

LA DIFÍCIL APLICACIÓN DE LA ESTRATEGIA MARINA EUROPEA Y LA PROTECCIÓN DEL MEDIO MARINO EN LA BAHÍA DE ALGECIRAS/GIBRALTAR

THE DIFFICULT IMPLEMENTATION OF THE EUROPEAN MARINE STRATEGY AND THE ENVIRONMENT PROTECTION OF THE BAY OF GIBRALTAR/ALGECIRAS

**Inmaculada González García
Miguel A. Acosta Sánchez***

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. MARCO DE ACTUACIÓN: LA POLÍTICA MARÍTIMA INTEGRADA DE LA UNIÓN EUROPEA. III. LA DIRECTIVA MARCO SOBRE LA ESTRATEGIA MARINA EUROPEA: CARACTERES GENERALES Y MARCO TERRITORIAL DE APLICACIÓN. IV. LA INCORPORACIÓN DE LA ESTRATEGIA EN ESPAÑA: LA LEY 41/2010 DE PROTECCIÓN DEL MEDIO MARINO. V. LA PROBLEMÁTICA APLICACIÓN DE LA ESTRATEGIA MARINA EN LA BAHÍA DE ALGECIRAS. VI. CONCLUSIONES

Fecha de recepción del original: 2 de marzo de 2013. Fecha de aceptación de la versión final: 6 de mayo de 2013.

* Inmaculada González García, Profesora Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Cádiz y Miguel A. Acosta Sánchez, Profesor Contratado Doctor de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales en la misma Universidad.

Trabajo realizado en el marco del Proyecto de Investigación de I+D “Cuestiones territoriales y Cooperación transfronteriza en el Área del Estrecho”, DER2012-34577 (subprograma JURI) del Plan Nacional de I+D+I 2008-2011, financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad y los fondos FEDER de la UE. En una versión anterior trataron estos temas en “La Estrategia Marina Europea en España: la Ley 41/2010 de protección del medio marino y su compleja aplicación a la Bahía de Algeciras”, en BARRAGAN MUÑOZ, J.M. (Coord.), *I Congreso Iberoamericano de Gestión Integrada de Áreas Litorales. Libro de Comunicaciones y Resúmenes*, Versión 1, Universidad de Cádiz, Cádiz, 2012, pp. 1232-1241, ISBN 13: 978-84-695-1823-6.

RESUMEN: La incorporación a los ordenamientos jurídicos nacionales de la Estrategia Marina Europea representa un primer paso para el asentamiento de la denominada Política Marítima Europea. Esta nueva política pretende dotar de un elemento sostenible y coherente la ingente intervención humana en las costas europeas. En el caso español, la Ley 41/2010 ha transpuesto la Estrategia europea y lo ha hecho con una mayor claridad que el legislador europeo. Una de las regiones españolas en la que deberá establecerse una Estrategia es la demarcación del Estrecho – Alborán, que comprende la Bahía de Algeciras, y en donde nos encontramos una indefinición de las fronteras marítimas. En efecto, la existencia de una controversia entre España y el Reino Unido por las aguas en torno a Gibraltar, así como el reciente conflicto sobre los Lugares de Importancia Comunitaria (LIC), representan una seria dificultad en la aplicación de las Estrategias marinas.

ABSTRACT: The transposal into national law of the European Marine Strategy represents the first step towards the establishment of the so-called European Maritime Policy. This new policy aims to provide a sustainable and coherent dimension to human interventions on the European coasts. In the Spanish case, the Law 41/2010 has transposed the EU Strategy in a much clearer manner than the wording of the EU lawmaker. One of the Spanish regions that necessitates demarcation lines is the area between the Strait of Gibraltar and Isla de Alborán, where maritime boundaries are yet to be defined. Indeed, the existence of a territorial dispute between Spain and the United Kingdom over the waters around Gibraltar and the recent conflict regarding the Sites of Community Importance (SCI) have created serious difficulties in implementing the Marine Strategy.

PALABRAS CLAVE: Política Marítima Integrada Europea; Estrategia Marina; Bahía de Algeciras; Gibraltar.

KEYWORDS: European Union's Integrated Maritime Policy; Marine Strategy; Algeciras Bay; Gibraltar.

I. INTRODUCCIÓN

El surgimiento de la denominada Política Marítima Integrada en el seno de la Unión Europea (UE) ha mostrado recientemente una importante faceta en el ámbito medioambiental. En efecto, la Directiva marco sobre la Estrategia Marina Europea, y su consiguiente incorporación a los ordenamientos jurídicos nacionales de los Estados miembros, constituye, sin duda, una herramienta clarificadora sobre la política medioambiental marina en la costa y el litoral europeos. Además, esta iniciativa viene a completar los diversos convenios sectoriales existentes en la práctica, que no han dado el resultado esperado. En el caso español, la norma de transposición de la Directiva marco ha sido la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino, que incluye algunas referencias geográficas, en su ámbito espacial de aplicación, de gran interés jurídico.

