es posible, de eliminar determinados productos desechables. El plástico se encuentra en el centro de una línea continua de intervenciones legislativas que le han afectado indirecta o directamente, se puede definir como un compuesto sintético orgánico constituido por moléculas muy grandes, capaces de recibir y conservar cualquier forma: un juguete, una bolsa de la compra, una botella.

En realidad, el plástico es una realidad plural, por eso es más correcto hablar de “plásticos”, es decir, de una gran variedad de polímeros, cada uno con sus propias

³¹⁴ Elisa Rojo-Nieto and Tania Montoto, *Basuras Marinas, Plásticos y Microplásticos*, ed. by Ecologistas en Acción, España, 2017 <<https://doi.org/10.1016/j.bone.2013.01.004>>, p. 1-54.

³¹⁵ Ellen Macarthur Foundation, *The New Plastics Economy — Rethinking the Future of Plastics*, 2016, p. 1-36.

características, propiedades y campos de aplicación. Los plásticos son materiales muy versátiles, ideales para una amplia gama de aplicaciones industriales y de consumo. La densidad relativamente baja de la mayoría de los plásticos ofrece a los productos plásticos las ventajas de la ligereza. La mayoría se caracteriza por excelentes propiedades de aislamiento térmico y eléctrico, pueden ser buenos conductores de electricidad si es necesario, son resistentes a la corrosión por varias sustancias que atacan otros materiales, lo que los hace duraderos y adecuados para su uso en entornos difíciles³¹⁶.

A pesar de que estas características son indudablemente apreciables en varios aspectos, se puede pensar en el tejido socioeconómico que gira en torno al sector, razón por la cual el plástico se ha convertido en uno de los materiales más empleados en nuestra sociedad, no hay que subestimar lo que es la clave de nuestro enfoque: la relación entre plástico y respeto del medio ambiente. Este enfoque merece ser profundizado bajo tres aspectos diferentes: la categoría de los microplásticos y los efectos de la producción de éstos; el impacto en los ecosistemas y la sobrecarga de plásticos que sufre el mar hoy.

La relación entre plástico y medio ambiente es aún más difícil de conciliar cuando se encuentra con la constante presencia de microplásticos y nanoplásticos, partículas muy pequeñas de material plástico producidas por el deterioro y las deformaciones de plásticos más grandes, que se dispersan en el medio ambiente y, sobre todo, por zonas marinas y acuáticas, poniendo en peligro los ecosistemas.

Según investigaciones científicas realizadas desde hace tiempo el plástico no se descompone completamente, a diferencia, por ejemplo, del papel y del cartón que tardan 3 semanas, del vidrio que tarda un tiempo récord desde unos 4.000 años a más de 5.000 años, el plástico se fragmenta en pedacitos cada vez más pequeños, alimentando una producción incesante de residuos extremadamente dañinos. Habría que analizar qué significa decir que una botella de agua de plástico se ha degradado después de 450 años. Esto significa que el polímero en cuestión se ha descompuesto, por lo que las moléculas

³¹⁶ Ignacio Fernández Bayo and Mercedes Jiménez, 'La Mar de Plástico', *Revista Mediterraneo Economico*, 33.1 (2017), 235–51

<<https://www.publicacionescajamar.es/publicacionescajamar/public/pdf/publicaciones>>.

Algunos plásticos son transparentes y por lo tanto se pueden utilizar en dispositivos ópticos. Pueden moldearse fácilmente en formas complejas, permitiendo la integración de otros materiales en los productos plásticos, y convirtiéndolos en la solución ideal para una amplia variedad de funciones. Además, si las propiedades físicas de un plástico específico no cumplen exactamente los requisitos especificados, su equilibrio de propiedades puede modificarse mediante la adición de rellenos de refuerzo, colores, agentes espumantes, retardadores de llama, plastificantes, etc., con el fin de satisfacer las exigencias de la aplicación específica.

que antes estaban unidas entre sí ahora flotan individualmente en el medio ambiente. El resultado sería que, de hecho, el tiempo de eliminación completa de un producto o bien de plástico en el espacio que nos rodea es indeterminable. Precisamente las botellas de agua son una de las principales causas de la liberación de microplásticos en los ecosistemas, porque este negocio es de lo más rentable a nivel mundial. Para enfrentar este tipo de problemática es indispensable la colaboración de la sociedad civil, fomentando el empleo de botellas reutilizables y reflexionando sobre la inutilidad del agua en botella donde el agua sea potable³¹⁷.

En general, sin embargo, además de la formación accidental de microplásticos, debida principalmente al deterioro de plásticos más grandes, a menudo se añaden intencionadamente partículas de plástico infinitamente pequeñas en una serie de productos del mercado europeo, como cosméticos, detergentes o pinturas. En estos casos, las funciones de los propios microplásticos pueden ser regular la viscosidad del producto, su aspecto o su estabilidad. Considerados los modos de empleo a los que se someten el plástico y los microplásticos, y teniendo en cuenta que una gran cantidad de este material no se elimina correctamente, sino que acaba en los océanos y en el medio ambiente en general, la *European Chemical Agency* anunció ya en 2019 que evaluaría la necesidad de restringir la comercialización de microplásticos a escala comunitaria, tras haber recabado información completa sobre el impacto medioambiental y socioeconómico de las posibles restricciones³¹⁸.

Llegar a la conclusión de que los plásticos y microplásticos se introducen en el medio ambiente, significa decir que una vez que la actividad de dispersión se ha completado, el resultado es un daño inimaginable para los ecosistemas acuáticos, terrestres y vegetales que componen la biosfera. Antes de analizar las consecuencias negativas que sobre todo en el mar se reconocen es fundamental analizar cómo todo ese plástico llega realmente a los océanos.

El 80% del plástico que se encuentra en los mares es el resultado de una escasa atención hacia el residuo de plástico en la tierra, que deriva de la existencia de vertederos ilegales

³¹⁷ Ida Steensgaard and others, 'From Macro- to Microplastics - Analysis of EU Regulation along the Life Cycle of Plastic Bags', *Environmental Pollution*, 224 (2017), 289–99 <<https://doi.org/10.1016/j.envpol.2017.02.007>>.

³¹⁸ 'ECHA Proposes to Restrict Intentionally Added Microplastics - All News - ECHA' <<https://echa.europa.eu/es/-/echa-proposes-to-restrict-intentionally-added-microplastics>> [accessed 6 July 2021].

de residuos domésticos e industriales, de la mala gestión de los vertederos legales existentes, del escaso tratamiento de las aguas residuales, los malos hábitos de los usuarios de playas con fines recreativos, las actividades relacionadas con la pesca y los residuos abandonados en el suelo que los agentes atmosféricos transportan hacia los cursos de agua.

El *United Nations Environment Programme* ha subrayado en varias ocasiones que dos tercios de toda la contaminación marina se debe a los ríos, y que los ciento veintidós ríos más contaminados del mundo han contribuido en más del 90% a la acumulación de plástico en el mar. La mayoría de estos ríos se encuentran en Asia, principalmente debido al rápido desarrollo económico que se ha producido en los últimos años, a menudo sin una gestión eficaz de los residuos generados, sobre todo en las zonas menos urbanizadas. Varios estudios internacionales han puesto de manifiesto que sólo diez de los ríos más contaminantes del mundo serían responsables del 90% de la basura de plástico presente en los mares.

Al llegar al mar, el plástico empieza a provocar daños a menudo irreparables a los ecosistemas que interactúan con el agua. Entre los animales observados más afectados por los residuos plásticos, incluso de forma letal, están los albatros. Estas especies de aves son atraídas por los desechos plásticos que se encuentran en el mar ya que el plástico, cuando se degrada, emana un olor similar a la comida, al plancton y esto empuja a las aves como los albatros a tragar fragmentos de plástico. Se estima que el 90% de las aves marinas han ingerido plásticos a lo largo del tiempo y que muchos de ellos no han sobrevivido. Otras grandes amenazadas por los plásticos son las tortugas marinas que a menudo tienen que ser rescatadas por la ingestión de plástico.

Gracias al proyecto INDICIT de la Comisión Europea, en efecto, se ha desarrollado una metodología común para hacer operativo y comparable entre los distintos Estados el indicador sobre la cantidad de residuos marinos ingeridos por los organismos marinos³¹⁹.

Además, se ha observado que los objetos plásticos se desplazan de un mar a otro incluso a grandes distancias a través de las corrientes marinas; basta pensar que en el estómago

³¹⁹ J Baztan and others, *MICRO 2018 Fate and Impact of Microplastics : Knowledge , Actions and Solutions*, 2018, p. 1-412, p. 172; Marco Matiddi and others, 'Data Collection on Marine Litter Ingestion in Sea Turtles and Thresholds for Good Environmental Status', *Journal of Visualized Experiments : JoVE*, 2019 <<https://doi.org/10.3791/59466>>p. 1-10.

de algunas tortugas varadas por ejemplo en Italia se han encontrado envoltorios de snacks franceses.

Por último, estrechamente ligado al mar, es el ecosistema animal y vegetal de las playas el que sufre las consecuencias de la contaminación producida por los plásticos.

La excesiva generación de residuos, la falta de tratamiento correcto, o la eliminación de ellos sin respetar los estándares medioambientales representan un problema para la sociedad actual. Es como si la naturaleza presentara la factura por todo lo que ha sufrido.

Sin embargo, hay que decir que, según los datos disponibles en la UE de los últimos años, se observa un aumento en la actividad de reciclaje y recuperación de los residuos, sobre todo de plástico. En 2016 el 42% de los residuos de plástico en general producidos o en cualquier caso llegados en Europa, se reciclaron. Sin embargo, el aumento es evidente si se comparan estos datos con los de 2005, cuando sólo el 24% de plástico se reciclaba correctamente. Un aumento de casi el doble, lo que sin duda significa un compromiso considerable de los EEMM, pero también y sobre todo de la sociedad civil. Números que, por otra parte, no pueden satisfacer completamente: ya sea porque aún más de la mitad del plástico no se recupera, ya sea porque en algunos países el crecimiento en la actividad de reciclaje ha sido cercano a cero.

La verdadera meta, junto con el compromiso a posteriori en el tratamiento de los residuos, puede ser una vez más un menor uso de los bienes de plásticos, a fin de evitar las consecuencias negativas para el medio ambiente y la salud humana, que son cada vez más frecuentes. Sin embargo, en los últimos períodos el uso de materiales plásticos ha crecido vertiginosamente en toda la UE donde se producen en conjunto dieciséis millones de toneladas de plástico cada año, con una media de treinta kilogramos por persona.

El escenario al que uno se enfrenta hoy en día no puede ignorar la contaminación que cada individuo experimenta en la cotidianidad y que conduce a nuevas investigaciones que revelan cada vez más posibles daños para la salud humana.

Un nuevo estudio del WWF, realizado junto con la Universidad australiana de Newcastle, ha revelado que en siete días cada uno de nosotros asume, junto con agua y comida, el equivalente a fragmentos de plástico del peso de una tarjeta de crédito: doscientos cincuenta gramos al año, que transitan por el organismo con efectos aún no del todo claros. A través de líquidos y alimentos las personas ingieren, por término medio, dos mil

micronutrientes de plástico a la semana, un total de veintiún gramos cada mes, es decir, doscientos cincuenta al año. La mayoría de las partículas que se ingieren proceden de agua embotellada, sal, pero también de los peces y los moluscos debido al mar contaminado³²⁰.

Estadísticas e informaciones importantes e inquietantes que cambiarán a lo largo de los años, dado que la liberación de microplásticos de productos como cepillos de dientes, arroz, leche y pasta no ha sido detectable todavía debido a los pocos datos disponibles.

Ya en años anteriores, sin embargo, el problema de la presencia de microplásticos en el cuerpo humano había sido señalado con ocasión de un estudio sobre el zooplancton, conjunto de pequeños animales que flotan en el mar y filtran el agua. Es inevitable que, en el momento del filtrado, el plancton también ingiera plásticos de tamaño mínimo. Pero precisamente el plancton está en el centro de la cadena alimentaria de peces y ballenas que se alimentan de ellos y, finalmente, acaban terminando indirectamente en nuestras mesas.

Precisamente por esta intrusión anormal de sustancias de plástico en el círculo vital del hombre es la salud humana la que corre el riesgo de verse comprometida. La nueva estrategia europea sobre los plásticos, lanzada por la Comisión Europea, prevé abordar esta cuestión de forma directa, a fin de garantizar el respeto del medio ambiente en todos los territorios europeos, pero también para proteger el crecimiento y la innovación del sector sobre el que se intervendría, haciendo que este reto sea rentable también para las empresas implicadas. La creación de nuevas oportunidades de inversión y empleo se convierte entonces en un reto tan importante como la protección del medio ambiente.

IV.3. Medidas normativas contra los plásticos

Casi a diario, en los periódicos nacionales e internacionales aparecen noticias relativas a la presencia de plástico en el mar en distintas formas, a veces se habla de islas flotantes de dimensiones considerables, muchas veces de partículas invisibles al ojo humano, otras veces se trata de cadáveres de cetáceos hallados en playas con el estómago lleno de plástico. Frente a esta tremenda invasión los expertos aseguran que, si no se toman

³²⁰ Eva et alter Alessi, *Una Trampa de Plástico: Liberando de Plástico El Mediterráneo*, 2018 <www.wwf.es> p. 1-28.

medidas inmediatamente, en 2050 habrá más plástico en el mar que peces. Europa es en primera línea en la protección del medio ambiente, y desde hace años ha adoptado medidas contra el plástico, cuyo último acto a nivel temporal ha sido la Directiva 2019/904 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente, con atención especial a la acción de prevenir la basura marina, porque el 80% de esta última está compuesta por plástico. La Directiva 2019/904 es probablemente solo una etapa inicial de un largo recorrido si se piensa transmitir a las nuevas generaciones unos mares y océanos en buen estado.

No ha sido hasta el presente año 2019, en el que la UE ha aprobado la Directiva sobre los plásticos de un solo uso, la Directiva 2019/904. Llegar a ella ha sido un proceso largo y pausado, cuyo origen para la Comisión Europea surge ya en 2013 con la presentación del Libro Verde sobre una estrategia europea frente a los residuos de plásticos en el medio ambiente³²¹, que abrió una consulta sobre las posibles nuevas estrategias que habría que adoptar para promocionar la recuperación, la reutilización y el reciclaje de los residuos derivados del plástico, en vista de la revisión general de la legislación europea de residuos de 2014. Según la Estrategia del plástico de la Comisión, estableciendo como límite temporal el 2030, todos los envoltorios de plástico deberán ser reciclables o reutilizables y se tienen que adoptar medidas también en relación a los microplásticos.

En realidad, la lucha contra el plástico ya empezó anteriormente, en el marco del Sexto Programa de Acción Comunitaria en materia de medio ambiente³²² presentado en 2001 para instar los Estados a adoptar estrategias de prevención frente a la gran producción de residuos, de cara a conseguir el objetivo de una mayor eficiencia en el uso de los recursos, y potenciar un cambio hacia sistemas de producción y de consumo que fueran más sostenibles. ¿Por qué hace falta esta reflexión sobre los residuos de plásticos? Porque se trata de un material valioso para la economía actual, imprescindible en la vida diaria, pero que al mismo tiempo se ha convertido en la mayor preocupación por parte de la sociedad e instituciones porque es muy difícil de eliminar y también de reciclar porque existen muchos tipos diferentes de plástico. El plástico tiene un papel fundamental si se piensa

³²¹ Comisión Europea, 'Libro Verde Sobre Una Estrategia Europea Frente a Los Residuos de Plásticos En El Medio Ambiente', 2013, pp. 1–24.

³²² 'Sexto Programa de Acción de La Comunidad Europea En Materia de Medio Ambiente', 2001 <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:l28027&from=ES>> [accessed 1 October 2019].

en su empleo para garantizar la seguridad alimentaria, para la construcción de vehículos y aviones, para la eficiencia energética, y para salvar vidas en relación al sector sanitario y en sus aplicaciones médicas. Pero si no se trata de la forma adecuada, dado su ciclo de vida muy largo representado por su producción, uso, y posterior problema en el momento en que se desecha, son incalculables las consecuencias y los costes para el medio ambiente. Además, se añade que su reciclaje es muy caro, comparado con el bajo coste de su producción, por lo que una gran cantidad acaba en los vertederos, pudiendo permanecer mucho tiempo en la tierra o siendo su destino final por múltiples factores en alto porcentaje el medio marino³²³. El plástico genera problemas para las faunas selvática, pájaros, tortugas y peces son víctimas del plástico porque a veces se quedan atrapados, así como el plástico se convierte en un alimento para ellos, finalmente acabando en la cadena alimentaria humana con consecuencias que todavía no se puede calcular. Los consumidores emplean una increíble cantidad de productos de plástico de un solo uso, por ejemplo, las bolsas de plástico, los envoltorios de la comida, de la fruta y verdura de los supermercados y es muy difícil reducir esta dependencia del plástico, quizás sea utópico una eliminación total del material, pero hay que analizar qué alternativas factibles se tienen, en particular si las propuestas por la nueva normativa son adecuadas. Si la Directiva representa un logro para las instituciones, los ciudadanos y activistas del medio ambiente, por otro lado, ha generado preocupaciones en las empresas productoras que necesitan inversiones para facilitar la reconversión del sector.

IV.3.1. Plástico y mar ¿Dónde está la conexión?

En la DMEM (2008/56) las basuras marinas se consideran como uno de los elementos que puede afectar negativamente el buen estado ambiental marino, se han establecidos 11 descriptores cualitativos y el descriptor 10 se refiere a la basura marina. Según una Decisión de la Comisión 2017/848 de 17 de Mayo 2017 se añadió el criterio D10C3 relativo a la ingesta de basura y micro-basura marina por parte de animales marinos, como

³²³ Elizabeth León-Rodríguez, 'La Contaminación Marina Por Fuentes Terrestres : Un Problema Global', *Revista NEJ - Electrónica*, 17.1 (2012), 113–24, p. 115.

por ejemplo las tortugas marinas, siendo tarea de los EEMM establecer los valores límites a través del instrumento de la cooperación regional o subregional³²⁴.

La basura marina es un concepto más amplio, incluye cualquier sólido persistente de origen no natural (manufacturado), desechado, depositado, o abandonado en el mar o en la costa, como plásticos, madera, metales, vidrio, goma, telas, papel, incluyendo los derivados de la actividad pesquera, no incluyendo aceites vegetales o minerales, petróleo u otras sustancias químicas que a menudo se hallan en el medio marino³²⁵. Los datos sobre plástico son impresionantes, alrededor del 80% de la basura marina está compuesta por plástico, según estudios recientes³²⁶.

En 2014 se presentó una iniciativa de la Agencia Europea para el medio ambiente, la *Marine Litter Watch*, cuyo objetivo principal es luchar contra la problemática de los residuos de plástico en el mar involucrando, comunidades, ONG e institutos de investigación. Es la única plataforma existente a nivel europeo y emplea la tecnología de los móviles, se ha creado una *App Marine Litter Watch*, para coordinar la limpieza de playas y registrar las basuras encontradas en las playas³²⁷.

Ya en la Comunicación “Hacia una economía circular, un programa de cero residuos para Europa”, COM (2014) 398 final, del 2 de Julio de 2014 la Comisión Europea tenía como objetivo la “reducción de la basura marina para 2020, fijado en el 30 % de los diez tipos más comunes de esa basura que se encuentran en las playas y en los artes de pesca del mar, adaptándose esa lista a cada una de las cuatro regiones marinas de la Unión Europea”³²⁸.

³²⁴ Marco Matiddi and others, ‘Data Collection on Marine Litter Ingestion in Sea Turtles and Thresholds for Good Environmental Status’, *Journal of Visualized Experiments: JoVE*, 2019 <<https://doi.org/10.3791/59466>>, p. 1-10; Rojo-Nieto and Montoto.

³²⁵ IEO and MAGRAMA.

³²⁶ ONU Medio Ambiente, *Plásticos De Un Solo Uso*, 2018 <<http://www.rebelion.org/docs/250056.pdf>>; R. Geyer, J. R. Jambeck, and K. L. Law, ‘Production, Use, and Fate of All Plastics Ever Made’, *Science Advances*, 3 (2017).

³²⁷ ‘Marine LitterWatch — European Environment Agency’, 2014 <<https://www.eea.europa.eu/themes/water/europes-seas-and-coasts/assessments/marine-litterwatch#tab-news-and-articles>> [accessed 1 October 2019].

³²⁸ Comisión Europea, ‘Comunicación de La Comisión Al Parlamento Europeo, Al Consejo, Al Comité Económico y Social Europeo y Al Comité de Las Regiones, Hacia Una Economía Circular: Un Programa de Cero Residuos Para Europa’, 2014, p. 15.

Sobre el tema del uso eficiente de los recursos el Parlamento Europeo en su Resolución, de 9 de julio de 2015, en el punto 45 instaba “a la Comisión a proponer un objetivo de reducción de la basura marina para 2025 del 50 % en relación con los niveles de 2014”³²⁹.