El presente estudio tiene por finalidad analizar las problemáticas que plantea, por reivindicaciones territoriales de los Estados, la necesaria coordinación y cooperación interestatal en la definición de las distintas regiones y demarcaciones marinas, que serán objeto de las futuras estrategias marinas según la Ley 41/2010, en concreto, la que afecta a la Bahía de Algeciras. Y es que la controversia hispano-británica sobre las aguas que rodean el Istmo y Peñón de Gibraltar, así como el conflicto en vía judicial

generado tras la aprobación por la Comisión Europea del Lugar de Importancia Comunitaria (LIC) español Estrecho Oriental (que vino a solapar el concedido previamente al Reino Unido en torno a las aguas de Gibraltar *Southern Waters of Gibraltar*), ponen de manifiesto, a modo de anticipo, el difícil cumplimiento de los objetivos marcados por la citada Directiva marco.

En efecto, la falta de acuerdo en la delimitación de las fronteras marítimas que tanto España como el Reino Unido han realizado unilateralmente en la Bahía de Algeciras, sin que ninguna de ellas haya generado el reconocimiento o aceptación por parte del otro Estado, así como las reivindicaciones que en el ejercicio de su soberanía y jurisdicción hacen ambos Estados en las aguas en litigio, suponen un grave obstáculo para la actuación coordinada de las autoridades competentes en la protección del medio marino. No sólo las estatales, sino también la Junta de Andalucía y el Gobierno de Gibraltar, este último como territorio no autónomo pendiente aún de descolonización, que goza de un alto grado de autonomía¹.

A lo anterior hay que añadir el hecho de que, tras el cambio de gobierno en el Reino Unido (2010), así como en España y Gibraltar (2011), se ha visto bloqueado el único cauce de diálogo institucional hasta entonces existente en materia de cooperación transfronteriza. Esto es, el Foro tripartito de Diálogo sobre Gibraltar² y en un nivel inferior la Comisión Mixta de Cooperación y Colaboración entre la Mancomunidad de Municipios de la Comarca del Campo de Gibraltar y el Gobierno de Gibraltar, constituida el 18 de noviembre de 2004 (en adelante, Comisión Mixta)³, en la que se integró, el 12 de marzo de 2007, la Junta de Andalucía⁴.

¹ Sobre la descolonización de Gibraltar puede verse el estudio de ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., “¿Derecho de autodeterminación del pueblo de Gibraltar?” en DEL VALLE GÁLVEZ, A. y GONZÁLEZ GARCÍA, I. (Eds.), *Gibraltar, 300 años*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz, 2004, pp. 85-108. En la misma obra puede consultarse también REMIRO BROTONS, A., “Regreso a Gibraltar. Acuerdos y desacuerdos hispano-británicos”, pp. 43-83. Sobre el proceso descolonizador de Gibraltar en el marco de las Naciones Unidas, puede verse: DE PINIÉS Y RUBIO, J., *La descolonización española en las Naciones Unidas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2001; IZQUIERDO SANS, C., *Gibraltar en la Unión Europea. Consecuencias sobre el contencioso hispano-británico y el proceso de construcción europea*, Tecnos/UAM, Madrid, 1996, pp. 47-70 y; MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN, *La cuestión de Gibraltar*, Madrid, 2007, pp. 22-27.

² España y el Reino Unido acordaron en 2004 la creación de un marco institucional de cooperación transfronteriza, el Foro tripartito de Diálogo sobre Gibraltar, en el que se reconoce a la Colonia voz y voto para tratar, entre otras materias, las relativas a la prevención y control de la contaminación marina (temática incluida en su agenda desde 2007). Dicho Foro no supuso la renuncia por los Estados de sus planteamientos históricos sobre las cuestiones de soberanía, habiéndose alcanzado acuerdos en su seno que contienen cláusulas de salvaguardia. El Foro se creó formalmente por los Gobiernos de España, del Reino Unido y de Gibraltar el 16 de diciembre de 2004. Puede verse, GONZÁLEZ GARCÍA I. y DEL VALLE GÁLVEZ, A. (Eds.), *Gibraltar y el Foro Tripartito de Diálogo*, Ed. Dykinson, Madrid, 2010.

³ Sobre la cooperación local y la llamada “Comisión Mixta” pueden verse: ROMERO BARTUMEUS, L., “Gibraltar: la otra diplomacia”, *ARI*, nº 198/2004 de 22 de diciembre de 2004 y “El difícil proceso de la Comisión Mixta Mancomunidad – Gobierno de Gibraltar” en la citada obra colectiva *Gibraltar y el Foro Tripartito de Diálogo*, pp. 335-346.

⁴ Puede verse al respecto “La Junta se integra en la Comisión Mixta de Cooperación entre Gibraltar y la Mancomunidad del Campo de Gibraltar”, *Canal Sur Web, Servicios Informativos* de 12.03.07,

Y es que la propia normativa (europea, española y la aplicable a Gibraltar, como tendremos ocasión de analizar a lo largo del presente estudio) prevé la actuación de común acuerdo en la definición de las estrategias marinas nacionales, cuando afecten a zonas limítrofes entre Estados miembros de la UE.