En diciembre de 2015, seguía la lucha con la adopción por parte de la Comisión de un Plan de acción de la UE para la economía circular estableciendo como una de las prioridades clave los plásticos. En el párrafo 5.1 de la Comunicación se establece que para lograr llegar a una economía circular efectiva es necesario llegar a un aumento de los porcentajes de reciclaje de plásticos: “El uso de plásticos en la UE ha crecido de manera constante, pero solo se recicla menos del 25 % de los residuos de plásticos recogidos, y aproximadamente el 50 % se deposita en vertederos. Además, grandes cantidades de plásticos acaban en los océanos, y entre los objetivos de desarrollo sostenible de 2030 figura el de prevenir y reducir considerablemente la contaminación marina de cualquier tipo, incluida la basura marina”³³⁰.

Antes de llegar a la propuesta definitiva de Directiva sobre los plásticos de un solo uso el *European Parliamentary Research Service* elaboró un *Briefing* destinado a los miembros del Parlamento como base del trabajo parlamentario, empleando datos del Centro de Investigación Común de la Comisión y del grupo técnico sobre basura marina que se ocupa de la implementación de la Directiva Marco sobre la Estrategia Marina, que ha publicado informes desde 2010³³¹. Según datos de 2015 mencionados en el *Briefing* cada año acaban en los océanos de 4, 8 a 12,7 millones de toneladas de plástico. Otros datos más recientes, precisamente de 2018, destacan que productos de plástico de un solo uso son los más peligrosos para el medio marino, porque se encuentran a profundidades superiores a 6000 metros³³².

Un informe elaborado por la sociedad *McKinsey* proporciona datos de 2015 y habla de 150 millones de toneladas de plástico en los océanos, calculándose 1 tonelada de plástico

³²⁹ ‘Resolución Del Parlamento Europeo, de 9 de Julio de 2015, Sobre El Uso Eficiente de Los Recursos: Avanzar Hacia Una Economía Circular (2014/2208(INI)’, 2015 <http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2015-0266_ES.html?redirect> [accessed 1 October 2019].

³³⁰ Comisión Europea, ‘Comunicación de La Comisión Al Parlamento Europeo, Al Consejo, Al Comité Económico y Social Europeo y Al Comité de Las Regiones, Cerrar El Círculo: Un Plan de Acción de La UE Para La Economía Circular’, 2015. P.15

³³¹ European Parliamentary Research Service, *Single-Use Plastics and Fishing Gear*, 2019 <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/625115/EPRS_BRI\(2018\)625115_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/625115/EPRS_BRI(2018)625115_EN.pdf)>, p. 5.

³³² European Parliamentary Research Service, p. 2.

cada 3 toneladas de peces según previsiones hasta 2025, y con preocupante aumento hasta 2050³³³.

Según datos proporcionados por la ONU, en 2015 muchos gobiernos habían adoptado como medida la sustitución de las bolsas de plástico convencionales con las “biodegradables” pensando de limitar los daños al medio ambiente con el empleo de estos artículos pero la medida no disminuyó la presencia del plástico en los océanos, porque los plásticos “biodegradables” se descomponen por completo solo si son expuestos a temperaturas muy altas, superiores a 50 grados y no desaparecen por lo tanto si se encuentran dispersos en el medio ambiente y en el medio marino³³⁴.

IV.3.2. Desde la Estrategia europea para el plástico en una economía circular a la Directiva (UE) 2019/904

La Comisión Europea adoptó el 16 de enero de 2018 la Estrategia europea para el plástico en una economía circular con el objetivo de proteger el medio ambiente de la contaminación por plástico, pero al mismo tiempo promocionar el crecimiento y la innovación en el sector de la producción y reciclaje de los productos de plástico favoreciendo nuevas fuentes de inversión y la creación de nuevos puestos de trabajo para una correcta transición hacia productos del futuro. La Estrategia desde el punto de vista formal es una Comunicación y tiene la finalidad de anunciar e impulsar la adopción de las futuras acciones comunitarias a distintos niveles, incluyendo la revisión o la introducción de nuevas normas, prohibiciones y se habla también de instrumentos de *soft law*³³⁵.

La Comisión ha recopilado los datos relativos a todas las fases del ciclo de vida del plástico: producción, reutilización y reciclaje, residuos generados, depositados en vertederos o incinerados, calculándose finalmente las cantidades que acaban en el medio marino³³⁶. Empezando por la fase de la producción, a nivel mundial ha pasado de 322

³³³ Ellen Mac Arthur Foundation, p. 17.

³³⁴ GESAMP, ‘Sources, Fate and Effects of Microplastics in the Marine Environment: Part 2 of a Global Assessment.’, 2015, 1–221; Steensgaard and others, p. 295.

³³⁵ Jerneja Penca, ‘European Plastics Strategy: What Promise for Global Marine Litter?’, *Marine Policy*, 97 (2018), 197–201 <<https://doi.org/10.1016/j.marpol.2018.06.004>>, p. 199.

³³⁶ Comisión Europea, Comunicación de La Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de Las Regiones: *Una Estrategia Europea Para El Plástico En Una Economía Circular*, COM (2018) 28 final, de 16 de enero de 2018. P. 2-4

millones de toneladas en 2015 a 335 millones de toneladas en 2016, mientras que a nivel europeo se ha incrementado de 58 millones de toneladas en 2015 a 60 millones de toneladas en 2016³³⁷. Los números de la producción son muy elevados, y es evidente que es un sector que produce mucha riqueza y reconvertirlo requiere muchos esfuerzos por parte de todos los agentes implicados, es decir productores, empresas de reciclado, instituciones públicas, minoristas y consumidores.

La Comisión destaca que cada año a nivel mundial “entre 5 y 13 millones de toneladas de plástico acaban en los océanos”, a nivel europeo “entre 150.000 y 500.000 toneladas de residuos de plástico” acaban en el mar, además acumulándose en áreas marinas de especial interés como el Mar Mediterráneo o el Océano Ártico. Europa con la Estrategia europea para el plástico en una economía circular puede impulsar el cambio a nivel mundial, pero es necesario un compromiso a nivel mundial porque el mar no tiene fronteras físicas. Una especial atención en la Estrategia se dedica a los productos de un solo uso, envases de plástico que se usan y tras un periodo de tiempo muy breve se desechan como, por ejemplo, pequeños envases, bolsas, tazas, tapas, pajitas y cubiertos, que suelen ser de plástico porque es un material ligero, económico y al mismo tiempo higiénico y práctico, y finalmente estos envases son los residuos de plástico que con más frecuencia se acumulan tanto en playas como en el medio marino, siendo la única alternativa posible tratarlo en planta de reciclaje de la forma más adecuada³³⁸, siendo la gestión de los residuos actualmente inadecuada. La UE ya actuó estableciendo la obligación para los EEMM de adoptar medidas para la reducción del consumo de bolsas de plástico ligeras aprobando la Directiva (UE) 2015/720 por la que se modifica la Directiva 94/62/CE reduciéndolas por habitante, el objetivo es pasar de 90 bolsas por persona a 40 para el 31 de diciembre de 2025³³⁹.

³³⁷ PlasticsEurope (PEMRG), ‘Plásticos – Situación En 2017’, *Plastic the Facts 2017*, 2017, 50 <https://www.plasticseurope.org/download_file/force/1452/632%0A>.

³³⁸ ‘Datos Sobre La Producción de Plásticos - ES | Greenpeace España’ <<https://es.greenpeace.org/es/trabajamos-en/consumismo/plasticos/datos-sobre-la-produccion-de-plasticos/>> [accessed 8 February 2019].

³³⁹ Gobierno de Canarias, *Estrategia Para El Plástico En Canarias*, 2019, p. 19. La publicación de esta Directiva se añade a una serie de Directivas que han modificado por completo el tema de la gestión de los residuos: Directiva 2008/98/CE sobre los residuos; la Directiva 2018/851, por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos, promueve la prevención en la generación de residuos municipales y la valorización de los mismos, introduciendo también el “Régimen de responsabilidad ampliada del productor”, que incluye los productores en las responsabilidades en relación a la gestión de los residuos, fijando unos objetivos concretos para alcanzar en 2025, 2030 y 2035 y también promueve campañas informativas para concienciar sobre la prevención y los vertidos; la Directiva 94/62/CE relativa a los envases y residuos de envases, que se propone la reducción del volumen de residuos, la reutilización de los envases, el reciclado y, finalmente, la eliminación de este tipo de residuos. Esta directiva ha sido modificada

En la Estrategia europea para el plástico en una economía circular la Comisión menciona también la problemática de los microplásticos, los residuos de plástico dispersos en el medio ambiente se encuentran expuestos a la acción de diferentes agentes atmosféricos, sol, viento, lluvia, erosión, lo que conlleva su transformación hasta llegar a convertirse en partículas con tamaño inferior a 5 mm, los llamados micro plásticos, hasta llegar a los nanoplásticos, cuando sus dimensiones están comprendidas por debajo de 100 nm, tratándose de residuos muy peligrosos por su persistencia y su facilidad en dispersarse en el medio marino³⁴⁰, transformándose en comida para los peces y acabando en nuestra cadena alimentaria con posible impactos nefastos para nuestra salud. En la actualidad no existe ninguna legislación relativa a la seguridad alimentaria de los productos de la pesca y de la acuicultura, es decir que determine la presencia de microplásticos y nanoplásticos como contaminantes de los alimentos³⁴¹. Importante destacar que la Directiva 2019/904 excluye los microplásticos.

En síntesis, los objetivos de la Estrategia europea para el plástico en una economía circular fundamentales son: potenciar el reciclaje, proponiendo que los envases de plástico del mercado de la UE sean reciclables o reutilizables para 2030, siendo también una medida rentable para las empresas creando nuevas oportunidades de empleo; reducir el consumo de plástico de un solo uso; restringir el uso intencional de microplásticos, incluyendo los productos de cosmética, para evitar la ingestión de los mismos por partes de los animales que interactúan con el medio marino, para evitar que lleguen a la cadena alimentaria humana. El objetivo final es proteger el medio ambiente, pero estableciendo las bases de una nueva economía circular del plástico, un concepto económico que se interrelaciona con la sostenibilidad, para conseguirlo es necesario modificar los modelos actuales de producción y consumo, reduciendo al mínimo la generación de residuos.

sucesivamente por la Directiva 2015/720 sobre bolsas de plástico ligeras; la Directiva 2004/12/CE, se centra en la definición de envase (modificada por la Directiva 2013/2/UE), establece la obligación de identificar el tipo de material empleado para facilitar el reciclaje; la Directiva (UE) 2018/852 por la que se modifica la Directiva 94/62/CE relativa a los envases y residuos de envases, donde se han fijado objetivos para el 2025 y el 2030, para mejorar la gestión y aumentar el reciclado de residuos.

³⁴⁰ Alicia Herrera and others, 'Los Microplásticos. Amenaza de Los Ecosistemas Marinos', *Revista de La Sociedad Atlántica de Oceanógrafos*, 2017, 12–17.

³⁴¹ Agencia Española de Seguridad Alimentaria, 'Microplásticos y Nanoplásticos', *Madrid: Agencia Española de Seguridad Alimentaria*, 2017, 2016–18 <http://www.aecosan.msssi.gob.es/AECOSAN/web/seguridad_alimentaria/ampliacion/microplasticos_nanoplásticos.htm>.

IV.3.3. ¿Un acuerdo internacional sobre los plásticos de un solo uso?

El plástico como desecho ha recibido una atención que se puede definir sectorial por parte de acuerdos internacionales, existen estrategias regionales, nacionales para prevenir la contaminación por plástico, pero ningún acuerdo a nivel global se ha enfrentado hasta ahora a la complejidad del problema. El Anexo V de la Convención MARPOL de 1973, modificado por el Protocolo de 1978, fue uno de los primeros actos, pero se ocupó solo de la contaminación por plástico procedentes de los buques, sin embargo, la mayoría de los plásticos que acaban en el medio marino proceden de la tierra.

Solamente en 2011 se llegó a la Estrategia de Honolulu promocionada por la Administración Nacional Oceánica y Atmosférica de los Estados Unidos (NOAA) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), que es la declaración final, el resultado de la Conferencia internacional de Honolulu, que proponía un enfoque intersectorial para reducir la basura marina y los daños que se causan a los hábitats marinos y la biodiversidad, estableciendo por primera vez un marco estratégico para coordinar planes de acción destinados a reducir y gestionar la basura marina en todo el mundo.

En 2012 la Conferencia Rio+20 se cerró con la adopción de un documento de tipo programático “*The Future We Want*” y uno de sus principales resultados fue el acuerdo entre los EEMM de lanzar un proceso para desarrollar un conjunto de objetivos de desarrollo sostenible (ODS) encomendando la tarea a un Grupo de Trabajo Abierto³⁴².

En septiembre de 2015 en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas se alcanzó el acuerdo sobre la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible con sus 17 objetivos de desarrollo sostenible (ODS), y el número 14 en particular consiste en “conservar y utilizar de forma sostenible los océanos, los mares y recursos marinos para el desarrollo sostenible”, que es mencionado luego en el considerando 3 de la Directiva 2019/904 e inspirador de la Directiva³⁴³.

³⁴² Stephanie B. Borrelle and others, ‘Why We Need an International Agreement on Marine Plastic Pollution’, *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 114.38 (2017), 9994–97 <<https://doi.org/10.1073/pnas.1714450114>>, p. 9995.

³⁴³ ‘Sustainable Consumption and Production :: Sustainable Development Knowledge Platform’ <<https://sustainabledevelopment.un.org/topics/sustainableconsumptionandproduction>> [accessed 2 December 2019].

En febrero de 2017 la ONU anunció unas series de iniciativas entre las cuales destaca la campaña *Clean Seas* pidiendo a los ciudadanos, las empresas y los Estados de asumir un compromiso y actuar para reducir la contaminación por plástico, pero todavía no se ha alcanzado ningún acuerdo internacional vinculante.

El 23 y 24 de octubre de 2019 se ha celebrado en Oslo la conferencia internacional “*Our Ocean 2019*” que ya registra su sexta edición y que trata varias temáticas relacionadas con el mar. La conferencia “*Our Ocean*” es un foro donde se dan cita representantes gubernamentales, de la sociedad civil y de organizaciones no gubernamentales para debatir, evaluar el estado de salud de los océanos y proponer estrategias de acción futura. A lo largo de las varias ediciones se ha registrado que, a través de la cooperación global y la acción local, se han logrado avances significativos en la reducción de la contaminación por plástico, pero aún queda mucho recorrido.

La Asamblea de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente en 2017 estableció un objetivo a largo plazo de eliminar todas las descargas de plástico al océano, pero para lograr este objetivo se necesita un marco global para coordinar y guiar los esfuerzos comunes.

Para establecer un paralelo con otra temática ambiental, se puede comparar la protección de los mares y océanos frente a los plásticos a la problemática de la protección de la capa de ozono de la tierra frente a las emisiones de CO₂; en materia de emisiones de CO₂ en 1987 fue firmado el Protocolo de Montreal, entrado en vigor en 1988, un acuerdo internacional que ha logrado ratificación universal, consiguiendo una reducción efectiva de las emisiones, ayudando a limitar los daños a la capa de ozono de la tierra³⁴⁴. Pero en tema de plástico llegar a un acuerdo global parece mucho más complicado siendo muchos los intereses económicos en juego, siendo las alternativas no fáciles de encontrar, se necesitan inversiones e investigación sobre materiales que lo puedan sustituir. Algunos autores quizás vaticinan la posible llegada a un acuerdo en 2040 (¿demasiado tarde?)³⁴⁵. La UE es pionera en la adopción de una normativa obligatoria para los EEMM y parece ser la candidata perfecta para ir negociando con los Estados Terceros un acuerdo a nivel mundial.

³⁴⁴ ‘Protocolo de Montreal | PNUD’ <<https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development/environment-and-natural-capital/montreal-protocol.html>> [accessed 2 December 2019].

³⁴⁵ Borrelle and others, p. 9995.

IV.4. Directiva (UE) 2019/904 de 5 de junio de 2019 relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente

Finalmente se analiza la Directiva (UE) 2019/904, su contenido, ámbito de aplicación, las medidas establecidas para determinados productos de plástico de un solo uso y, finalmente, los mecanismos de implementación y de control.

La Comisión Europea el 28 de mayo de 2018 presentó la propuesta de directiva para reducir el impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente, con especial atención al medio marino, cuyo objetivo principal es “la prevención y reducción de la basura marina de plástico, de artículos de plástico de un solo uso y artes de pesca que contienen plástico, complementando o mejor haciendo efectivas las medidas ya previstas en la Estrategia de Plásticos de la UE”³⁴⁶. El Consejo ha adoptado su postura sobre la propuesta el 31 de octubre de 2018 después de los dictámenes del Comité Económico y Social Europeo y del Comité de las Regiones del 17 y 10 de octubre de 2018. Los negociados con el Parlamento empezaron el 6 de noviembre de 2018 y se llegó a una posición el 27 de marzo 2019, ampliando el objeto y estableciendo medidas más ambiciosas respecto a la propuesta de la Comisión. La adopción formal de la posición del Parlamento por parte del Consejo fue el 21 de mayo 2019 y finalmente se concluyó la fase final del procedimiento legislativo ordinario, con la firma del Presidente del Parlamento y del Presidente del Consejo del 5 de junio de 2019 y siguiente publicación el 12 de junio³⁴⁷. La Directiva 2019/904 del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de junio de 2019 ha sido publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea el 12 junio estableciéndose 20 días desde la publicación para su entrada en vigor, a partir de ese momento los EEMM tendrán dos años de tiempo para aprobar las disposiciones necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en ella.

La Directiva SUP se añade a una serie de actuaciones en el marco de la reglamentación europea en relación al uso del plástico, con la finalidad de promocionar, por un lado, la

³⁴⁶ EU Commission, ‘Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on the Reduction of the Impact of Certain Plastic Products on the Environment (Text with EEA Relevance)’, 0172 (2018), 33 <http://ec.europa.eu/environment/circular-economy/pdf/single-use_plastics_proposal.pdf>, p. 3.

³⁴⁷ ‘Procedure 2018/0172/COD’ <https://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2018_172#SIGEP-CONSIL_SIGN_byEP_CONSIL1> [accessed 8 October 2019].

eliminación progresiva de artículos de un solo uso y, por otro lado, la introducción de productos reutilizables.

IV.4.1. Objetivos de la Directiva

El artículo 1 es claro al respecto, establece que objetivos de la Directiva son los siguientes: “Prevenir y reducir el impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente, en particular el medio acuático, y en la salud humana” porque la contaminación del medio ambiente a largo plazo acaba teniendo repercusiones en la cadena alimentaria y consecuentemente en la salud del cuerpo humano, aunque todavía faltan estudios fiables relativos; y “fomentar la transición a una economía circular” a través de empresas, productos y materiales innovadores y más sostenibles.

Actuando a nivel de prevención y de reducción, y no prohibiendo, el legislador comunitario quiere minimizar las consecuencias negativas del empleo de los plásticos de un solo uso, en un balance de valores jurídicos destacando la primacía del bien jurídico medio ambiente en sentido amplio, que incluye el medio marino, y luego reconociendo los riesgos que la contaminación medioambiental puede tener para la salud humana.

Cuando se habla de residuos de plástico la Directiva 2019/904 representa una *lex specialis* respecto a la legislación europea relativas a los envases (Directiva 94/62/CE, Directiva(UE) 2015/720 y Directiva (UE) 2018/852, entre otras).

Para gestionar mejor los residuos y garantizar efectivamente un buen estado de las aguas marinas, que era uno de los objetivos principales establecidos en la DMEM 2008/56/CE, es necesario actuar también a nivel económico, es necesario invertir en investigación, reconvirtiendo las empresas productoras y produciendo finalmente materiales nuevos, modificando gradualmente los modelos de producción y de consumo, solo de esta forma se podrá lograr una transición a una economía circular cuando todos los envases de plástico producidos por las empresas y empleados por los usuarios sean reutilizables o reciclables.

IV.4.2. Ámbito de aplicación

Los EEMM deben adoptar medidas contra la basura marina, que representa una amenaza para la consecución del buen estado medioambiental de las aguas, como ya fijado en la DMEM, y una de esas medidas es representada por la adopción de la Directiva sobre los plásticos de un solo uso porque se aplica a una serie de productos que constituyen la mayoría de los desechos marinos encontrados en las playas y mares europeos.

El artículo 2 de la Directiva 2019/904 diferencia tres tipos de productos: los productos de plásticos de un solo uso enumerados en el Anexo; los productos fabricados con plástico oxodegradable; los artes de la pesca que contienen plástico.

Es necesario proporcionar la definición de los tres tipos de productos incluidos en el ámbito de aplicación de la norma: el artículo 3.2 de la Directiva 2019/904 establece que “los productos de plástico de un solo uso” han sido fabricados total o parcialmente con plástico y no han sido concebidos, diseñados o introducidos en el mercado para completar, dentro de su período de vida, múltiples circuitos o rotaciones mediante devolución a un productor para ser rellenados o reutilizados con el mismo fin para los que fueron concebidos, se trata de productos que se utilizan una sola vez o por un período de tiempo muy corto, fuera de casa y luego se desechan y representan el candidato número uno para convertirse en basura marina. El considerando 12 aclara que entran en el ámbito de aplicación de la Directiva también las toallitas pre humedecidas para el cuidado personal y el uso doméstico, mientras las toallitas húmedas industriales se excluyen porque no tienen como destinatarios los consumidores.

Cuanto a los productos fabricados con “plástico oxodegradable” el artículo 3.3 establece que son “materiales plásticos que incluyen aditivos los cuales, mediante oxidación, provocan la fragmentación del material plástico en microfragmentos o su descomposición química”.

El artículo 3.4 se refiere a los “artes de pesca” que contienen plástico incluyen “todo artículo o componente de un equipo que se utiliza en la pesca o la acuicultura para atraer, capturar o criar recursos biológicos marinos o que flota en la superficie del mar y se despliega con el objetivo de atraer, capturar o criar recursos biológicos marinos”.

Cuando se habla de plástico el artículo 3.1 de la Directiva se refiere a un “material compuesto por un polímero natural modificado, al que pueden haberse añadido aditivos

u otras sustancias, y que puede funcionar como principal componente estructural de los productos finales, con la excepción de los polímeros naturales que no han sido modificados químicamente”, incluye los bioplásticos porque también en este caso necesitan para degradarse mucho tiempo.

El considerando número 8 aclara que la norma no es aplicable directamente a los microplásticos que, si contribuyen a la basura marina, necesitarán una medida especial por parte de la UE.

Se excluyen del ámbito de aplicación de la Directiva los productos de plástico que pueden ser reutilizados, rellenados y que son susceptibles de múltiples empleos y rotaciones.

IV.4.3. Medidas concretas

Los Estados Europeos deben actuar a distintos niveles, estableciendo restricciones a la introducción en el mercado, directamente prohibiendo determinados productos, reduciendo el consumo de determinados productos, diferenciándose las medidas según se trate de productos con claras alternativas en el mercado, productos con algunas alternativas o productos con escasas alternativas, y finalmente los productos deberán presentar determinados requisitos, cambiando los requisitos en materia de marcado y estableciendo la responsabilidad ampliada del productor.

El artículo 5 prohíbe la introducción en el mercado de los productos de plástico de un solo uso enumerados en la parte B del anexo y de los productos de plástico oxodegradable. Se prohibirán los siguientes productos: bastoncillos de algodón, excluidos los que entran en el ámbito de los productos sanitarios (porque no llegan a los consumidores); cubiertos, es decir tenedores, cuchillos, cucharas, palillos; platos; pajitas; agitadores de bebida; palitos para globos, excluidos los utilizados para usos y aplicaciones industriales y profesionales que no se distribuyen a los consumidores; recipientes para alimentos, con o sin tapa, hechos de poliestireno expandido, destinados al consumo inmediato, incluyendo recipientes de comida rápida o envases de comida, bocadillos o ensalada, que contienen alimentos fríos o calientes, o los recipientes para alimentos frescos o procesados que no requieren preparación posterior, como las frutas, las verduras o los postres (Considerando 12). Se excluyen los recipientes que contienen alimentos desecados o vendidos fríos que requieren preparación posterior; recipientes para bebidas, con sus tapas y tapones, y vasos

para bebida, hechos de poliestireno expandido. La prohibición es la medida más estricta utilizada en la Directiva, se refiere a productos que presentan claras alternativas en el mercado y la finalidad última es que desaparezcan esos productos totalmente del mercado.

El listado contenido en la parte B del anexo es funcional a que gradualmente se dejen de producir múltiples productos. Los objetivos que marca la nueva disciplina europea están establecidos para incentivar, dentro de cada EEMM, el uso de productos aptos para un uso múltiple que, después de convertirse en residuo, puedan ser reutilizados y reciclados, favoreciendo un sistema de recogida eficaz y eficiente a través de mecanismos de fianza (caución)-reembolso, promocionando una manera de reutilizar los residuos de plástico que incluye la participación activa de la ciudadanía en la gestión de los residuos.

El artículo 4 establece que se deberán adoptar todas las medidas necesarias para una reducción efectiva del consumo de productos de plástico de un solo uso enumerados en la parte A del anexo, potenciando la prevención en la creación de residuos. El objetivo es cambiar las tendencias de consumo de los siguientes productos enumerados en la parte A del anexo: recipientes de bebida, tapas y tapones, solo podrán comercializarse si sus tapas y tapones permanecen unidos a ellos ya que se trata de residuos que acaban con gran frecuencia en el medio natural; recipientes de alimentos, como cajas con o sin tapa, destinados al consumo inmediato, in situ o para llevar, alimentos que normalmente se consumen en el propio recipiente y no necesitan ninguna otra preparación posterior, como cocinar, hervir o calentar, debiéndose fomentar el uso de productos que sean aptos para usos múltiples y, que una vez convertidos en residuos puedan ser reutilizados o reciclados. Se trata de una medida más *soft*, más amplia, que se refiere a productos de plástico de un solo uso que suelen presentar algunas alternativas o escasas alternativas.

El artículo 6 establece algunos requisitos de los productos, en el punto 1 prevé que “los productos de plástico de un solo uso enumerados en la parte C del anexo (se trata de recipientes para bebida de hasta tres litros de capacidad) que tengan tapas y tapones de plástico solo puedan introducirse en el mercado si las tapas y los tapones permanecen unidos al recipiente durante la fase de utilización prevista de dicho producto”. En el artículo 6.2 se establece que “A los efectos del presente artículo, las tapas y tapones de metal con sellos de plástico no se considerarán de plástico”. En la parte C del anexo se hace referencia a recipientes para bebida de hasta tres litros de capacidad de plástico, excluyendo los de vidrio con tapas de plástico y los empleados para usos médicos que tampoco tienen como destinatarios los consumidores. Los recipientes para bebidas hechos

de tereftalato de polietileno (“botellas PET”) desde 2025 deberán contener un 25% de plástico reciclado, calculado como una media de todas las botellas PET introducidas en el mercado dentro del territorio del Estado miembro, y desde 2030 deberán contener un 30% de plástico reciclado.

Sobre los requisitos de marcado, en relación a los productos enumerados en la parte D del anexo que incluyen compresas, tampones higiénicos y aplicadores de tampones, toallitas húmedas para higiene personal y uso doméstico, productos de tabaco con filtros y filtros comercializados en combinación, y vasos para bebidas, el artículo 7 establece que los productos de la parte D deberán tener en su envase o en el propio producto una marca bien visible, claramente legible e indeleble que informe los consumidores sobre modalidades correctas de gestión del residuo, los medios de eliminación que hay que evitar, la presencia de plástico en el producto y las consecuencias negativas sobre el medio ambiente en caso de dispersión o las otras formas de eliminación del residuo no adecuada. Los artículos 6 y 7 tienen como destinatarios los consumidores, son medidas económicas que quieren influir en el comportamiento de los consumidores.

En el artículo 8 la Directiva establece que debe aplicarse al régimen de responsabilidad ampliada del productor los requisitos mínimos generales previstos por los artículos 8 y 8 bis de la Directiva 2008/98/CE. Los EEMM deberán establecer regímenes de responsabilidad ampliada del productor en relación con todos los productos de plástico de un solo uso para los que no se disponga de alternativas adecuadas y más sostenibles. Los productores se encargarán de los costes de recogida de los residuos, de limpieza de los vertidos, y también de las medidas de concienciación para actuar a nivel de la prevención y reducción de esos residuos. Esos costes deben ser razonables y deben caracterizarse por una gestión transparente por parte de los interesados.

El artículo 3.11 de la Directiva define como productor “toda persona física o jurídica establecida en un Estado miembro que, a título profesional, fabrica, llena, vende o importa, con independencia de la técnica de venta utilizada, incluso mediante contratos a distancia, e introduce en el mercado productos de plástico de un solo uso, productos de plástico de un solo uso llenos o artes de pesca que contienen plástico, excluyendo los pescadores y los fabricantes artesanos de artes de pesca”.

El artículo 9 de la Directiva se refiere a la recogida separada obligando los EEMM a adoptar las medidas necesarias fijando dos límites temporales: a más tardar en 2025 se

debe garantizar una recogida por separado para el reciclado de una cantidad de residuos de botellas para bebidas con sus tapas y tapones equivalente al 77% en peso de tales productos; a más tardar en 2029 aumentado el porcentaje de recogida por separado al 90% en peso de los mismos productos.

El artículo 10 prevé medidas de concienciación para los consumidores con la finalidad de prevenir los vertidos de basura dispersa. Los consumidores deben ser correctamente informados sobre la disponibilidad de alternativas reutilizables y sistemas de reutilización, sobre las opciones de gestión de residuos o de eliminación más adecuadas, sobre las mejores prácticas para una gestión correcta de los residuos y sobre las consecuencias negativas de las malas prácticas, incluyendo los impactos en la red de alcantarillado. Todo ello para favorecer un comportamiento responsable por parte de los consumidores y una correcta información sobre las características de los productos.

Finalmente, el artículo 14 establece que los EEMM deberán adoptar un régimen de sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias, aplicables a cualquier infracción de las disposiciones nacionales adoptadas para que las normas no se queden en estado de mera declaración de intención.

El artículo 15 prevé que la Comisión realice una evaluación de la presente Directiva a más tardar el 3 de julio de 2027, presentando también un informe sobre los principales resultados.

IV.4.4. Entrada en vigor y transposición

La Directiva (UE) 2019/904, de 5 de junio, entró en vigor el 2 de julio de 2019, a los veinte días de su publicación en el Diario Oficial de la UE (artículo 18).

Los EEMM deberán poner en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la Directiva a más tardar el 3 de julio de 2021.

No obstante, aplicarán las medidas necesarias para dar cumplimiento: al artículo 5 (restricciones para la introducción en el mercado), a partir del 3 de julio de 2021; al artículo 6, apartado 1 (requisitos aplicables a los productos) a partir del 3 de julio de 2024; al artículo 7 (requisitos de marcado) a partir del 3 de julio de 2021; al artículo 8

(responsabilidad ampliada del productor) a más tardar el 31 de diciembre de 2024 pero, en relación con los regímenes de responsabilidad ampliada del productor establecidos antes del 4 de julio de 2018 y en relación a ciertos productos de la sección III del parte E del anexo, a más tardar el 5 de enero de 2023.

Como todas las directivas comunitarias habrá que ver cómo y cuándo se realizará la transposición efectiva, con la comunicación del Estado Español a la Comisión de las medidas de implementación pena la abertura de un procedimiento de infracción³⁴⁸. Según el principio de subsidiariedad a veces las normativas autonómicas intervienen antes de la normativa nacional³⁴⁹, precursora al respecto la Resolución del Gobierno de Canarias de 13 de agosto de 2018, por la que se dispone la publicación del Acuerdo por el que se fijan directrices y recomendaciones urgentes para los ciudadanos, distribuidores y grandes superficies, y para el sector público institucional autonómico, para la reducción y reciclaje de residuos de plásticos de un solo uso en la Comunidad Autónoma de Canarias bajo el lema “Cero plásticos de un solo uso en Canarias”. Se trata de una acción más amplia actuación de la Estrategia contra el plástico en una economía circular, ya que se ha adoptado una verdadera “Estrategia canaria sobre los plásticos” en el marco del Programa FEDER Canarias 2014-2020³⁵⁰.

IV.4.5. Posibles soluciones: cambios necesarios en el modelo económico, la evolución de la economía lineal a la economía circular

El modelo de crecimiento económico que ha caracterizado los últimos ciento cincuenta años de historia, la “economía lineal”, es una economía industrial, de mercado, basada en la extracción de materias primas siempre nuevas, el consumo de masa y la producción de residuos una vez alcanzado el final de la vida útil del producto³⁵¹.

³⁴⁸ Xabier Arzo Santisteban, *Transposición de Directivas y Autogobierno el Desarrollo Normativo Del Derecho de La Unión Europea En El Estado Autonómico*, ed. by Institut d’Estudis Autònoms Generalitat de Catalunya, 2013, p. 101.

³⁴⁹ Nogueira López and Arzo Santisteban, p. 297.

³⁵⁰ ‘Actuaciones Cambio Climático’

<http://www.gobiernodecanarias.org/cptss/sostenibilidad/actuaciones_financiacion_europea/programa-feder-2014-2020/actuaciones-cofinanciadas-feder-2014-2020/actuaciones-en-materia-de-cambio-climatico/> [accessed 3 December 2019].

³⁵¹ Alberton, p. 24-28.

Precisamente esta actitud de extracción y abandono de materia ha causado los ya mencionados efectos medioambientales nocivos como la contaminación de los mares y de la tierra, el drama de los residuos, las emisiones de gases de efecto invernadero responsables del cambio climático, guerras sangrientas por el control de las fuentes de energía primaria y fuertes desigualdades sociales.

La fórmula simplificada que puede describir perfectamente la economía lineal está representada por sólo tres palabras, que sintetizan fácilmente su significado oculto: extraer, usar y tirar.

La pregunta, entonces, es si es posible pensar en una economía diferente de la lineal, que constituye el paradigma consolidado para la producción y el consumo de bienes y servicios en la era de la globalización.

La necesidad de superar este esquema clásico parece inevitable si se fija el año 2030 como año de referencia: se prevé que hasta entonces la demanda de energía aumentará aún en un 50%, en la misma medida que la demanda de alimentos, mientras que se necesitará un 40% más de agua para apoyar los nuevos niveles de producción y consumo.

Estas nuevas exigencias, junto con las otras razones puramente medioambientales analizadas, parecen suficientes para intentar superar el actual modelo de desarrollo que considera las materias primas ilimitadas o se basa sobre su ilimitada regeneración y reproducibilidad.

La respuesta de la llamada “economía circular” no sólo es necesaria para hacer frente a estas exigencias de preservación de los recursos, sino que sería un nuevo paradigma más ventajoso para los consumidores y las empresas, así como para el medio ambiente³⁵².

La definición clásica de economía circular se podría resumir en la fórmula de una economía pensada para poder regenerarse sola, donde algunos materiales tendrían la capacidad de reintegrarse en la biosfera y otros gozarían de la posibilidad de ser revalorizados ³⁵³.

³⁵² René Javier Santamaría Arinas, ‘Economía Circular: Líneas Maestras de Un Concepto Jurídico En Construcción’, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 10.1 (2019), 1–37 <<https://www.raco.cat/index.php/rcda/article/view/359759#.XeEU8J9a-mo.mendeley%0Ahttps://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6295528>>.

³⁵³ Rafael Chaves Ávila and José Luis Monzón Campos, ‘La Economía Social Ante Los Paradigmas Económicos Emergentes: Innovación Social, Economía Colaborativa, Economía Circular, Responsabilidad Social Empresarial, Economía Del Bien Común, Empresa Social y Economía Solidaria’, *CIRIEC-España*

La misma expresión de economía circular evoca la idea de la transición de un tipo de modelo, que prevé el abandono del bien después de su utilización, a otro centrado en la eliminación del desperdicio mediante la devolución de los materiales tratados en los ciclos productivos, para reutilizarlos al final de su función original³⁵⁴.

En el modelo de economía circular hay varios elementos básicos que están formados por las personas, el medio ambiente, la resiliencia, el pensamiento sistémico, la temporalidad y la materia renovable, lo que nuestros ojos hasta hoy veían “como algo a desechar”, hoy debe entenderse como el conjunto de componentes biológicos, químicos y técnicos que pueden desmontarse en unidades más simples y cuyo objetivo es permanecer en el ciclo económico, para un nuevo uso³⁵⁵.

El interés por el éxito de un modelo económico alternativo al lineal conlleva consecuencias positivas tanto para las empresas como para los consumidores, precisamente las grandes y medianas empresas, pero también las pequeñas, han iniciado un proceso de “circularización” de su economía.

Importantes empresas europeas, ya están reunidas en una especie de club, dirigido por la *Macarthur Foundation*, y se dicen dispuestas a abandonar la vieja economía lineal. El impulso a hacerlo, ciertamente, se encuentra en el interés en la protección del medio ambiente, pero sin duda, y probablemente, hay que considerar también las ventajas económicas, en términos de innovación, mejora del producto y reducción de los costes. Según estudios recientes, el 78% de las empresas europeas que han adoptado prácticas de economía circular han visto crecer su reputación y facturación³⁵⁶.

Sin embargo, el compromiso de los sujetos privados no es el único realizado en este momento histórico, se tienen que señalar las intervenciones normativas europeas y nacionales que han intentado, e intentan, dar una dimensión normativa a la afirmación de una nueva idea de economía verde.

Las Directivas europeas aprobadas hasta ahora forman parte de dos paquetes: el primero, que incluye seis Directivas (Directiva 2008/98/CE, Directiva 1994/62/CE, Directiva

Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, 2018, 5–50 <<https://doi.org/10.7203/CIRIEC-E.93.12901>>.

³⁵⁴ Emilio Cerdá and Aygun Khalilova, ‘Economía Circular’, *Economía Industrial*, 2016, 1–10 <mincotur.gob.es>; Santamaría Arinas.

³⁵⁵ Elisa Scotti, ‘Poteri Pubblici , Sviluppo Sostenibile Ed Economia Circolare’, *Il Diritto Dell’economia*, 2019, p. 493–529.

³⁵⁶ Ellen Macarthur Foundation, p. 1-120.

1999/31/CE, Directiva 2003/53/CE, Directiva 2006/66/CE, Directiva 2012/19/CE) que se ha propuesto modificar con la Comunicación de la Comisión de la UE que contiene el plan de acción para la economía circular titulado “Cerrar el círculo: un plan de acción de la UE para la economía circular”; el segundo paquete, de 2018, tiene por objeto cuatro Directivas (Directiva 849/2019/UE, Directiva 850/2019/UE, Directiva 851/2019/UE, Directiva 852/2019/UE), y del mismo año es el primer marco estratégico de revalorización del plástico a nivel de la UE, la “Estrategia europea para el plástico en una economía circular”³⁵⁷.

El hecho de que todas las Directivas mencionadas se refieran a la gestión de residuos podría dar lugar a la confusión de considerar que se trata de una reforma que sólo afecta al derecho del medio ambiente. Además, dado que el problema de los residuos es prioritario, se podría pensar que la economía circular es algo relacionado sólo con la temática de la basura y de los residuos.

Sin embargo, si esto es innegable, porque los residuos son objeto del ciclo económico en cuestión, también es cierto que la llamada *blue economy*, sucesora de la anterior *red economy* lineal y la *green economy*, que se centra especialmente en la protección del medio ambiente, aborda los problemas de la sostenibilidad medio ambiental más allá de la simple conservación, apuntando a una verdadera regeneración de los bienes. La basura es parte del círculo económico³⁵⁸.

La Comisión ha lanzado una campaña de compromiso voluntario, de sensibilización e información de la sociedad en materia de plástico reciclado. Entre los esfuerzos realizados se encuentran la mejora de los aspectos económicos y la calidad del reciclado de plásticos, la reducción de los residuos de plástico y el cese de su abandono en el medio ambiente, el fomento de la inversión y la innovación en la cadena de valor de los plásticos y, finalmente, el inicio del proceso para detener la inserción de microplásticos en productos comerciales.

Un menor compromiso de cada Estado desde este punto de vista de estricta actualidad no podría entenderse si está claro que invertir en la economía circular conviene, en primer

³⁵⁷ Comisión Europea, ‘Comunicación de La Comisión Al Parlamento Europeo, Al Consejo, Al Comité Económico y Social Europeo y Al Comité de Las Regiones: Una Estrategia Europea Para El Plástico En Una Economía Circular’, 2018 <https://www.ellenmacarthurfoundation.org/assets/downloads/EllenMacArthurFoundation_TheNewPlasticsEconomy_Pages.pdf>.

³⁵⁸ De Leonadis, p. 65-68.

lugar, precisamente al presupuesto del Estado, porque se reducirían las importaciones de materias primas.

Sin embargo, es esencial un esfuerzo normativo adicional en este ámbito para regular la reintegración de los residuos recuperados en el ciclo económico, para describir las características y normas que deben garantizar los productos. El vínculo es evidente: a través de la economía circular el producto, que inicialmente es un residuo, es tratado y saneado, luego reintegrado en el círculo económico.

El sistema económico lineal que prevalece actualmente ofrece pocas perspectivas para una gestión eficaz de los residuos, pero no hay que caer en el error de convencerse de que la generación de residuos en la economía circular puede ser nula.

A la pregunta de si la economía circular salvará el planeta, hay que tener cuidado con la respuesta. La propia Comisión Europea es consciente de que se trata sólo de una pieza, que debe combinarse con otras políticas, algunas de las cuales ya se han emprendido, en materia de clima, productos químicos, agricultura, energía. Sin duda, sin embargo, es una pieza importante de un proceso de cambios, pero no se trata de la solución definitiva.

La economía circular debe desarrollarse en tres aspectos: el primero, más inmediato y más relevante para la protección del medio ambiente, que se refiere a la gestión de los residuos; el segundo, que se refiere a aspectos económicos, en particular al ahorro de las materias primas; el tercero, el más innovador, que se refiere a las nuevas tecnologías.

Crear un equilibrio entre necesidades y recursos, reducir el desperdicio, favorecer la interacción: estos son los objetivos de la economía circular. Según el modelo propuesto los residuos no existen, los productos se desmontan y se vuelven a ensamblar para un ciclo de optimización, por lo que la regeneración continua y el concepto de fin de vida se sustituye por el de reconstrucción.

Esta es la primera perspectiva de la que ha partido el proceso de elaboración del derecho europeo que tiende a identificar la economía circular con el sistema de la jerarquía de los residuos. Primero la actividad de prevención, en segundo lugar, la reutilización, luego la de reciclaje, luego la recuperación de otro tipo y sólo en última instancia la eliminación.

Excepcionalmente, en consonancia con el respeto del principio de sostenibilidad medioambiental y de protección de la salud humana, para categorías especiales de

residuos es posible apartarse de la estructura jerárquica mencionada, siendo necesario hacer prevalecer intereses diferentes.

En un sistema circular, por otra parte, el círculo se cierra con la transformación de los residuos en recursos. Los residuos desde ese punto de vista se transforman en un bien jurídico. Aunque su reutilización concreta dependerá de la naturaleza del residuo: pueden contener ingredientes biológicos (nutrientes), obviamente no tóxicos, que pueden devolverse con seguridad a la biosfera; o pueden consistir en “materiales duraderos” y contener materia inadecuada para la biosfera, pero que tengan un valor para la economía (como metales, plásticos). La extracción y recuperación de estos materiales dependerá del nivel de conocimiento que se tenga de esa mercancía utilizada: de qué materias primas se ha obtenido, con qué ciclo productivo, qué modificaciones químicas ha soportado.

El paradigma de la economía circular no se agota con el único aspecto examinado, ya que se debe extender también a la noción del subproducto y de la fase del fin del residuo: este vínculo es connatural en la idea misma de recuperación del bien.

Remitiéndose al análisis completo de subproducto, es necesario señalar que, mientras que, en el pasado, con el fin de proteger el medio ambiente, la tendencia era ampliar en gran medida el concepto de residuo, al incluir prácticamente todos los casos, se ha ido consolidando progresivamente la tendencia opuesta a la idea de excluir de la lista de residuos, en condiciones particulares, varias categorías de bienes de valor económico y que pueden ser reutilizados inmediatamente (los subproductos, precisamente).

La última referencia dicotómica entre la economía circular y los residuos es lo que implica el principio de responsabilidad ampliada del productor. El principio ha sido descrito por primera vez en el art. 8 de la Directiva 2008/98/CE, con el fin de apoyar un diseño y una producción de los bienes capaces de favorecer la utilización eficiente de los recursos durante todo el ciclo de vida. Según este principio, el productor de un bien o servicio determinado tiene el deber de interesarse también por el fin de vida de dicho producto.

En conclusión, está claro que la intersección entre la economía circular y los residuos se compone de varios niveles autónomos (jerarquía de residuos, reglas de subproducto y fin de vida del residuo, principio de responsabilidad ampliada del fabricante), pero debe ser igualmente obvio que es un aspecto único que no agota el alcance y el contenido del concepto de economía circular, como afirma la propia Directiva 2008/98/CE, por la que

las medidas adoptadas en el ámbito de la economía circular van más allá de los residuos³⁵⁹.

El segundo aspecto sobre el que es oportuno detenerse es el que se refiere a la conexión entre la economía circular y las materias primas, lo que es objeto de recuperación propiamente dicha, por una parte, y que se convierte en una nueva materia (denominada materia prima segunda) funcional a las necesidades del mercado, por otro lado.

Cambia el punto de vista del sistema, ya que se abandona el perfil puramente medioambiental, para concentrarse en un perfil económico. A diferencia de la economía lineal, donde el consumo de un producto genera rápida y exclusivamente un residuo según el esquema “extraer-usar-tirar”, en aquella de tipo circular el producto que constituye el residuo de alguien se regenera convirtiéndose en recurso para alguien más.

Aquí está el perfil económico del asunto: el residuo que era sinónimo de costes y cargas se convierte en riqueza y oportunidad para el mercado. En este sentido, la economía circular podría aumentar el consumo eficiente de los recursos, y sobre todo en un contexto de escasez de las fuentes primarias esto tiene un valor inestimable.

Efectivamente, se permite reducir la demanda de materias primas y su dependencia de las importaciones, haciendo que el abastecimiento de determinados sectores industriales esté menos sujeto a la volatilidad de los precios de los mercados internacionales de materias primas, así como la incertidumbre de suministro debida a la escasez de recursos y/o a factores geopolíticos.

Sin embargo, hay que recordar que una comprobación empírica de la desaparición de las materias primas es muy difícil, sino imposible, a escala mundial.

En el contexto internacional, la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible y el Acuerdo de París sobre el Clima también han establecido objetivos globales para responder a estos retos. Entre las soluciones encontradas se encuentra la bioeconomía³⁶⁰, que se aplica con un enfoque circular: transformar las algas en carburante, obtener fertilizantes a base de biomasa de los subproductos industriales.

³⁵⁹ Sara García García, ‘Economía Circular: la Unión Europea impulsa reformas sobre la base de un tema crucial, la gestión de residuos, con el fin de alcanzar mejoras económicas y medioambientales’, *Actualidad Jurídica Ambiental*, 2016, 1–11.

³⁶⁰ Mansour Mohammadian, ‘La Bioeconomía: Un Nuevo Paradigma Socioeconómico Para El Siglo XXI’, *Encuentros Multidisciplinares*, 2005, 1–12
<<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1114027&orden=62531&info=link>>.

A nivel comunitario los principales documentos de la UE en este ámbito son “una nueva Estrategia en materia de bioeconomía para una Europa sostenible” y la Comunicación “una bioeconomía sostenible para Europa: consolidar la conexión entre la economía, la sociedad y el medio ambiente” que ha propuesto actualizaciones a la Estrategia mencionada anteriormente³⁶¹.

Tres son los objetivos que se plantean a la luz de las dos intervenciones europeas: reforzar progresivamente los sectores biológicos, realizar realidades bioeconómicas locales y, por último, comprender los límites ecológicos de la bioeconomía.

El último nivel de reglamentación es el nacional. España en 2015 se dotó, en diálogo con la Comisión Europea, de un documento, “Estrategia española de Bioeconomía: Horizonte 2030”, capaz de declinar internamente la reglamentación europea. Portugal todavía está ultimando su estrategia nacional para la bioeconomía que supuestamente se presentará en breve.

Este modelo, para que triunfe, requiere, sin embargo, una participación efectiva y convencida, además de las instituciones, también de los agentes que operan en el mercado, es decir, las empresas y los productores, sin olvidar a los consumidores, que deben ser cada vez más capaces de “clasificar” los bienes que puedan tener circularidad, respecto a los que no la tengan.

Con el trabajo de investigación se ha querido analizar la actual crisis medioambiental desde un punto de vista jurídico, cuestionándose sobre cuáles instrumentos de gobernanza podrían ser eficaces para garantizar un cambio de rumbo real y en breves tiempos. Uno de los puntos centrales de la problemática del medio ambiente se concreta en el conflicto entre los varios niveles de “gobernanza”, tocando el delicado tema de la soberanía interna de los Estados. En el corto plazo que nos queda antes de la irreversibilidad de la catástrofe medioambiental se ha intentado entender si la gobernanza multinivel es el instrumento jurídico correcto. La temática medioambiental no puede prescindir de una perspectiva transnacional, o mejor supranacional, porque, aunque el problema tenga orígenes en un Estado, los efectos recaen sobre la entera comunidad internacional con consecuencias globales.

³⁶¹ Comisión Europea, ‘Una Bioeconomía Sostenible Para Europa: Consolidar La Conexión Entre La Economía, La Sociedad y El Medio Ambiente’, 2018.

El derecho internacional por sí solo no es capaz de establecer una limitación a la soberanía interna de los Estados para tutelar el mar. Faltan normas de carácter consuetudinario relativas a una verdadera obligación de proteger el medio ambiente marino limitando la naturaleza propia de los Estados que consiste en autonomía política y decisional todo ello justificado por la naturaleza anárquica y acéfala del derecho internacional que no deja espacio a la imposición de medidas o acuerdos desde “arriba” y necesita largos plazos para una confluencia verdaderamente mundial sobre las intervenciones necesarias y urgentes que la crisis del medio ambiente marino requiere.

Las cumbres como ocasión de discusión política de los Estados son frecuentes pero los Estados no llegan a acordarse sobre las metodologías para actuar. Está claro que las actuaciones singulares y aisladas de cada Estado no resultan eficaces, la crisis global del medio ambiente marino necesita de una solución universal y convergente, es verdad que las lesiones se producen a nivel territorialmente limitado pero los efectos tienen repercusión en el entero planeta.

Si el sistema internacional aparece débil desde el punto de vista político, es indiscutible la presencia de instituciones estructuradas creadas por el derecho, como el caso de la UE, nacida con la finalidad de dictar normas para la mayoría de los Estados y preservar un patrimonio como el medio ambiente que pertenece a la humanidad.

El Green Deal parece un ejemplo clave de lo que podría ocurrir en los próximos años, convergiendo las exigencias económicas con las medioambientales, aprovechando la crisis para transformarla en un reto, una ocasión para cambiar. Las propuestas de la Comisión han sido duramente criticadas por parte de la sociedad civil y las ONG que destacan la falta de contenidos sustanciales y la incapacidad actual de poder traducir los principios en acciones concretas a largo plazo. Todo se quedaría nuevamente en una simple declaración de principios.

La crisis global del medio ambiente necesita la cooperación del derecho juntos con un cambio de estilo de vida, quizás la coyuntura económica y social derivada del coronavirus podría reforzar la estructura del edificio comunitario.

IV.4.6. Conclusiones sobre la Directiva SUP

La presencia de residuos de plástico en el medio ambiente y en particular en el medio marino no es una novedad, es cierto que la Directiva 2019/904 puede representar un punto de inflexión bajo el punto de vista de la prevención de la contaminación por plástico porque por primera vez se refiere a la producción de productos de plástico, los de un solo uso, atacando al origen, a la cadena del producto.

Con la Directiva se destaca el papel de la UE en la prevención y lucha contra la generación de la basura marina, pero hay que recordar que es un fenómeno que no tiene fronteras físicas ya que los residuos viajan con las corrientes marinas desde sitios muy lejanos por todo el mundo, y la reducción de la basura marina representa una medida clave para conseguir el Objetivo de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas n. 14 que consiste en conservar y utilizar de forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible (Considerando 3 de la Directiva). Prohibir el plástico de un solo uso de forma inmediata no es la medida proporcionada³⁶², hace falta un cambio gradual, compaginando medidas de carácter legislativos con otras medidas³⁶³, habrá que empezar por los productos que presentan alternativas efectivas y viables. El sacrificio que se pide a los productores europeos no puede ser una acción aislada, necesita un compromiso a nivel internacional y mundial. La idea de la adopción en breve de “una Convención mundial sobre la erradicación de plásticos de un solo uso parece estar fuera de cuestión, queda saber si las iniciativas estatales y regionales que se anuncian cada día serán suficientes para retrasar el peligro de asfixia por parte del plástico al cual está expuesto el planeta”³⁶⁴.

En relación a las medidas de concienciación parece raro que solo en 2019 se impongan obligaciones a los EEMM de adoptar tales medidas como si solo en los últimos meses se haya descubierto el problema de la contaminación de los mares. El problema central no es el plástico en sí mismo, sino el abandono en el medio natural, se trata de un problema de educación cívica y ambiental, de responsabilidad general colectiva, que se queda o se puede quedar en la esfera de la iniciativa personal y voluntaria. La educación no es suficiente si luego no existen infraestructuras necesarias para permitir la reutilización y

³⁶²Carla Gomes Amado, ‘O Plástico , a Nova Praga Ambiental’, *Revista Do Ministério Público*, 156 (2018), 193–220, p. 216.

³⁶³ Riley E.J. Schnurr and others, ‘Reducing Marine Pollution from Single-Use Plastics (SUPs): A Review’, *Marine Pollution Bulletin*, 137 (2018), 157–71 <<https://doi.org/10.1016/j.marpolbul.2018.10.001>>, p. 167.

³⁶⁴ Amado Gomes, ‘O Plástico , a Nova Praga Ambiental’.

la posibilidad de recuperar determinados tipos de productos. Sería absurdo si la Directiva SUP tuviera como destinatarios únicamente los productores de los productos de plástico de un solo uso. Las instituciones públicas también están involucradas, ya que deben promover la reconversión de la industria del plástico y asegurar inversiones para una transición hacia una verdadera y efectiva economía circular de los escasos recursos disponibles en la actualidad. Prohibir los productos de plástico de un solo uso sería totalmente inútil si no se acompañara por un cambio en la sociedad, por acciones concretas del punto de vista de la información y de la educación. La alarma para el medio ambiente ha saltado frente a un mar de plástico, pero no podemos esperar mucho tiempo para invertir el rumbo, si no queremos acabar con un mar sin vida.

A la Directiva SUP, si por un lado es una normativa que se refiere al descriptor 10 basura marina, se podría aplicar el paradigma de la GMN tratándose de un enfoque de toma de decisiones que involucra la colaboración y coordinación entre diferentes niveles de gobierno, actores y partes interesadas para abordar problemas complejos y transfronterizos.

La Directiva SUP, por un lado, necesita la colaboración entre la Comisión Europea, los EEMM de la UE, las empresas y los consumidores y, por otro, también requiere que los EEMM adopten medidas específicas en sus propios territorios para cumplir con los objetivos establecidos a nivel europeo. Los EEMM deben coordinar y colaborar con las autoridades locales y regionales para implementar medidas efectivas de reducción de residuos de plástico.

Además, la Directiva SUP establece un marco general para la colaboración y coordinación entre los EEMM de la UE en la implementación y ejecución de la Directiva, incluida la cooperación en la recopilación y el intercambio de datos y mejores prácticas.

En resumen, la Directiva SUP podría ser un ejemplo claro de cómo se puede aplicar el paradigma de la GMN para abordar un problema ambiental complejo que trasciende las fronteras políticas y geográficas.

Se puede argumentar también que la Directiva SUP es una aplicación del principio de subsidiariedad en materia de medio ambiente. Al establecer objetivos y medidas específicas para reducir los residuos de plástico en toda la UE, la Directiva SUP garantiza que se aborde el problema de manera coordinada y coherente a nivel europeo. Al mismo

tiempo, permite a los EEMM adoptar medidas adicionales o adaptar las medidas existentes para abordar los desafíos específicos que enfrentan en sus propios países.

En términos generales, la subsidiariedad es un principio que establece que las decisiones deben tomarse a nivel local o regional en lugar de a nivel centralizado, siempre que sea posible y apropiado. Este principio se utiliza para garantizar que las decisiones se tomen lo más cerca posible de las personas a las que afectan.

En España para la implementación de la Directiva SUP se aprobó el Real Decreto 1055/2022, de Envases y Residuos de Envases, de 27 de diciembre, que establece objetivos y medidas específicas para envasadores, distribuidores, poseedores y administraciones. Además, se desarrolla un régimen de responsabilidad ampliada del productor para todos los envases, de modo que los productores afectados asuman el coste de la gestión de sus residuos.

Entre las principales novedades destacan medidas enfocadas en la prevención de residuos de envases, el fomento de la venta a granel de alimentos, el aumento de la reutilización de envases y la mejora de la reciclabilidad y el reciclado de los envases.

En Portugal la transposición de la Directiva se realizó por la Ley 76/2006 modificada por el Decreto Ley 78/2011, prohibiéndose la comercialización de una serie de productos de plásticos de un solo uso a partir del 1 de noviembre de 2021, estableciendo metas de reducción del consumo hasta 2026³⁶⁵.

³⁶⁵ ‘La Nueva Era de La Gestión de Residuos Plásticos En Portugal’ <<https://www.belzuz.net/es/publicaciones/en-espanol/item/11651-la-nueva-era-de-la-gestion-de-residuos-plasticos-en-portugal.html>>.

CONCLUSIONES

I. La protección del medio ambiente marino en la Macaronesia europea no se puede considerar un ejemplo uniforme de la aplicación de la GMN, ya que el concepto que abarca todo lo relacionado con la protección del medio ambiente marino en la Macaronesia no es homogéneo. Europa se ha convertido en un campo óptimo para experimentar nuevos procedimientos de gestión de políticas públicas y gobernanza de territorios que trascienden las fronteras nacionales. Por un lado, el ordenamiento comunitario implica una cesión de soberanía por parte de los Estados hacia la UE. Por otro lado, ha habido una descentralización territorial que ha transferido poderes estatales a niveles de gobierno territorial, como las CCAA o Regiones según los ordenamientos jurídicos de referencia. Esto ha debilitado el control absoluto de los Estados sobre su territorio, y ahora actúan, legislan y administran junto con entidades de otros niveles de gobierno.

II. En la perspectiva de la GMN, las políticas europeas se llevan a cabo mediante procesos de toma de decisiones que incluyen dimensiones institucionales a nivel supranacional, nacional y regional. Se ha rechazado el enfoque intergubernamental asociado anteriormente con organizaciones internacionales y se ha adoptado un enfoque descriptivo de la realidad comunitaria. Para construir una Europa unida, no basta con la mera negociación entre EEMM, sino que también es necesario que las entidades subestatales desempeñen un papel activo, siendo los niveles de gobierno más cercanos a los ciudadanos los principales ejecutores de las políticas comunitarias. El éxito del proceso de integración europea radica en ir más allá de la territorialidad y reconocer la importancia de la colaboración y la complementariedad entre los diferentes niveles institucionales. A medida que avanza el proyecto europeo, se ha incrementado la autonomía de los gobiernos territoriales en los diferentes sistemas legales. No es sorprendente, por lo tanto, que se hayan creado muchas redes de colaboración entre entidades subestatales interesadas en coordinar sus actividades, ya sea entre regiones o entidades locales geográficamente cercanas a lo largo de las fronteras de los EEMM o, como en el caso de la Macaronesia europea, debido a afinidades geográficas, históricas, económicas y sociales que clasifican a los archipiélagos de la Macaronesia europea como RUP. La creación de estructuras de cooperación entre entidades territoriales europeas se ha producido de manera voluntaria e informal, inicialmente debido al contacto entre territorios con necesidades socioeconómicas similares. Con el tiempo, esta cooperación

se ha vuelto más frecuente y “guiada”. En el ámbito de la UE, se ha desarrollado una realidad constitucional e institucional definida como “multinivel”, que refleja una estructura compleja en constante desarrollo. Esta realidad oscila entre la unidad y la diferenciación, lo que requiere la adopción de soluciones adecuadas para garantizar la convivencia entre las diversas formas de gobierno y los diferentes niveles institucionales. Para fortalecer este nuevo ordenamiento, ha sido necesario buscar soluciones, como la asociación o la cooperación territorial, así como la cooperación transfronteriza sobre todo en relación al espacio marítimo. Estas soluciones acercan a las Comunidades o Regiones para que puedan actuar conjuntamente, a pesar de las diferencias derivadas de pertenecer a legislaciones nacionales diferentes y de estar separadas por fronteras.

III. La biodiversidad del planeta Tierra está cambiando sin que los científicos puedan hacer previsiones exactas, y a una velocidad que no permite reacciones inmediatas. Las actividades humanas son las responsables directas de todos los desastres medioambientales, y se está siendo testigo de la degradación de los ecosistemas y la pérdida de biodiversidad hasta límites impensables. Los ecosistemas marinos están expuestos a múltiples amenazas que se acumulan con el tiempo, como el aumento del nivel del mar, la contaminación y el aumento de la temperatura del agua. Estos factores están causando cambios significativos y modificando los ecosistemas marinos. Por tanto, es urgente e imprescindible utilizar y fortalecer los instrumentos de gestión y protección del medio marino. El medio marino representa un pilar básico del bienestar europeo, como lo ha afirmado la Comisión Europea en el Libro Azul “Una política marítima integrada para la Unión Europea”. El mar es un lugar de intercambios mercantiles, un regulador del clima, una fuente de recursos y energía, y un lugar ideal para la residencia y las actividades recreativas. Se trata de un espacio complejo donde convergen múltiples intereses. El mar plantea desafíos difíciles que justifican la distribución de competencias entre diferentes actores públicos. La aplicación de la GMN al mar es una consecuencia necesaria para lograr una gestión integrada y coordinada de las actividades marítimas. Como la UE ha afirmado en su Libro Azul, los espacios marítimos son elementos esenciales para el bienestar y la prosperidad de Europa. El uso creciente de los recursos marinos, los efectos del cambio climático, las catástrofes naturales y la erosión ejercen una presión considerable sobre los espacios marinos, lo que hace necesaria una gestión integrada de la tierra y del mar a través de la planificación integrada del espacio terrestre

y marítimo a nivel europeo, superando los límites administrativos de cada Estado miembro.

IV. La PMI tiene como objetivo principal promover una gestión integrada y sostenible de los espacios marítimos de la UE, teniendo en cuenta los diversos usos y actividades que se llevan a cabo en ellos. Esta política busca coordinar y armonizar las acciones de diferentes sectores relacionados con el medio marino. El enfoque común de la PMI se basa en la comprensión de los espacios marítimos como unidades territoriales interconectadas y en la necesidad de adoptar medidas de gestión que tengan en cuenta los impactos acumulativos y sinérgicos de las diferentes actividades. Esto implica considerar los intereses y necesidades de todas las partes involucradas, incluyendo a los EEMM, las autoridades locales y regionales, los sectores económicos, las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil. La GMN es un principio fundamental en la implementación de la PMI. Esto significa que la toma de decisiones y la gestión de los espacios marítimos involucra a múltiples niveles de gobierno, desde el nivel local hasta el nivel europeo. Se busca fomentar la cooperación, la coordinación y el intercambio de información entre estos niveles, con el fin de lograr una gestión efectiva y equilibrada de los recursos marinos. La elaboración de una PMI para la UE representa un esfuerzo por adoptar un enfoque común y coordinado para la gestión de los espacios marítimos, teniendo en cuenta los intereses y necesidades de diversos sectores y actores. Este enfoque se basa en una tipología territorial y se sustenta en el principio de GMN, buscando asegurar la sostenibilidad y la protección del medio marino en beneficio de las generaciones presentes y futuras.

V. La PMI de la UE ha sido desarrollada a través de diferentes instrumentos. Entre los instrumentos actualmente disponibles de la PMI para la conservación y el seguimiento de los ambientes marinos destacan: la Directiva marco sobre la estrategia marina 2008/56/CE (DMEM), la Directiva 2014/89/UE (Directiva PEM) y la Estrategia Europea para el Crecimiento Azul Sostenible. La primera, en su artículo 3, define “buen estado medioambiental”: “el estado medioambiental de las aguas marinas en el que estas dan lugar a océanos y mares ecológicamente diversos y dinámicos, limpios, sanos y productivos en el contexto de sus condiciones intrínsecas, y en el que la utilización del medio marino se encuentra en un nivel sostenible, quedando así protegido su potencial de usos y actividades por parte de las generaciones actuales y futuras”. El objetivo de la DMEM es alcanzar y mantener un buen estado ecológico del medio marino, meta todavía

lejana³⁶⁶. De acuerdo con la DMEM, los EEMM deberán cooperar cuando compartan una región o subregión marítima y emplear, al fin de una mejor coordinación, las estructuras regionales existentes. Una planificación integrada del espacio marítimo crearía una coordinación sectorial para potenciar la eficacia de las políticas comunitarias y nacionales con una reducción de los costes que derivan de la falta de coordinación de las instituciones. La aplicación exclusiva de la Directiva 2008/56/CE resulta insuficiente para lograr el objetivo de la PMI, ya que “la contaminación de origen terrestre o continental es el factor determinante de la calidad ambiental del medio marino”. Por lo tanto, es fundamental coordinar la PMI con otras medidas sectoriales que también se centren en la protección de los mares y océanos para alcanzar los objetivos de conservación del medio marino.

VI. A pesar del esfuerzo empleado para hacer efectiva la PMI, los resultados logrados en la mejora de la calidad ambiental de los mares y océanos no han sido alentadores. En junio de 2020, la Comisión emitió un informe sobre la implementación de la DMEM. El informe señala que durante el primer ciclo de aplicación de la directiva no se logró detener la pérdida de biodiversidad en Europa, los hábitats marinos europeos están sometidos a una importante presión y las redes tróficas marinas están mostrando tendencias negativas en su estado general. En este escenario, la Comisión examina las condiciones que podrían haber dado lugar a estas consecuencias, concluyendo que entre las causas que están contribuyendo a este resultado insatisfactorio se encuentra la falta de determinación y compromiso de los EEMM para cumplir y hacer cumplir las medidas propuestas, así como la escasa implicación de los sectores económicos privados³⁶⁷.

VII. La PEM es una herramienta jurídica práctica funcional para crear una organización más racional del espacio marino y de las interacciones entre sus usos, siendo el objetivo final establecer un equilibrio entre la demanda de desarrollo económico y la urgente necesidad de proteger el medio ambiente marino³⁶⁸. Un fundamento de la PEM está representado por la Gestión Basada en Ecosistemas, principio que ya apareció con el

³⁶⁶ Inmaculada González Cabrera and others, *La Ordenación Espacial Marítima Del Mar Canario: Retos y Problemas Emergentes*, Dykinson (Madrid, 2021) <<http://hdl.handle.net/10553/111626>>, p. 138-158.

³⁶⁷ Ana María Aldaz Casanova, ‘Aportaciones y Lagunas de La Política Marítima Intregada Para Atajar La Vulnerabilidad de Los Mares y Océanos Frente Al Avance Del Crecimiento Azul’, *Bioderecho*, 2021, 1–11, p. 7.

³⁶⁸ Víctor Cordero-Penín and others, ‘Laying the Foundations for Cross-Border Cooperation in Marine Spatial Planning: The Case of the European Macaronesia’, *Revista Costas*, 6.Vol Esp. 2 (2021), 225–52 <<https://doi.org/10.26359/costas.e1121>>.

Convenio de Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica de 1992. Uno de los propósitos del Convenio de Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica era preservar el buen estado de los ecosistemas marinos para mantenerlos productivos, relacionándolos con la producción de bienes y servicios. En el momento que se adopta un enfoque ecosistémico, la planificación de los espacios marítimos va más allá de los límites jurisdiccionales. En la situación actual la PEM se aplica a un espacio delimitado por la soberanía de los Estados correspondientes, que establecen las aguas sujetas a su jurisdicción y su ZEE. Los mecanismos de cooperación transfronteriza son cada vez más necesarios para el desarrollo adecuado y mejor de la PEM. La cooperación transfronteriza es importante en la fase de la toma de decisiones, porque implica la participación de autoridades de distintos niveles, nacionales, regionales, que deben participar y comprometerse en la protección de los ecosistemas que comparten. La gestión del medio ambiente marino no puede ser fragmentada. La PEM se convierte en un instrumento indispensable para la resolución de conflictos y cumple varias funciones: realizar un inventario de los espacios y mantener una base de datos actualizada sobre sus usos e impacto; preparar los mapas integrados y actualizarlos constantemente con respecto a los usos de los espacios marinos³⁶⁹; adoptar la planificación participativa mediante la aplicación de instrumentos informales como reuniones y grupos de trabajo; elaborar una estrategia nacional integrada que considere un enfoque intersectorial y esté vinculada a las orientaciones internacionales, mejorando aún más las estrategias regionales y revisándola periódicamente; un intercambio de informaciones sistemático; pueden resultar necesarias nuevas instituciones, pero tal vez sea necesario mejorar las existentes, considerando que intervienen diferentes niveles, es decir internacional, nacional, regional y local; mejorar la eficacia de las consultas transfronterizas y reforzar la utilización de órganos de coordinación transnacionales; integrar los resultados de proyectos y las recomendaciones existentes de la política internacional. La PEM se basa en principios ecológicos destinados a proteger y mantener la diversidad de las especies nativas, la diversidad y la heterogeneidad de los hábitats, las poblaciones de especies clave y la conectividad, con el fin de lograr un buen estado ecológico del mar.

VIII. El mar es un espacio complejo, en el que influyen numerosos intereses, actividades y políticas. No es sorprendente que los conocimientos técnicos y las habilidades políticas necesarias para abordar y resolver los múltiples retos de las cuestiones marítimas se

³⁶⁹ García-Sanabria and others.

repartan entre los distintos operadores públicos y privados, además, a diferentes niveles de gobernanza, desde las Naciones Unidas hasta las pequeñas comunidades costeras. La necesidad de abordar la gobernanza de los asuntos marítimos de manera integrada y coordinada entre los Estados interesados, deriva precisamente de la complejidad de los espacios marítimos, en los que convergen varias problemáticas. Cada acción o actividad (transporte marítimo, producción energética, pesca y todas las demás formas de explotación de las aguas y del subsuelo marino, conservación y protección del medio ambiente, investigación e innovación, competitividad y creación de empleo), que se emprende en un espacio marítimo, tiene consecuencias positivas o negativas en otras áreas y en otras actividades. Por lo tanto, un enfoque integrado a cada nivel es un instrumento fundamental para la formulación y aplicación de políticas que abarquen todos los ámbitos y niveles de gobernanza y que trasciendan las fronteras, de manera que permitan la identificación sistemática de sinergias o ineficiencias. En este contexto, es necesaria una gestión adecuada de las actividades humanas a través de la PEM, que se basa en la identificación de las necesidades medioambientales y las prioridades de conservación. El medio marino es un motor de la economía y su potencial solo puede optimizarse a través de medidas precisas de protección del medio ambiente, que requieren planes de gestión integrados para limitar los daños y, al mismo tiempo, favorecer el desarrollo económico. Este es el principio del “Crecimiento Azul”, un proceso de crecimiento sostenible promovido por la UE que tiene como objetivo implementar los sectores de la economía azul, basada en el mar y sus recursos, protegiendo en primer lugar los ecosistemas marinos. La PEM ha permitido el desarrollo de planes de gestión para la conexión de litorales regionales enteros, con la peculiaridad que caracteriza la Macaronesia donde hay lejanía entre las áreas que se pretende proteger. Habida cuenta de la amplitud de los usos, el potencial del espacio marino y los consiguientes conflictos entre los intereses territoriales de los usuarios, para una PEM eficaz es necesaria la participación de las partes interesadas, o de cada uno de los agentes directa o indirectamente implicados que puedan contribuir a definir las prioridades, los objetivos y los criterios de la PEM. Además, los gestores del medio marino y los responsables de la toma de decisiones necesitan nuevas herramientas para desarrollar sistemas de gestión capaces de reducir las presiones antropogénicas sobre el medio marino. Las modalidades de comunicación con las instituciones europeas desarrolladas por las Regiones y la forma en que utilizan los canales de acceso a su disposición representan, por lo tanto, una especie de proyección, a varios niveles (nacional, europeo, internacional), de las redes de

gobernanza regional. Las conclusiones sobre si la PEM es un modelo de GMN no son afirmativas por varias razones: porque la planificación espacial es solo un instrumento aisladamente considerado de protección del mar, al contrario de la PMI que sí es uno de los escasos ejemplos de integración completo y realizado de aplicación de la GMN³⁷⁰. La PEM se sitúa en la esfera de competencias de los Estados, en aplicación del principio de subsidiariedad, y hay que tener en cuenta las peculiaridades y características de cada región y subregión marina analizada.

IX. Se han reconocido los riesgos inherentes a diversas formas de degradación del medio ambiente marino, incluyendo el impacto humano, lo cual ha llevado al desarrollo de una normativa internacional para abordar la protección del medio ambiente marino como un desafío global. Los primeros tratados internacionales se enfocaron en temas relacionados con formas específicas de contaminación, pero con el tiempo, se han creado instrumentos más orientados hacia una gestión integrada y sostenible de los recursos del planeta. Los Estados nacionales responden de diferentes maneras a esta problemática, adaptando en su legislación interna los principios contenidos en los tratados internacionales. En el caso de España y Portugal, se ha establecido una normativa medioambiental que se inspira tanto en los estímulos externos proporcionados por los tratados internacionales como en el marco de la legislación europea. Esta normativa busca abordar los desafíos medioambientales desde una perspectiva más amplia y colaborativa para promover la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales del mar. La protección del medio marino en España y Portugal se ha visto fortalecida por diversos instrumentos, entre los que destaca la Red Natura 2000. Esta red representa un pilar fundamental en la conservación de la biodiversidad marina y costera, y su implementación en ambos países ha sido un paso significativo hacia una gestión más integrada y sostenible de los recursos marinos.

X. La Directiva Hábitats y la creación de Lugares de Importancia Comunitaria (LIC) también han desempeñado un papel crucial en la protección de hábitats y especies en peligro. No obstante, es importante reconocer que existen desafíos en su implementación, y se requiere un esfuerzo continuo para superar obstáculos y garantizar la adecuada conservación de estas áreas. En particular, las Áreas Marinas Protegidas han tenido un papel destacado en la protección de ecosistemas marinos y su evolución en España y

³⁷⁰ Cordero-Penín and others, 'Estableciendo Las Bases Para La Cooperación Transfronteriza En La Planificación Espacial Marina: El Caso de La Macaronesia Europea', p. 226; Torres Barquilla, p. 194.

Portugal ha sido relevante en el contexto más amplio de la región de la Macaronesia. Estas áreas han sido establecidas con el objetivo de preservar la riqueza de la vida marina y asegurar la sostenibilidad de los recursos marinos a largo plazo. En conjunto, estos instrumentos de protección del medio marino son fundamentales para abordar los desafíos ambientales a escala global y local. Sin embargo, para lograr una efectiva conservación y gestión sostenible, es necesario mantener un enfoque colaborativo entre los gobiernos, las organizaciones ambientales y la sociedad en general. Así, es fundamental continuar mejorando y fortaleciendo la implementación de estos instrumentos, teniendo en cuenta los avances científicos y tecnológicos, así como las necesidades cambiantes del medio marino. Solo a través de un esfuerzo conjunto y una sólida cooperación internacional, podremos proteger y conservar la valiosa biodiversidad marina para las generaciones futuras.

XI. Existen diferencias entre España y Portugal relativas a los límites jurídico-administrativos en el medio marino. Tratándose además de un tema políticamente sensible se complica el procedimiento del proceso de cooperación transfronteriza. En segundo término, al presentar el mar de la Macaronesia europea una notable extensión las actividades que se desarrollan en el mar de los archipiélagos presentan escasa interacción, ni siquiera hay conflicto de competencias en relación a los recursos marinos. Además, resulta difícil detectar temáticas de interés compartido en el ámbito del medio marino de la Macaronesia europea. En consecuencia, no resulta urgente concluir acuerdos de cooperación bilateral para gestionar y proteger el medio marino y la cooperación transfronteriza aparece esporádicamente en la agenda política de estos archipiélagos. Al haber poca interacción no hay motivo de conflicto y de disputa, lo que podría favorecer una posibilidad de planificar en el tiempo la temática del crecimiento azul en la Macaronesia europea. El medio marino resulta ser una materia tan compleja que la estructura institucional resulta inadecuada e ineficaz en relación a su gestión, al presentarse en la Macaronesia europea solape y conflicto de normativas y de organismos competentes, manteniendo así separados los marcos de gobernanza cuando se trata de PEM, uno de los instrumentos para proteger el medio marino³⁷¹.

³⁷¹ Cordero-Penín and others, 'Estableciendo Las Bases Para La Cooperación Transfronteriza En La Planificación Espacial Marina: El Caso de La Macaronesia Europea', p. 236-239; González Cabrera and others, p.1.228, p. 124.

XII. El mar y sus recursos, a pesar de tener límites administrativos vinculados a los Estados individuales, deben gestionarse en un contexto supranacional³⁷². La ordenación del espacio marítimo puede considerarse un instrumento para mejorar el proceso de toma de decisiones: proporciona un marco para resolver los litigios entre actividades humanas que compiten y gestionar su impacto en el medio marino. Su objetivo, por lo tanto, es equilibrar los intereses sectoriales y lograr un uso sostenible de los recursos marinos, en consonancia con las estrategias de desarrollo. La ordenación del espacio marítimo va más allá de la fragmentación: a través del enfoque integrado propuesto por la UE, pero especialmente a través de la participación de los diferentes actores en el proceso de planificación puede garantizar la integración más amplia y la concertación. Este método tiene por objeto permitir a las entidades implicadas dialogar y compartir objetivos, métodos, contenidos, aportando sus conocimientos, información, competencias y especificidad, recurriendo a las instituciones presentes, como los acuerdos, o todos los instrumentos que presuponen un diálogo que reviste una importancia determinante, ya que permite alcanzar un punto de equilibrio entre consideraciones contradictorias, basándose en la condición previa para que los participantes sean conscientes de la necesidad de llegar a esa solución técnica, económica y socialmente más aceptable.

XIII. En relación al caso de estudio, debe destacarse que la presencia de residuos de plástico en el medio ambiente, especialmente en el medio marino, no es algo nuevo. Sin embargo, la Directiva 2019/904 (SUP) marca un punto de inflexión en la prevención de la contaminación por plástico, ya que se centra en la producción de productos de plástico de un solo uso, abordando así el origen y la cadena de producción. Esta Directiva resalta el papel de la UE en la prevención y lucha contra la basura marina. No obstante, se debe recordar que este fenómeno no conoce fronteras físicas, ya que los residuos viajan a través de las corrientes marinas desde lugares lejanos de todo el mundo. La reducción de la basura marina es una medida clave para alcanzar el ODS número 14 de las Naciones Unidas, el cual se enfoca en conservar y utilizar de manera sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible. Es importante destacar que la prohibición inmediata del plástico de un solo uso no es una medida realista. Se requiere un cambio gradual que combine medidas legislativas con otras iniciativas. Es necesario comenzar por los productos que tienen alternativas efectivas y viables. El sacrificio

³⁷² Comisión Europea, 'Informe de La Comisión Al Parlamento Europeo, Al Consejo, Al Comité Económico y Social Europeo y Al Comité de Las Regiones. Regiones Transfronterizas de La UE: Verdaderos Laboratorios de La Integración Europea ', p. 1-11, p. 13.

exigido a los productores europeos no puede ser una acción aislada, sino que requiere un compromiso a nivel internacional y mundial. Aunque la adopción de una Convención mundial sobre la erradicación de plásticos de un solo uso parece estar fuera de discusión, es necesario saber si las iniciativas estatales y regionales anunciadas serán suficientes para retrasar el peligro de asfixia del planeta por parte del plástico. En cuanto a las medidas de concienciación, resulta sorprendente que solo en 2019 se haya impuesto la obligación a los EEMM de adoptar dichas medidas, como si el problema de la contaminación de los mares se hubiera descubierto recientemente. El problema central no es el plástico en sí, sino su abandono en el medio ambiente. Se trata de un problema de educación cívica y ambiental, de responsabilidad colectiva. La educación por sí sola no es suficiente si no se disponen de las infraestructuras necesarias para la reutilización y recuperación de determinados productos. Sería absurdo que la Directiva SUP se dirija únicamente a los productores de estos productos. Las instituciones públicas también están involucradas, ya que deben fomentar la reconversión de la industria del plástico y garantizar inversiones para una transición hacia una economía circular más efectiva. Prohibir los productos de plástico de un solo uso sería totalmente inútil si no se acompaña de un cambio en la sociedad, con acciones concretas en términos de información y educación. La alarma ambiental ha sonado frente a un mar de plástico, y no se puede esperar mucho tiempo para revertir esta situación si se quiere evitar que nuestros océanos se conviertan en lugares sin vida. La Directiva SUP puede ser considerada un ejemplo claro de cómo se puede aplicar el paradigma de la GMN para abordar un problema ambiental complejo que trasciende las fronteras políticas y geográficas. Requiere la colaboración entre la Comisión Europea, los EEMM de la UE, las empresas y los consumidores. Además, los EEMM deben tomar medidas específicas en sus territorios para cumplir con los objetivos establecidos a nivel europeo. Esto implica coordinación y colaboración con las autoridades locales y regionales para implementar medidas efectivas de reducción de residuos de plástico. La Directiva SUP establece un marco general para la colaboración y coordinación entre los EEMM de la UE, incluyendo la recopilación y el intercambio de datos y mejores prácticas.

XIV. En resumen, la Directiva SUP aborda de manera integral el problema de la contaminación por plástico mediante medidas legislativas, pero al mismo tiempo son necesarias medidas educativas y de concienciación. Sin embargo, para lograr resultados significativos, es necesario un compromiso global y un cambio en la sociedad y en el

modelo económico. Además, su implementación requiere la colaboración entre diversos actores, desde la Comisión Europea hasta los consumidores. Es importante tener en cuenta que la subsidiariedad permite a los EEMM tomar medidas adicionales o adaptar las existentes para abordar desafíos específicos en sus propios países.

En conclusión, la Directiva SUP representa un enfoque integral para abordar la contaminación por plástico, involucrando a diversos actores y fomentando la colaboración a nivel europeo. Para lograr resultados significativos en la reducción de residuos de plástico, es fundamental implementar medidas legislativas, educativas y de concienciación, y avanzar hacia una economía circular más efectiva. La colaboración entre los EEMM, las autoridades locales y regionales, las empresas y los consumidores desempeña un papel crucial en este proceso.

BIBLIOGRAFÍA

- Abellán López, María Ángeles, ‘Del Cielo Normativo a La Tosca Materia. La Transformación Discursiva Del Buen Gobierno En Gobernanza’, *Foro Interno. Anuario de Teoría Política*, 17 (2017), 55–72
- Abril Manso, Rafael, ‘El Comité de Las Regiones: Su Reforma’, *Revista de Derecho de La Unión Europea*, 2002, 289–97
- ‘Actuaciones Cambio Climático’
<http://www.gobiernodecanarias.org/cptss/sostenibilidad/actuaciones_financiacion_europea/programa-feder-2014-2020/actuaciones-cofinanciadas-feder-2014-2020/actuaciones-en-materia-de-cambio-climatico/> [accessed 3 December 2019]
- AD&C: Agência para a Coesão e Desenvolvimento, Susana Monteiro, Ana Horta, António Sampaio Ramos, and Nuno Romão, *Governança Multinível Em Portugal: Fundamentos Teórico-Concetuais, Coleção Políticas e Territórios*, 2018
<<http://www.adcoesao.pt/content/estudos-e-working-papers> Disclaimer>
- Agencia Española de Seguridad Alimentaria, ‘Microplásticos y Nanoplásticos’, *Madrid: Agencia Española de Seguridad Alimentaria*, 2017, 2016–18
<http://www.aecosan.mssi.gob.es/AECOSAN/web/seguridad_alimentaria/ampliacion/microplasticos_nanoplasticos.htm>
- Aguado Renedo, César, ‘La Difícil Concepción Del Medio Ambiente Como Derecho Constitucional El Ordenamiento Español’, *Revista de Derecho Político*, número 54 (2002), 129–52
- Agudo Zamora, Miguel Jesús, ‘El Reparto Constitucional de La Protección Del Medio Ambiente Marino. Especial Referencia a Los Vertidos Al Mar’, *Dialnet.Unirioja.Es*, 4 (2008), 193–210
- Aguilar, Luis F, *Gobernanza: El Nuevo Proceso de Gobernar* (Fundación Friedrich Naumann para la Libertad, 2010) <www.la.fnst.org> [accessed 19 June 2020]
- , ‘Gobernanza: Normalización Conceptual y Nuevas Cuestiones’, in *Cuadernos de Liderazgo Nº 17*, 2008, pp. 1–31
- Aguilar, Susana, Nuria Font, and Joan and Subirats, ‘Política Ambiental En España. Subsidiariedad y Desarrollo Sostenible’, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 2000, 306–13
- Alberton, Mariachiara, *Governance Ambientale Negli Ordinamenti Composti. Traiettorie Italiane e Spagnole Tra Unità e Asimmetria*, ed. by Edizioni Scientifiche Italiane (Napoli, 2021)
- Aldaz Casanova, Ana María, ‘Aportaciones y Lagunas de La Política Marítima Integradada Para Atajar La Vulnerabilidad de Los Mares y Océanos Frente Al Avance Del Crecimiento Azul’, *Bioderecho*, 2021, 1–11
- Alessi, Eva et al., *Una Trampa de Plástico: Liberando de Plástico El Mediterráneo*, 2018 <www.wwf.es>
- Alibrandi, Rosamaria, ‘Extra Ordinem. Breve Storia Del Costituzionalismo Multilivello Tra Volontà d’integrazione, Dialettica Delle Differenze, Globalizzazione e

- Trasformazione Dello Stato’, *FORO. Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales, Nueva Época*, 19 (2016), 57–95
- Álvarez, García, Gerardo, Jesús Fraga Jordano, Blanca Cutanda Lozano, and Alba Nogueira López, *Observatorio de Políticas Ambientales 2020*, ed. by CIEMAT Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas (Madrid: CIEMAT, 2020)
- Amado Gomes, Carla, ‘Constituição e Ambiente: Errância e Simbolismo’, 2006, 1–17
- , ‘O Ambiente Na Ternura Dos 40 Anos Da Constituição de 1976: Breve Apontamento e Sugestões Para Uma Eventual Revisão *’, in *Colóquio Nos 40 Anos Da Constituição de 1976*, 2016, pp. 1–10
- , ‘O Plástico , a Nova Praga Ambiental’, *Revista Do Ministério Público*, 156 (2018), 193–220
- , ‘Por Mares Nunca de Antes Navegados: Gestão Do Risco e Investigação Científica No Meio Marinho’, *Themis Revista de Direito*, 2013, 123–46
- Ambiente, Ministério do, *Estratégia Nacional de Conservação Da Natureza e Biodiversidade ENCNB 2025*, 2017 <<http://pixabay.org>>
- Aparicio Pérez, Miguel Angel, ‘Los Últimos Cuarenta Años de Reorganización Territorial Del Estado En España’, *Ius Fugit Revista Interdisciplinar de Estudios Histórico-Jurídicos*, 2017, 15–46 <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6330855>>
- Arana García, Estanislao, Francisco Javier Sanz Larruga, and Asensio & Navarro Ortega, *La Ordenación Jurídica Del Medio Marino En España*, Aranzadi, 2012
- de Areilza Carvajal, José M., ‘El Principio de Subsidiariedad En La Construcción de La Union Europea’, *Revista Espanola de Derecho Constitucional*, 1995, 53–93
- Arellano Gault, David and alter, ‘¿Uno o Varios Tipos de Gobernanza? Más Allá de La Gobernanza Como Moda: La Prueba Del Tránsito Organizacional.’, *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 1 (2014), 117–37 <https://doi.org/10.5209/rev_cgap.2014.v1.n2.47538>
- Ares Castro-Conde, Cristina, ‘A Vueltas Con La’gobernanza Multinivel’’, *Revista Española de Ciencia Política*, 4 (2010), 119–33
- Arias Maldonado, Manuel, and Ángel Valencia Sáiz, ‘Claves de La Emergente Política Medioambiental Española : Sostenibilidad , Gobernanza y Europeización’, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 2003, 23–39
- Arzoz Santisteban, Xabier, *Transposición de Directivas y Autogobiernoel Desarrollo Normativo Del Derecho de La Unión Europea En El Estado Autonómico*, ed. by Institut d’Estudis Autònoms Generalitat de Catalunya, 2013
- Assembleia da República, ‘Estatuto Político -Administrativo Da Região Autónoma Dos Açores’, 2009, pp. 172–220
- Astola Madariaga, Jasone, ‘De La Legitimidad Democrática de La Unión Europea y de La Legitimación Democrática de Sus Decisiones: Una Reflexión Sobre El Proyecto de Constitución Europea’, *Teoría y Realidad Constitucional*, 2004, 201–34

- Azpitarre Sánchez, Miguel, and Xavier (dir) Arzoz Santisteban, ‘El Contexto de La Directiva: Principios Jurídicos Que Ordenan El Reparto de Responsabilidades Sobre La Producción Normativa En La Unión Europea’, in *Transposición de Directivas y Autogobierno. El Desarrollo Normativo Del Derecho de La Unión Europea En El Estado Autonómico*, ed. by Institut d’Estudis Autònoms Generalitat de Catalunya, 2013, pp. 23–74
- Balaguer Callejón, Francisco, ‘Crisis Económica y Crisis Constitucional En Europa’, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2013, 91–107
- , ‘Il Principio Di Sussidiarietà Nella Costituzione Spagnola e Negli Statuti Di Autonomia , Nella Prospettiva Europea’, in *Democrazia e Sussidiarietà*, 2007, pp. 1–44
- , ‘La Subsidiariedad En La Unión Europea’, *ReDCE*, 2019, 4 <http://www.ugr.es/~redce/REDCE31/articulos/04_FBALAGUER.htm> [accessed 27 April 2021]
- , ‘Parlamenti Nazionali e Unione Europea Nella Governance Multilivello’ (Quaderni di Nomos. Attualità nel diritto, 2015), pp. 1–22
- Ballester Bayarri, Laura, José Miguel Arnal Arnal, Beatriz García Fayos, and María and Sancho Fernández, ‘Design of a Facility for the Collection of Plastic Waste in Seas and Oceans’, 2020, pp. 1097–1107
- Barreira, A., P. Ocampo, and E. Recio, *Medio Ambiente y Derecho Internacional: Una Guía Práctica*, 2007 <https://www.iidma.org/attachments/Publicaciones/OSMedio_LibroDerecho.pdf>
- Barreira López, Ana, Elisa Bouzada Villar, Paulina Romo Nava, and María Giménez Casalduero, *Gobernanza Para La Protección Del Medio Marino En España: Guía Práctica* (Madrid, 2009)
- Baudet Naveros, José Ramón, Antonio Dominguez Vila, and Juan Ramón (directores) Rodríguez Drincourt, ‘Artículo 153 Medioambiente’, in *Comentarios a La Ley Orgánica 1/2018, de 5 de Noviembre, de Reforma Del Estatuto de Autonomía de Canarias*, 2020, pp. 886–91
- Baztan, J, M Bergmann, A Carrasco, C Fossi, B Jorgensen, A Miguelez, and others, *MICRO 2018 Fate and Impact of Microplastics : Knowledge , Actions and Solutions* ., 2018
- Becker-Weinberg, Vasco, ‘Portugal’s Legal Regime on Marine Spatial Planning and Management of the National Maritime Space’, *Marine Policy*, 61 (2015), 46–53 <<https://doi.org/10.1016/j.marpol.2015.06.014>>
- Bellomo, Gianluca, ‘Politica Di Coesione Europea e Fondi Sie Nella Programmazione 2014-2020 : Un ’altra Occasione Mancata per l’Italia?’ , *Istituzioni Del Federalismo*, 2014, 511–38
- Berionni, Laura, ‘La Strategia Macroregionale Come Nuova Modalità Di Cooperazione Territoriale’, *Istituzioni Del Federalismo: Rivista Di Studi Giuridici e Politici*, 2012, 727–54
- Bertazzo, Silvia, ‘Cada Cosa En Su Lugar: El Medio Ambiente Entre Subsidiariedad e Integración’, *Estudios Constitucionales*, 2022, 218–43

<<https://doi.org/10.4067/S0718-52002022000300218>>

- Bin, Roberto, ‘Rapporti Tra Poteri Nello Stato Di Diritto Del Secolo XXI.’, *Fundamentos: Cuadernos Monográficos de Teoría Del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional*, 2014, 4–24
- Borońska-Hryniewiecka, Karolina, ‘Multi-Level Governance and the Role of the Regions in the European Union: Conceptual Challenges and Practical Applications’, *Cuadernos Europeos de Deusto*, 2011, 177–207 <<https://doi.org/10.18543/ced-45-2011pp177-207>>
- Borràs Pentinat, Susana, ‘La Estrategia Marina Europea y Su Transposición En España’, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 2011, 99–117
- Borrelle, Stephanie B., Chelsea M. Rochman, Max Liboiron, Alexander L. Bond, Amy Lusher, Hillary Bradshaw, and others, ‘Why We Need an International Agreement on Marine Plastic Pollution’, *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 114 (2017), 9994–97 <<https://doi.org/10.1073/pnas.1714450114>>
- Canosa Usera, Raúl, ‘¿Existe Un Verdadero Derecho Constitucional a Disfrutar Del Medio Ambiente?’, *Anuario de Derechos Humanos, Nueva Época*, 7 (2006), 151–215
- Caro-Patón Carmona, Isabel, and Bernard- Frank Macera, *El Reparto de Competencias Entre El Estado y Las Comunidades Autónomas En Materia de Protección Ambiental y Aguas*, ed. by Universidad de Valladolid, 2002
- Casado Casado, Lucía, *La Recentralización de Competencias En Materia de Protección Del Medio Ambiente*, ed. by Institut d’Estudis de l’Autogovern Generalitat de Catalunya, 2018
- Cassetti, Luisa, ‘Riformare l’ Art . 41 Della Costituzione : Alla Ricerca Di “ Nuovi” Equilibri Tra Iniziativa Economica Privata e Ambiente?’, *Federalismi.It*, 2022, 188–201
- De Castro Ruano, J. L., ‘El Comité de Las Regiones En Su Vigésimo Aniversario’, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2014, 917–41
- de Castro Ruano, José Luis, ‘Buscando Un Nuevo Modelo Más Satisfactorio de Inserción de Las Regiones Constitucionales En La Unión Europea. La Oportunidad de La Conferencia Sobre El Futuro de Europa’, 73 (2021), 83–110
- CE, ‘Directiva 97/11/CE Del Consejo de 3 de Marzo 1997 Por La Que Se Modifica La Directiva 85/337/CEE Relativa a La Evaluación de Las Repercusiones de Determinados Proyectos Públicos y Privados Sobre El Medio Ambiente’, 1997, pp. 5–15
- , ‘Reglamento (Ce) n 850/98 Del Consejo de 30 de Marzo de 1998 Para La Conservación de Los Recursos Pesqueros a Través de Medidas Técnicas de Protección de Los Juveniles de Organismos Marinos’, 1998, pp. 1–92
- Cecchetti, Marcello, *Principi Costituzionali per La Tutela Dell’ambiente*, ed. by Giuffré Editore, 2000
- CEE, ‘Directiva 92/43/CEE Del Consejo’, *Official Journal of the European*

- Communities*, 1992, pp. 7–50 <<https://www.boe.es/doue/1992/206/L00007-00050.pdf>>
- , ‘Directiva Del Consejo de 27 de Junio de 1985 Relativa a La Evaluación de Las Repercusiones de Determinados Proyectos Públicos y Privados Sobre El Medio Ambiente (85/337/CEE)’, 1985, pp. 1–15
- Cerdá, Emilio, and Aygun Khalilova, ‘Economía Circular’, *Economía Industrial*, 2016, 1–10 <mincotur.gob.es>
- Cerrillo y Martínez, Agustí Coordinador, *La Gobernanza Hoy: 10 Textos de Referencia*, ed. by Instituto Nacional de Administración Pública, 2005
- Chaves Ávila, Rafael, and José Luis Monzón Campos, ‘La Economía Social Ante Los Paradigmas Económicos Emergentes: Innovación Social, Economía Colaborativa, Economía Circular, Responsabilidad Social Empresarial, Economía Del Bien Común, Empresa Social y Economía Solidaria’, *CIRIEC-España Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 2018, 5–50 <<https://doi.org/10.7203/CIRIEC-E.93.12901>>
- Chiti, Mario P., ‘Esiste Un Diritto Pubblico Europeo? Una Domanda Retorica’, *Revista Catalana de Dret Públic*, 2010, 117–42
- Comision Europea, ‘Una Bioeconomía Sostenible Para Europa: Consolidar La Conexión Entre La Economía, La Sociedad y El Medio Ambiente’, 2018
- Comisión europea, ‘Vivir Bien, Respetando Los Límites de Nuestro Planeta. VII PMA – Programa General de Acción de La Unión En Materia de Medio Ambiente Hasta 2020’, 2013, 4 <http://europa.eu/legislation_summaries/consumers/consumer_safety/l32042_es.htm>
- Comisión Europea, ‘COM(2007) 575 Final - Una Política Marítima Integrada Para La Unión Europea’, 2007
- , ‘COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO Estrategia Temática Sobre La Protección y La Conservación Del Medio Ambiente Marino’, 2005
- , ‘Comunicación de La Comisión Al Parlamento Europeo, Al Consejo, Al Comité Económico y Social Europeo y Al Comité de Las Regiones: Una Estrategia Europea Para El Plástico En Una Economía Circular’, 2018 <https://www.ellenmacarthurfoundation.org/assets/downloads/ElleMacArthurFoundation_TheNewPlasticsEconomy_Pages.pdf>
- , ‘Comunicación de La Comisión Al Parlamento Europeo, Al Consejo, Al Comité Económico y Social Europeo y Al Comité de Las Regiones, Cerrar El Círculo: Un Plan de Acción de La UE Para La Economía Circular’, 2015
- , ‘Comunicación de La Comisión Al Parlamento Europeo, Al Consejo, Al Comité Económico y Social Europeo y Al Comité de Las Regiones, Hacia Una Economía Circular: Un Programa de Cero Residuos Para Europa’, 2014
- , *Directrices Para El Establecimiento de La Red Natura 2000 En El Medio Marino. Aplicación de Las Directivas de Hábitats y de Aves Silvestres*, 2007 <<https://www.google.com/url?sa=i&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=0>>

CAIQw7AJahcKEwjQ8v_Vlp2AAxUAAAAAHQAAAAAQAw&url=https%3A%2F%2Fec.europa.eu%2Fenvironment%2Fnature%2Fnatura2000%2Fmarine%2Fdocs%2Fmarine_guidelines_es.pdf&psig=AOvVaw2sxQZ_d4b8T6CXvFHExIch &>

- , ‘Informe de La Comisión Al Parlamento Europeo, Al Consejo, Al Comité Económico y Social Europeo y Al Comité de Las Regiones. Regiones Transfronterizas de La UE: Verdaderos Laboratorios de La Integración Europea’, 2021, pp. 1–22
- Comité de las Regiones, ‘Dictamen Del Comité de Las Regiones Desarrollar Una Cultura Europea de La Gobernanza Multinivel: El Seguimiento Del Libro Blanco Del Comité de Las Regiones’, 2012
- Comité Europeo de las Regiones, ‘Resolución Del Comité de Las Regiones Sobre La Carta de La Gobernanza Multinivel En Europa’, 2014, 1–4
- Comunidades Europeas, ‘Acta Única Europea’, *Diario Oficial de Las Comunidades Europeas*, 1987, pp. 1–28 <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:11986U/TXT&from=ES>>
- Consejo, ‘IV Programa de Acción de Las Comunidades Europeas En Materia de Medio Ambiente’, *Diario Oficial de Las Comunidades Europeas*, 1987, pp. 1–44
- Consejo de la Unión Europea; Comisión de la Unión Europea, *Tratado Constitutivo de La Comunidad Europea (Versión Consolidada)*, *Diario Oficial de Las Comunidades Europeas*, 2002
- ‘Constitución Española’, *BOE*, 1978, pp. 1–40 <<https://doi.org/10.14257/ijmue.2015.10.6.33>>
- ‘Constitución Europea de 29 de Octubre de 2004’, 2004, p. 482 <https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_establishing_a_constitution_for_europe_es.pdf>
- ‘Contexto Mistic Seas II | MISTIC SEAS III’ <<https://misticseas3.com/es/page/contexto-mistic-seas-ii>> [accessed 8 June 2022]
- Cordero-Penín, Víctor, María De Andrés, Javier García-Onetti, Cristina Pallero-Flores, and Javier García-Sanabria, ‘Estableciendo Las Bases Para La Cooperación Transfronteriza En La Planificación Espacial Marina: El Caso de La Macaronesia Europea’, *Revista Costas*, 2 (2021), 225–52 <<https://doi.org/10.26359/costas.e1121>>
- , ‘Laying the Foundations for Cross-Border Cooperation in Marine Spatial Planning: The Case of the European Macaronesia’, *Revista Costas*, 6 (2021), 225–52 <<https://doi.org/10.26359/costas.e1121>>
- Cordini, Giovanni, Paolo Fois, and Marchisio Sergio, *Diritto Ambientale. Profili Internazionali Europei e Comparati*, Giappichel, 2017
- Cortes Generales de España, ‘Ley Orgánica 1/2018, de 5 de Noviembre, de Reforma Del Estatuto de Autonomía de Canarias’, *Boletín Oficial Del Estado*, 2018, 1–66
- Cruz Alli Aranguren, Juan, ‘Gobernanza Europea’, *Monografías de La Revista*

- Aragonesa de Administración Pública*, 2013, 19–49
- D’Atena, Antonio, ‘Il difficile cammino europeo delle Regioni italiane’, *Le Regioni, Bimestrale di analisi giuridica e istituzionale*, 2000, 555–62 <<https://doi.org/10.1443/5394>>
- D’Atena, Antonio, ‘Sussidiarietà e Proporzionalità Nelle Dinamiche Multilivello e Nelle Relazioni Pubblico-Privato’, *Federalismi.It*, 2022, 336–50
- D’Atena, Antonio, ‘Tensione e Sfide Della Democrazia’, *Revista Associazione Italiana Dei Costituzionalisti*, 2018, 1–16
- Damonte, Alessia, *La Governanza Europea*, 2006
- Daniell, Katherine A., and Adrian Kay, ‘Multi-Level Governance: An Introduction’, in *Multi-Level Governance: Conceptual Challenges and Case Studies from Australia*, 2017, pp. 3–32 <<https://doi.org/10.22459/mg.11.2017.01>>
- ‘Datos Sobre La Producción de Plásticos - ES | Greenpeace España’ <<https://es.greenpeace.org/es/trabajamos-en/consumismo/plasticos/datos-sobre-la-produccion-de-plasticos/>> [accessed 8 February 2019]
- ‘DECLARACIÓN DE LA INICIATIVA MACARONESIA’ <<https://docplayer.es/10365127-Declaracion-de-la-iniciativa-macaronesia.html>> [accessed 4 March 2019]
- Diario oficial de la Unión Europea. Comité de las Regiones, ‘Libro Blanco Del Comité de Las Regiones Sobre La Gobernanza Multinivel’, 2009, 39
- Díez-picazo, Luis María, ‘La Naturaleza de La Unión Europea’, *Indret: Revista Para El Análisis Del Derecho*, 2008, 574–739
- Directive, Framework, ‘Framework Directive’, *Marine Science*, 70 (2013), 1055–64 <<https://doi.org/10.1093/icesjms/fst122>>
- Domínguez Vila, Antonio, and Juan Ramón (directores) Rodríguez Drincourt, *Comentarios Al Estatuto de Autonomía de Canarias*, 2020
- ‘ECHA Proposes to Restrict Intentionally Added Microplastics - All News - ECHA’ <<https://echa.europa.eu/es/-/echa-proposes-to-restrict-intentionally-added-microplastics>> [accessed 6 July 2021]
- Esposito, Mariachiara, ‘Dal Libro Bianco Sulla Governance Europea Alla Convenzione Sul Futuro Dell ’ Europa: Il Comitato Delle Regioni e Le Sue Componenti’, *Istituzioni Del Federalismo: Rivista Di Studi Giuridici e Politici*, 2004, 123–48
- EU Commission, ‘Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the Reduction of the Impact of Certain Plastic Products on the Environment (Text with EEA Relevance)’, 0172 (2018), 33 <http://ec.europa.eu/environment/circular-economy/pdf/single-use_plastics_proposal.pdf>
- Europa, ‘Decisión 1600/2002/CE Del Parlamento Europeo y Del Consejo, de 22 de Julio de 2002 Por La Que Se Establece El Sexto Programa de Acción Comunitario En Materia de Medio Ambiente.’, *Diario Oficial de Las Comunidades Europeas*, 2002, 1–15

- Europea, Comisión, ‘Libro Verde Hacia Una Futura Política Marítima de La Unión: Perspectiva Europea de Los Océanos y Los Mares’, 2006, pp. 1–54 <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008DC0800&from=EL%0Ahttp://search.jamas.or.jp/link/ui/2005280140>>
- , ‘Libro Verde Sobre Una Estrategia Europea Frente a Los Residuos de Plásticos En El Medio Ambiente’, 2013, pp. 1–24
- Europea, Comunidad, ‘Tratado de Lisboa’, *Tratado de Lisboa*, 2007 <<https://doi.org/10.2307/j.ctv10qqzpz>>
- Europea, Unión, ‘La Política Marítima Integrada de La Unión Europea’ <<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/121/la-politica-maritima-integrada-de-la-union-europea>>
- European Commission, ‘Comunicación de La Comisión Al Parlamento Europeo, Al Consejo, Al Comité Económico y Social Europeo, Al Comité de Las Regiones y Al Banco Europeo de Inversiones. Una Asociación Estratégica Renovada y Más Fuerte Con Las Regiones Ultraperiféricas de La Unión’, *COM(2017) 623 Final*, 2017, pp. 1–20 <https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/communications/2017/un-partenariat-privilegie-renouvele-et-renforce-avec-les-regions-ultraperipheriques>
- ‘European Environment Agency (EEA) | Unión Europea’ <https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/eea_es> [accessed 24 June 2021]
- European Parliamentary Research Service, *Single-Use Plastics and Fishing Gear*, 2019 <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/625115/EPRS_BRI\(2018\)625115_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/625115/EPRS_BRI(2018)625115_EN.pdf)>
- Expósito Suárez, Israel, ‘El Artículo 349 TFUE Como Base Jurídica de Las Medidas Especiales de Las RUP. A Proposito de La Sentencia Del TJUE de 15 de Diciembre de 2015.’, *Revista de Hacienda Canaria*, 45 (2016), 435–62
- Faggiani, Valentina, ‘La UE Antes Los Nuevos Desafíos: ¿hacia La Desintegración Del Sueño Europeo?’, in *La Reforma de La Gobernanza Económica de La Unión Europea y El Progreso de La Integración Política*, Aranzadi, 2017, pp. 419–37
- Faludi, Andreas, ‘La Política de Cohesión Territorial de La Unión Europea’, *Boletín de La Asociación de Geógrafos Españoles*, 2005, 11–30 <<https://doi.org/10.21138/bage.497>>
- Farina, Bianca Maria, *Coesione e Competitivá: Binomio Imprescindible per La Governance Europea*, Università, 2015
- Favoreau, Louis, ‘El Bloque de La Constitucionalidad’, *Revista Del Centro de Estudios Constitucionales*, 5 (1990), 45–68
- Fernández-Palacios, José María, Lea De Nascimento, Rüdiger Otto, Juan D. Delgado, Eduardo García-Del-Rey, José Ramón Arévalo, and others, ‘A Reconstruction of Palaeo-Macaronesia, with Particular Reference to the Long-Term Biogeography of the Atlantic Island Laurel Forests’, *Journal of Biogeography*, 38 (2011), 226–46 <<https://doi.org/10.1111/j.1365-2699.2010.02427.x>>

- Fernández Bayo, Ignacio, and Mercedes Jiménez, 'La Mar de Plástico', *Revista Mediterraneo Economico*, 33 (2017), 235–51 <<https://www.publicacionescajamar.es/publicacionescajamar/public/pdf/publicaciones>>
- Fernández Martín, F., *Islas y Regiones Ultraperifericas de La Unión Europea*, 1999
- Fernández Rozas, José Carlos, 'La Unión Europea En Su Sesenta Aniversario: Entre La Deconstrucción y La Resiliencia', *Revista de La Facultad*, VIII (2017), 1–30
- Fernández Salmerón, Manuel, and Blanca Soro Mateo, *La Articulación Del Ordenamiento Jurídico Ambiental En El Estado Autonómico*, Atelier, 2001
- Figuroa Ochoa, Alejandro, 'Medioambiente Como Bien Jurídico Protegido, ¿visión Antropocéntrica o Ecocéntrica?', *Revista de Derecho Penal y Criminología*, 3 (2015), 253–94 <http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:revistaDerechoPenalyCriminologia-2014-11-5030/Ochoa_Figuroa.pdf>
- , 'Medioambiente Como Bien Jurídico Protegido, ¿visión Antropocéntrica o Ecocéntrica?', *UNED Revista de Derecho Penal y Criminología*, 3 (2014), 253–94 <http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:revistaDerechoPenalyCriminologia-2014-11-5030/Ochoa_Figuroa.pdf>
- Figueruelo Burrieza, Angela, 'Protección Constitucional Del Medio Ambiente En España y En Europa', in *Medio Ambiente En El Siglo XXI: Una Visión Interdisciplinar*, 2006, pp. 1–19 <<http://www.letrasjuridicas.com/Volumenes/14/figueruelo14.pdf>>
- Floréz Torrado, Francisco Javier, 'La Participación de Las Regiones En El Proceso de Formación y Aplicación Del Derecho Europeo', *Revista de Derechos Fundamentales*, 9 (2013), 33–74 <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4650232>>
- Fortes Martín, Antonio, "La Resiliencia Ambiental y El (Re)Posicionamiento Del Derecho Ante Una Nueva Era Sostenible de Obligada Adaptación Al Cambio", *Actualidad Jurídica Ambiental*, 2019, 1–23
- Foundation, Ellen Macarthur, *The New Plastics Economy — Rethinking the Future of Plastics*, 2016
- Frosina, Laura, 'La Crisi "Esistenziale" Dell'Unione Europea Tra Deriva Intergovernativa e Spinte Centrifughe', in *Nomos*, 2018, pp. 1–20
- Frosini, T. E., A. P. Miras, G. M. T. Lozano, and E. C. & Raffiotta, 'La Dimensione Europea Della Forma Di Stato e Di Governo in Costituzione e Integrazione Europea. Forma Política, Gobernanza Económica, Organización Territorial', Dykinson, 2017
- García-Sanabria, Javier, Javier García-Onetti, and Juan Manuel Barragán Muñoz, *Las Comunidades Autónomas y La Gestión Integrada de Las Áreas Litorales de España*, Adolfo Chi, 2011, XXI <<http://journal.um-surabaya.ac.id/index.php/JKM/article/view/2203>>
- García-Sanabria, Javier, Javier García-Onetti, Cristina Pallero Flores, Víctor Cordero Penín, and Manuel Arcila Garrido, 'MSP Governance Analysis of the European Macaronesia', 2019, 1–75 <www.marsp.eu>

- García Burgués, Julio, ‘Derecho Europeo Medioambiental. La Protección Del Medio Ambiente En La Unión Europea.’, in *Derecho Europeo Medioambiental: La Protección Del Medio Ambiente En La Unión Europea. Aspectos Críticos*, 2007, pp. 11–43
- García García, Sara, ‘Economía Circular: La Unión Europea Impulsa Reformas Sobre La Base de Un Tema Crucial, La Gestión de Residuos, Con El Fin de Alcanzar Mejoras Económicas y Medioambientales’, *Actualidad Jurídica Ambiental*, 2016, 1–11
- García, Maria da Gloria, Antonio Cortês, and Armando Rocha, *Dereito Do Mar Novas Perspetivas*, ed. by Universidade Católica Editora (Lisboa, 2016)
- García Pérez, Marta, *La Utilización Del Dominio Público Marítimo-Terrestre. Estudio Especial de La Concesión Demanial.*, Marcial Po, 1995
- García Sanabria, Javier, ‘La Gestión y El Desarrollo de Los Territorios Insulares’, 2007 <<http://hdl.handle.net/10498/16268>> [accessed 26 February 2019]
- Garrido Gómez, M. Isabel, ‘Derechos Humanos y Medio Ambiente: Sistema de Protección En El Marco de La Unión Europea y de Las Naciones Unidas’, pp. 1–68
- GESAMP, ‘Sources, Fate and Effects of Microplastics in the Marine Environment: Part 2 of a Global Assessment.’, 2015, 1–221
- Geyer, R., J. R. Jambeck, and K. L. and Law, ‘Production, Use, and Fate of All Plastics Ever Made’, *Science Advances*, 3 (2017)
- Giannini, Massimo Severo, “‘Ambiente’: Saggio Sui Diversi Suoi Aspetti Giuridici’, *Rivista Trimestrale Diritto Pubblico*, 1973
- Gobierno de Canarias, *Estrategia Para El Plástico En Canarias*, 2019
- González Alonso, Augusto, “‘La Gobernanza Multinivel En Europa: Reflexiones Sobre La Carta Aprobada Por El Comité de Las Regiones El 3 de Abril de 2014’”, *Revista Valenciana D’Estudis Autonòmics*, II (2014), 9–23
- González Cabrera, Inmaculada, Adolfo Domingo Jiménez Jaén, (directores), Elena Proietti, María José Estrada Margareto, and (coordinadoras), *La Ordenación Espacial Marítima Del Mar Canario: Retos y Problemas Emergentes*, Dykinson (Madrid, 2021) <<http://hdl.handle.net/10553/111626>>
- González, Carlota, ‘Las Regiones Ultraperiféricas de La UE: Evolución de Las Mismas Como Consecuencia de Las Políticas Específicas Aplicadas. Canarias Como Ejemplo.’, 2005, 1–66
- Grassi, Stefano, *Problemi Di Diritto Costituzionale Dell’ambiente*, ed. by Giuffré (Milano, 2012)
- Grossi Pierfrancesco, *I Diritti Di Libertà Ad Uso Di Lezioni*, ed. by Giappichelli (Torino, 1991)
- Gutiérrez Castillo, Víctor, *España y Sus Fronteras En El Mar*, Dykinson, 2004
- Heras Hernández, Paco, ‘El Visor de Escenarios de Cambio Climático Como Herramienta Para Evaluar Las Amenazas Del Cambio Climático En Los Parques Nacionales’, 2021, pp. 1–26

- Herrera, Alicia, Ana Liria, Patricia Ostiategui, and May Gómez, ‘Los Microplásticos. Amenaza de Los Ecosistemas Marinos’, *Revista de La Sociedad Atlántica de Oceanógrafos*, 2017, 12–17
- Hinojo Rojas, Manuel, ‘La Política En Materia de Medio Ambiente de La Unión Europea En Perspectiva Histórica: De Roma a Niza’, *Revista de Estudios Europeos*, 2018, 26–73
- Hix Simon, ‘The Study of the European Union II: The “new Governance” Agenda and Its Rival’, *Journal of European Public Policy*, 1998, 38–65
- Ibrido, Renato, ‘Oltre Le “Forme Di Governo”. Appunti in Tema Di “Assetti Di Organizzazione Costituzionale” Dell’Unione Europea’, *Associazione Italiana Dei Costituzionalisti*, 2015, 1–34
- IEO, and MAGRAMA, ‘Estrategia Marina Demarcación Sudatlántica Parte IV. Descriptores Del Buen Estado Ambiental Descriptor 10: Basuras Marinas Evaluación Inicial y Buen Estado Ambiental’, 2012, pp. 1–44
- Ipsen, Peter Hans, ‘La Posición Jurídica de Las Comunidades’, *ReDCE*, 2010, 461–89
- Jefatura del Estado, ‘Convención de Las Naciones Unidas Sobre El Derecho Del Mar, Hecho En Montego Bay El 10 de Diciembre de 1982’, *Boletín Oficial Del Estado (B.O.E)*, 1992, pp. 4966–5055
<<https://www.boe.es/boe/dias/1995/11/10/pdfs/A32590-32611.pdf>>
- , ‘Ley 42/2007, de 13 de Diciembre, Del Patrimonio Natural y de La Biodiversidad’, *Boletín Oficial Del Estado*, 2007, pp. 1–116
<<http://www.citeulike.org/user/LNCScatalogo/article/10236401?updated=1334769541&rejected=>>>
- Jiménez Jaén, Adolfo, ‘Islas Canarias: Nuevo Estatuto de Autonomía, Aspectos Ambientales’, *Observatorio de Políticas Ambientales*, 2019, 1161–82
- , ‘Las Relaciones Entre Las Áreas Marinas Protegidas, Las Estrategias Marinas y La Planificación Del Espacio Marino’, in *La Ordenación Espacial Marítima Del Mar Canario Retos y Problemas Emergentes*, Dykinson (Madrid, 2021), pp. 123–78
- Jiménez Jaén, Adolfo, Antonio Domínguez Vila, and Juan Ramón (directores) Rodríguez Drincourt, ‘Artículo 26 Derechos En El Ámbito Del Medio Ambiente’, in *Comentarios a La Ley Orgánica 1/2018, de 5 de Noviembre, de Reforma Del Estatuto de Autonomía de Canarias*, 2020, pp. 175–80
- Juste Ruiz, José, and Valentín Bou Franch, *Derecho Internacional Del Medio Ambiente. Selección de Textos Básicos*, MINIM agén, 2006
- Justin, Daniel, and Jos Emmanuel, ‘Les Régions Ultrapériphériques Face à l’union Européenne : Les Difficultés de l’harmonisation Dans La Différence’, *Annuaire Des Collectivités Locales 3.*, 1995, 23–50
- Kölling, Mario, ‘El Impacto de NGEU y Del MFP 2021-2027 En El Sistema de Gobernanza Multinivel de La UE’, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 2022, 11–22 <<https://doi.org/10.24965/gapp.11046>>
- Kooiman, Jan, and Agustí Coordinador Cerrillo y Martínez, ‘Gobernar En Gobernanza’,

in *La Gobernanza Hoy: 10 Textos de Referencia*, 2005, pp. 57–81

La Cooperación Entre Las Regiones Ultraperiféricas : La Operación Marco Regional RUP Plus

‘La Gobernanza Europea — Un Libro Blanco’ <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0428&from=ES>> [accessed 9 July 2020]

‘La Nueva Era de La Gestión de Residuos Plásticos En Portugal’ <<https://www.belzuz.net/es/publicaciones/en-espanol/item/11651-la-nueva-era-de-la-gestion-de-residuos-plasticos-en-portugal.html>>

‘La ONU Logra Un Acuerdo “Histórico” Para Proteger La Altamar’, 2023 <<https://www.elmundo.es/ciencia-y-salud/medio-ambiente/2023/03/05/640485bae4d4d88e658b4590.html>>

Lázaro Calvo, Trinidad, *Derecho Internacional Del Medio Ambiente*, Atelier, 2005

León-Rodríguez, Elizabeth, ‘La Contaminación Marina Por Fuentes Terrestres : Un Problema Global’, *Revista NEJ - Electrónica*, 17 (2012), 113–24

De Leonardis, Francesco, ‘Il Diritto Dell’economia Circolare e l’art. 41 Cost.’, *Rivista Quadrimestrale Di Diritto Dell’ambiente*, 2020, 50–72

Levi-Faur, David, ‘From “Big Government” to “Big Governance”?’’, in *The Oxford Handbook of Governance*, 2012, pp. 3–18 <<https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199560530.013.0001>>

‘Ley 3/2001, de 26 de Marzo, de Pesca Marítima Del Estado.’, 2001, pp. 1–48

‘Ley 44/2010, de 30 de Diciembre, de Aguas Canarias.’, 2010, pp. 1–4

Lobo Rodrigo, Ángel, ‘El Mar Como Parte Integrante Del Ámbito Territorial de Las Comunidades Autónomas’, *Revista Andaluza de Administración Pública*, 2020, 19–50

López Aguilar, Juan Fernando, and Rosario García Mahamut, ‘El Nuevo Estatuto de Autonomía de Canarias «Tercera Generación». Hecho Diferencial y Nuevo Sistema Electoral’, *Revista Espanola de Derecho Constitucional*, 2019 (2019), 13–45 <<https://doi.org/10.18042/cepc/redc.115.01>>

López Ramón, Fernando, ‘Caracteres Del Derecho Comunitario Europeo Ambiental’, *Revista de Administración Pública*, 1997, 53–74

De Marcos Fernández Ana, ‘El Fin de Una Larga Travesía: La Ley 41/2010 de Protección Del Medio Marino’, *Ambienta*, 94 (2011), 98–110

‘Marine LitterWatch — European Environment Agency’, 2014 <<https://www.eea.europa.eu/themes/water/europes-seas-and-coasts/assessments/marine-litterwatch#tab-news-and-articles>> [accessed 1 October 2019]

Marks, Gary, ‘Structural Policy and Multilevel Governance in the EC’, in *Alan Cafruny and Glenda Rosenthal, Eds., The State of the European Community*, 1993, pp. 391–410

- , ‘Structural Policy in the European Community’, in *Europolitics: Institutions and Policy Making in the ‘New’ European Community*, 1992, pp. 191–224 <<https://doi.org/10.2307/2622789>>
- Marks, Gary, and Liesbet Hooghe, ‘Contrasting Visions of Multi-Level Governance’, *American Political Science Review*, 97 (2003), 233–43 <<https://doi.org/10.1093/0199259259.003.0002>>
- Martínez López-Sáez, Mónica, ‘A La Búsqueda de La Identidad Constitucional: Una Aproximación Al Caso Español y Europeo En Clave de Pluralismo Constitucional y Diálogo Judicial’, *Revista de Derecho Político*, 1 (2019), 315 <<https://doi.org/10.5944/rdp.105.2019.25277>>
- Matiddi, Marco, Giuseppe A. DeLucia, Cecilia Silvestri, Gaëlle Darmon, Jesús Tomás, Christopher K. Pham, and others, ‘Data Collection on Marine Litter Ingestion in Sea Turtles and Thresholds for Good Environmental Status’, *Journal of Visualized Experiments : JoVE*, 2019, 1–10 <<https://doi.org/10.3791/59466>>
- Mauricio Subirana, Sonia, ‘La Zona Especial Canaria En El Marco de La Unión Europea. Una Particular Referencia Al Régimen Especial de Irlanda’, *Noticias de La Unión Europea*. --., 2001, 93–102 <<https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=cat07429a&AN=ulpgc.540825&site=eds-live>>
- Menéndez Rexach, Ángel, and Julia Ortega Bernardo, *Competencias y Coordinación En La Gestión de Residuos Por Las Distintas Administraciones Públicas*, ed. by Consejo Económico y Social (Madrid, 2010)
- Menini, Elisabetta, Firdaus Halim, Daniela Gabriel, and Juan Luis Suarez de Vivero, ‘Geopolitical Framework of the Macaronesia Region’, 2018, pp. 1–63
- Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, ‘Lugares de Importancia Comunitaria Gestionados Por La Administración General Del Estado’ <https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/biodiversidad-marina/espacios-marinos-prottegidos/red-natura-2000-ambito-marino/bm_emprot_rednat2000_marino_LIC.aspx>
- , ‘Red Natura 2000 de Ámbito Marino’ <<https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/biodiversidad-marina/espacios-marinos-prottegidos/red-natura-2000-ambito-marino/red-natura-2000-ambito-marino.aspx>>
- Miranda, Jorge, ‘O Meio Ambiente e a Constituição’, in *Diálogo Ambiental, Constitucional e Internacional v.1*, 2013, pp. 25–44
- , ‘O Meio Ambiente e a Constituição’, 2004, pp. 181–97
- ‘Mistic Sea’ <<https://misticseas3.com/es/page/contexto-mistic-seas-ii>>
- Mohammadian, Mansour, ‘La Bioeconomía: Un Nuevo Paradigma Socioeconómico Para El Siglo XXI’, *Encuentros Multidisciplinares*, 2005, 1–12 <<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1114027&orden=62531&info=link>>
- Molina del Pozo, Carlos, and Jamile Mata Díaz, ‘La Distribución de Competencias En El Nuevo Diseño de La Unión Europea: Del Acta Única Europea Al Tratado de

- Lisboa', *Revista de La Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 43 (2013), 15–59
- Moniz, Ana Raquel, Armando Rocha, Marta Chantal Ribeiro, and Rui Medeiros, *Gestão Partilhada Dos Espaços Marítimos Papel Das Regiões Autónomas*, ed. by GESTLEGAL (Coimbra, 2018)
- Morata, Francesc, 'Gobernanza Multinivel En La Unión Europes', in *VII Congreso Internacional CLAD Sobre La Reforma Del Estado y de La Administración Pública* (Lisboa, Portugal, 2002), pp. 1–14
- , 'Gobernanza Multinivel Entre Democracia y Eficacia', in *Gobernanza Global Multinivel y Multiactor*. (Zaragoza: Prensas Universitarias, Universidad de Zaragoza, 2011), pp. 33–41
- Morbidelli, Giuseppe, and Massimo Morisi, *Il Paesaggio Di Alberto Predieri*, ed. by Passigli, 2019
- Moreno Fernández, Luis, 'Política Social y Gobernanza Multinivel' (Zaragoza, 2018), pp. 101–21
- Nación Portuguesa, 'Constitución de Portugal de 1976 Con Enmiendas Hasta 2005', 2021, 1–112
- Nation, United, 'Convención de Las Naciones Unidas Sobre El Derecho Del Mar', *Derecho Del Mar Boletín*, 1982, pp. 1–172 <<https://doi.org/10.18356/98172120-es>>
- Navarro Marchante, Vicente, Antonio Domínguez Vila, and Juan Ramón (directores) Rodríguez Drincourt, 'Arículo 4 Ámbito Espacial', in *Comentarios a La Ley Orgánica 1/2018, de 5 de Noviembre, de Reforma Del Estatuto de Autonomía de Canarias* (Madrid, 2020), pp. 65–68
- Navarro Marchante, Vicente J., 'Los Espacios Marítimos En Canarias', in *Jornadas EACan*, 2019
- , 'Problemática Jurídica Sobre La Delimitación de Los Espacios Marítimos Del Archipiélago Canario (a Propósito de La Ley 44/2010)', *Revista de Derecho Político*, 2011, 149–86
- Negri, Stefania, 'La Biodiversidad Como "Interés Común de Toda La Humanidad"', *Biodiversidad, Biotecnologías y Derecho*, 2010, 145–63 <<https://doi.org/10.4399/97888548359007>>
- Nogueira López, Alba, and Xabier (dir) Arzo Santisteban, 'La Transposición de Directivas Ambientales En El Estado Autónomico', in *Transposición de Directivas y Autogobierno. El Desarrollo Normativo Del Derecho de La Unión Europea En El Estado Autónomico*, ed. by Institut d'Estudis Autònomic Generalitat de Catalunya, 2013, pp. 281–344
- ONU, 'Declaracion De Rio Sobre El Medio Ambiente Y El Desarrollo', *Río de Janeiro*, 1992, 7 <http://portal.uned.es/pls/portal/docs/PAGE/UNED_MAIN/LAUNIVERSIDAD/DEPARTAMENTOS/0614/ASIGNAT/MEDIOAMBIENTE/TEMA_1/DECLARACIÓN DE RÍO 1992.PDF>
- ONU Medio Ambiente, *Plásticos De Un Solo Uso*, 2018 <<http://www.rebellion.org/docs/250056.pdf>>

- Ortiz García, Mercedes, *La Conservación de La Biodiversidad Marina: Las Áreas Marinas Protegidas*, Comares (Madrid, 2002)
- ‘Ospar’ <<https://www.ospar.org/convention/strategy>>
- ‘Pacto Verde Europeo: Desarrollar Una Economía Azul Sostenible En La Unión Europea’ <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_21_2341>
- Papa, Anna, ‘Il Modello Europeo Di Integrazione e La Multilevel Governance Europea’, *Quaderni Di Nomos*, 2016, 1–14
- Parejo Alfonso, Luciano, ‘Los Principios de La Gobernanza Europea’, *Revista de Derecho de La Unión Europea*, 2004, 27–56
- Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, ‘Directiva 2008/56/CE Del Parlamento Europeo y Del Consejo, de 17 de Junio de 2008, Por La Que Se Establece Un Marco de Acción Comunitaria Para La Política Del Medio Marino (Directiva Marco Sobre La Estrategia Marina)’, *Diario Oficial de La Unión Europea. Serie L*, 2008, 19–40 <https://www.miteco.gob.es/es/costas/temas/proteccion-medio-marino/Directiva_2008-56-CE_tcm30-130841.pdf>
- Pascua Mateo, Fabio, ‘La Técnica Normativa En El Sistema Jurídico Comunitario’, *Cuadernos de Derecho Público*, 2006, 125–69
- Pasquino, Gianfranco, ‘Populismo, Instituciones y Unión Europea’, *Cuadernos de Pensamiento Político*, 2015, 63–68
- Penca, Jerneja, ‘European Plastics Strategy: What Promise for Global Marine Litter?’, *Marine Policy*, 97 (2018), 197–201 <<https://doi.org/10.1016/j.marpol.2018.06.004>>
- Pérez de las Heras, Beatriz, ‘La Adaptación Al Cambio Climático En La Unión Europea: Límites y Potencialidades de Una Política Multinivel’, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 2015, 1–21 <<https://doi.org/10.17103/reei.29.11>>
- Pérez Gabaldón, Marta, *Los Problemas Competenciales En Materia Medioambiental y Las Relaciones Intergubernamentales Como Posible Vía de Solución*, ed. by Corts Valencianes, 2011
- Pérez Luño, Antonio Enrique, ‘Las Generaciones de Derechos Humanos’, *Revista Del Centro de Estudios Constitucionales*, 1991, 203–18
- Pérez Pérez, Juan José, ‘Obligaciones De Los Estados Miembros En Materia De Gestión De Los Espacios Natura 2000 Derivadas De Los Apartados 1 Y 2 Del Artículo 6 De La Directiva Hábitats’, *Revista Vasca de Administración Pública*, 2014, 2417–56 <<https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.99.100.2014.104>>
- Petrachi, Michela, ‘Declinazioni Del Principio Di Sussidiarietà in Materia Di Ambiente’, *Federalismi.It*, 2016, 1–28
- Piattoni, Simona, ‘La “Governance” Multi-Livello: Sfide Analitiche, Empiriche e Normative’, *Rivista Italiana Di Scienza Politica*, 2005, 417–45 <<https://doi.org/10.1426/20904>>
- , *The Theory of Multi-Level Governance: Conceptual, Empirical, and Normative Challenges*, Critical Perspectives on International Public Sector Management (Emerald Group Publishing Limited, 2010) <<https://doi.org/10.1108/S2045-794420150000004013>>

- Piñar Mañas, José Luis, 'El Desarrollo Sostenible Como Principio Jurídico', in *Desarrollo Sostenible y Protección Del Medio Ambiente*, Civitas, 2002, pp. 23–48
- PlasticsEurope (PEMRG), 'Plásticos – Situación En 2017', *Plastic the Facts 2017*, 2017, 50 <https://www.plasticseurope.org/download_file/force/1452/632%0A>
- 'Política Regional y Regiones Ultraperiféricas - Política Regional - Comisión Europea' <https://ec.europa.eu/regional_policy/es/policy/themes/outermost-regions/#1> [accessed 1 June 2021]
- Ponte Iglesias, María Teresa, and Jorge Antonio Pueyo Losa, 'La Estrategia Marina Europea y La Protección Del Medioambiente Marino En La Unión Europea', *Revista de Estudios Europeos*, 2014, 79–103
- Porchia, Ornella, 'Tutela Dell'ambiente e Competenze Dell'Unione Europea', *Rivista Italiana Di Diritto Pubblico Comunitario*, 1 (2006), 17–67 <<https://doi.org/10.1002/ejoc.201200111>>
- 'Procedure 2018/0172/COD' <https://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2018_172#SIGEP-CONSIL_SIGN_byEP_CONSIL1> [accessed 8 October 2019]
- 'Real Decreto 150/2023, de 28 de Febrero, Por El Que Se Aprueban Los Planes de Ordenación Del Espacio Marítimo de Las Cinco Demarcaciones Marinas Españolas' <https://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/748775-rd-150-2023-de-28-feb-planes-de-ordenacion-del-espacio-maritimo-de-las-cinco.html>
- República, Asamblea da, 'Estatuto Político-Administrativo Da Região Autónoma Da Madeira', 1991, 1–45
- 'Resolución Del Parlamento Europeo, de 9 de Julio de 2015, Sobre El Uso Eficiente de Los Recursos: Avanzar Hacia Una Economía Circular (2014/2208(INI)', 2015 <http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2015-0266_ES.html?redirect> [accessed 1 October 2019]
- Ribeiro, Marta Chantal, *20 Anos Da Entrada Em Vigor Da CNUDM: Portugal e Os Recentes Desenvolvimentos No Direito Do Mar*, 2015
- Rivero Ysern, José Luis, 'Reflexiones Sobre La Gobernanza Europea', *Revista Andaluza de Administración Pública*, 2005, 11–23 <<https://doi.org/10.46735/raap.n59.325>>
- Rojo-Nieto, Elisa, and Tania Montoto, *Basuras Marinas , Plásticos y Microplásticos*, ed. by Ecologistas en Acción, España, 2017 <<https://doi.org/10.1016/j.bone.2013.01.004>>
- Romero, Juan, Farinós, Joaquín, 'Redescubriendo La Gobernanza Más Allá Del Buen Gobierno. Democracia Como Base, Desarrollo Territorial Como Resultado', *Boletín De La Asociación De Geógrafos Españoles*, 2011, 295–319
- Romero Lares, María Carolina, 'Algunas Consideraciones En Torno a Las Deficiencias de La Convención de Las Naciones Unidas Sobre El Derecho Del Mar Para Contribuir a La Gobernanza Sostenible de Los Océanos', *ACDI Anuario Colombiano de Derecho Internacional*, 11 (2017), 131–58 <<https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/acdi/a.5271>>
- Rubio Llorente, Francisco, 'El Bloque de Constitucionalidad', *Revista Española de*

Derecho Constitucional, 1989, 9–37

Sánchez De Gómez, Lyda, 'Evolución Histórica de La Cohesión Económica y Social En La Unión Europea', *Revista de Estudios Empresariales. Segunda Época*, 2 (2011), 4–28

Santamaría Arinas, René Javier, 'Economía Circular: Líneas Maestras de Un Concepto Jurídico En Construcción', *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 10 (2019), 1–37 <<https://www.raco.cat/index.php/rcda/article/view/359759#.XeEU8J9a-mo.mendeley%0Ahttps://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6295528>>

Santamarta Cerezal, Juan Carlos y Naranjo Borges, Jorge, *Restauración de La Cubierta Vegetal y de Espacios Degradados En La Región de La Macaronesia*, Colegio de (Madrid: Colegio de Ingenieros de Montes, 2015) <http://oa.upm.es/40626/1/RESTAURACION_CUBIERTA_VEGETAL_ESPACIOS_DEGRADADOS_MACARONESIA_2.pdf> [accessed 1 May 2018]

Sanz Larruga, Francisco, 'La "Constitución Europea" y El Medio Ambiente: ¿una Reforma Insuficiente?', 2005, 829–47

Sanz Larruga, Francisco Javier, 'El Concepto de Responsabilidad Compartida y El Principio de Subsidiariedad En El Derecho Ambiental', *Anuario Da Facultade de Dereito Da Universidade Da Coruña*, 1999, 559–82

———, 'La Directiva 2008/56/CE Sobre La Estrategia Marina En El Marco de La Política Ambiental y Marítima de La Unión Europea', in *Arana, García, Estanislao Sanz Larruga, Francisco Javier, (Directores) Navarro Ortega, Asensio (Coordinador), La Ordenación Jurídica Del Medio Marino En España: Estudios Sobre La Ley 41/2010, de Protección Del Medio Marino*, Thomson Re, 2012

———, 'La Integración Europea y El Principio Comunitario de Integración Ambiental En El Ordenamiento Jurídico Español', *Rev. Secr. Trib. Perm. Revis.*, 2018, 254–86 <<https://doi.org/10.16890/rstpr.a6.n12.p254>>

SAPEA, *A Scientific Perspective on Microplastics in Nature and Society, Evidence Review Report*, 2019 <<https://doi.org/10.26356/microplastics>>

Saputelli, Gabriella, 'Le Regioni e l'attuazione Del Diritto Europeo Nel Sistema Europeo Multilivello', *Federalismi.It*, 2022, 571–85

Schnurr, Riley E.J., Vanessa Alboiu, Meenakshi Chaudhary, Roan A. Corbett, Meaghan E. Quanz, Karthikeshwar Sankar, and others, 'Reducing Marine Pollution from Single-Use Plastics (SUPs): A Review', *Marine Pollution Bulletin*, 137 (2018), 157–71 <<https://doi.org/10.1016/j.marpolbul.2018.10.001>>

Scotti, Elisa, 'Poteri Pubblici , Sviluppo Sostenibile Ed Economia Circolare', *Il Diritto Dell'economia*, 2019, 493–529

Sereno, Amparo, 'El Nuevo Mapa Marítimo de Portugal y El Caso de Las Islas Salvajes', *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 2014, 1–29 <<https://doi.org/10.17103/reei.28.01>>

———, 'Jurisprudencia Al Día. Iberoamérica. Portugal. Espacio Marítimo. Estatuto de Los Azores', *Actualidad Jurídica Ambiental*, 2016, 1–7

———, 'La " Territorialización " De Las Aguas Costeras Y Marinas De La Delimitación

De Zonas Por El Derecho Internacional a Las Regiones Marinas Del Derecho Comunitario'

———, 'La Idea de Gobernanza Ambiental Aplicada a Las Cuencas Hidrográficas', *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 2013, 129–65

———, 'Ley n. 1/2021, de 11 de Enero, Que Modifica Por Primera Vez, La Ley n. 17/2014, de 10 de Abril', *Actualidad Jurídica Ambiental*, 2021, 1–2

'Sexto Programa de Acción de La Comunidad Europea En Materia de Medio Ambiente', 2001 <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:l28027&from=ES>> [accessed 1 October 2019]

Simón Yarza, Fernando, *Medio Ambiente y Derechos Fundamentales*, ed. by Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, *Centro de Estudios Políticos y Constitucionales*, 2012

Simonato, Alessandro, 'Integrazione Europea e Autonomia Regionale : Profili Giuridici Della Governance Multilivello e Politiche Di Coesione 2021/2027', *Federalismi.It*, 2017, 1–27

Sistema, E, De Gobernanza Común, and Espacio Mac, 'E04. Sistema de Gobernanza Común Del Espacio MAC', 2018, pp. 1–12

Sobrino Heredia, José Manuel, 'El Mar y La UE: La Necesidad de La Política Marítima Integrada', *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2018, 1–15

———, 'El Mar y La UE: La Necesidad de Una Política Marítima Integrada', *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2018, 835–49

———, 'La Protección Marítima, Nueva Dimensión de La Política Marítima de La Unión Europea', *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2007, 417–62

Somerville, Richard C.J., 'How Much Should the Public Know about Climate Science?: An Editorial Comment', *Climatic Change*, 104 (2011), 509–14 <<https://doi.org/10.1007/s10584-010-9938-y>>

'Sophia' <https://www.sophia-mar.pt/pt/recursos_pedagogicos/4> [accessed 8 June 2022]

Sotelo Navalpotro, José A., 'Medio Ambiente y Desarrollo En España En Los Prolegómenos Del Siglo XXI: Las Políticas Medioambientales de La U.E', *Observatorio Medioambiental*, 2000, 341–97 <https://doi.org/10.5209/rev_OBMD.2000.n3.23105>

Stensgaard, Ida, Kristian Syberg, Sinja Rist, Nanna Hartmann, Alessio Boldrin, and Steffen Foss Hansen, 'From Macro- to Microplastics - Analysis of EU Regulation along the Life Cycle of Plastic Bags', *Environmental Pollution*, 224 (2017), 289–99 <<https://doi.org/10.1016/j.envpol.2017.02.007>>

'Sustainable Consumption and Production .. Sustainable Development Knowledge Platform' <<https://sustainabledevelopment.un.org/topics/sustainableconsumptionandproduction>> [accessed 2 December 2019]

Templado, José, Enric Ballesteros, Ibon Galparsoro, Ángel Borja, Alberto Serrano, Laura

- Martín, and others, *Inventario Español de Hábitats y Especies Marinos. Guía Interpretativa: Inventario Español de Hábitats Marinos, Universidades*, 2012 <http://www.magrama.gob.es/es/costas/temas/biodiversidad-marina/GUIA_INTERP_HABITATS_WEB_tcm7-270736.pdf>
- Thiel, Andreas, ‘Scalar Reorganisation of Marine Governance in Europe? The Implementation of the Marine Strategy Framework Directive in Spain, Portugal and Germany’, *Marine Policy*, 39 (2013), 322–32 <<https://doi.org/10.1016/j.marpol.2012.11.002>>
- Torres Barquilla, Yolanda, ‘La Gobernanza Multinivel y Su Proyección a Través de Una Política Marítima Integrada Para La Unión Europea’, *Revista de Estudios Europeos*, 2020, 192–205
- ‘Tratado de Maastricht’, 1992, pp. 1–112
- ‘Trattato Che Istituisce La Comunità Economica Europea’, *Gazzetta Ufficiale Delle Comunità Europee*, 1957 <<https://doi.org/10.4000/books.edizionikaplan.532>>
- Tribunal Constitucional, Sentencia 102/1995, de 26 de junio de 1995, *Boletín Oficial Del Estado*, 1995, pp. 3–44 <<https://www.boe.es/boe/dias/1995/07/31/pdfs/T00003-00044.pdf>>
- , Sentencia 233/2015, de 5 de noviembre, 2015, pp. 117150–97
- , ‘Sentencia 306/2000, de 12 de Diciembre’, 2000, pp. 79–93
- , Sentencia 53/2016, de 17 de marzo de 2016., pp. 27399–427
- , ‘Sentencia Tribunal Constitucional Español (STC 149/1991) de 4 de Julio’, 1991, pp. 14–53
- , STC 77/1984, de 3 de julio de 1984, 1984, pp. 1–18
- Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso, ‘STS 3213/2008’, 2008, pp. 1–11
- Tuya Fernando and Haroun Ricardo Jesús, ‘Phytogeography of Lusitanian Macaronesia: Biogeographic Affinities in Species Richness and Assemblage Composition’, *European Journal of Phycology*, 44 (2009), 405–13
- UNEP, *Single-Use Plastics A Roadmap for Sustainability*, 2018 <[https://doi.org/DOI:10.1016/0145-305X\(89\)90168-7](https://doi.org/DOI:10.1016/0145-305X(89)90168-7)>
- Unión Europea, ‘DIRECTIVA 2014/89/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 23 de Julio de 2014 Por La Que Se Establece Un Marco Para La Ordenación Del Espacio Marítimo’, *Diario Oficial Unión Europea*, 2014, 135–45
- , ‘Propuesta de Decisión Del Consejo Relativa a La Posición Que Deberá Adoptarse, En Nombre de La Unión Europea, En El Convenio Sobre La Protección Del Medio Marino Del Nordeste Atlántico Sobre La Integración de Macaronesia En La Zona Marítima OSPAR’, 2020, pp. 1–5
- , ‘Tratado de Funcionamiento La Unión Europea’, *Diario Oficial de La Unión Europea*, 2010, p. 83/195
- , ‘Tratado de La Unión Europea (TUE)’, *Diario Oficial de La Unión Europea*, 2010, pp. 1–34 <<https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00013-00046.pdf>>

- Valente, Isabel Maria Freitas, ‘Regiões Ultraperiféricas Da União Europeia e Os Desafios Do Século XXI’, *Intellèctus*, 16 (2017), 156–68 <<https://doi.org/10.12957/intellectus.2017.31656>>
- Vara Arribas, Gracia, ‘Gobernanza Multinivel En La Unión Europea y Las Regiones, Con o Sin Una Constitución’, *Las Relaciones Internacionales de Las Regiones: Actores Sub-Nacionales, Para-Diplomacia y Gobernanza Multinivel*, 2006, 1–30
- , ‘Gobernanza Multinivel En La Unión Europea y Las Regiones, Con o Sin Una Constitución’, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 2006
- Velasco Rico, Clara Isabel, *Delimitación de Competencias En El Estado Autónomo y Puntos de Conexión* (Generalitat de Catalunya. Institut d’Estudis Autonòmics, 2012)
- Vernet, Jaume, and Jordi Jaria, ‘El Derecho a Un Medio Ambiente Sano: Su Reconocimiento En El Constitucionalismo Comparado y En El Derecho Internacional’, *Teoría y Realidad Constitucional*, 2007, 513–33 <http://espacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:TeoriayRealidadConstitucional2007-14/dcho_medio.pdf>
- Vitalien, Christian, ‘Les Régions Ultra-Périphériques Entre Assimilation et Différenciation’, *Revue Française d’administration Publique*, 2002, 115–26
- Vosa, Giuliano, ‘La Tutela Dell’ Ambiente “ Bene Materiale Complesso Unitario ” Fra Stato e Autonomie Territoriali : Appunti per Una Riflessione’, *Federelasmì.It*, 2017, 1–39
- Zambonino-Pulito, María, ‘La Articulación de La Gobernanza Multinivel a Través de Técnicas Orgánicas de Colaboración, Cooperación y Coordinación’, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 2018, 230–63
- Zamora Roselló, M Remedios, ‘Política Marítima Comunitaria: La Economía Azul de La Unión Europea y La Seguridad Marítima’, *Actualidad Jurídica Ambiental*, 2014, 1–20
- ‘Zonas Especiales de Conservación (ZEC) En La Demarcación Marina Canaria’