Por ello, tras plantear el marco jurídico de actuación representado por la Política Marítima Europea (II), nos detendremos en el estudio de la Directiva marco sobre la Estrategia Marina Europea (III), y su transposición al ordenamiento jurídico interno español por la citada Ley de protección del medio marino adoptada en 2010 (IV). Finalmente, analizaremos la aplicación de la normativa (europea y nacional, por parte de España y de Gibraltar en el caso del Reino Unido) en relación con la Bahía de Algeciras (V), y concluiremos con un análisis de las dificultades existentes y posibles soluciones en la protección del medio marino en dicha Bahía (VI).

II. MARCO DE ACTUACIÓN: LA POLÍTICA MARÍTIMA INTEGRADA DE LA UE

Si bien la denominada Política Marítima Integrada europea (en adelante, PMI) ha entrado con suma fuerza en el proceso legislativo europeo en los últimos años, no podemos, de ningún modo, calificarla como una auténtica Política en el sentido estricto del término. En todo caso, constituye una herramienta transversal y multifuncional, que viene a dar coherencia a las diversas políticas existentes y relacionadas con el medio marino⁵. De este modo, podríamos definir la PMI como aquel instrumento que pretende integrar el conjunto de actividades humanas con efectos en las costas europeas, y dotarlas de una unicidad coherente, global, integrada, participativa y fundamentalmente sostenible. Así, políticas como la de transporte, pesca, comercio, seguridad, turismo o

formalizándose en la reunión celebrada ese día en Algeciras, y en la que se acordó formar cinco grupos de trabajo comunes sobre sanidad, transporte, medio ambiente, educación y emergencias. En declaraciones del entonces consejero de la Presidencia, el Sr. Zarrías, en dichos grupos de trabajo se abordaría la posibilidad de que el Gobierno de Gibraltar llegase a un convenio con el Consorcio de Transporte de esta comarca gaditana para implantar el billete único entre las dos zonas, y en materia de sanidad, que los gibraltareños puedan recibir asistencia médica no sólo en el Campo de Gibraltar, sino también en capitales andaluzas como Sevilla, Córdoba o Granada. En materia de educación, el objetivo es “que los jóvenes del Peñón puedan escoger entre estudiar en la universidad británica o en la andaluza”, abordándose otros temas como el transporte marítimo, residuos y depuración de las aguas, y cómo afrontar una situación de emergencia. Vid. “Junta, Mancomunidad y Gibraltar crean 5 grupos trabajo comunes” en http://www.reporterodigital.com/campogibraltar/post.php/2007/03/13/junta_mancomunidad_y_gibraltar_crean_5_g (consultado el 22.04.2013, al igual que el resto de enlaces web citados en el presente estudio).

⁵ Sobre la PMI puede verse: BOU FRANCH, V., “La política marítima de la Unión Europea y su contribución a la prevención de la contaminación marina” en PUEYO LOSA, J., JORGE URBINA, J. (Coords.), *La cooperación internacional en la ordenación de los mares y océanos*, Ed. Iustel, Madrid, 2009, pp. 113-130, en concreto, pp. 98-102; KOIVUROVA, T., “A Note on the European Union’s Integrated Maritime Police” en *Ocean Development and International Law*, 2009, vol. 40, pp. 171-183; NÚÑEZ LOZANO, M^a.C., “La política marítima integrada de la Unión Europea” en NÚÑEZ LOZANO, M^a.C. (Dir.), *Hacia una política marítima integrada de la Unión Europea. Estudios de política marítima*, Ed. Iustel, Madrid, 2010, pp. 17-38; REY ANEIRO, A., “Las consecuencias de la Política Marítima Integrada de la Unión Europea para el régimen jurídico de la pesca”, *Noticias de la Unión Europea*, 2012, nº 326, pp. 41-49.

medio ambiente, en el momento de afectar al litoral europeo, deberán guiarse por unas directrices comunes, previamente establecidas, y tendentes a crear zonas costeras y litorales con un buen estado ambiental.

Para comprender el contenido y alcance de la PMI es indispensable analizar las diversas propuestas planteadas por la Comisión Europea en los últimos años. La primera referencia la podemos situar en una Comunicación de enero de 2005, relativa a los objetivos estratégicos para el periodo 2005-2009. En la misma ya se hace mención a una política marítima indispensable para el desarrollo económico⁶. No obstante, son otras dos Comunicaciones, de 2006 y 2007, denominadas Libro Verde y Libro Azul, respectivamente, las grandes bases jurídico-políticas de la PMI⁷.

El Libro Verde de 2006 (*Hacia una futura política marítima de la Unión: perspectiva europea de los océanos y los mares*), indica que la política marítima propone explotar las sinergias entre la política regional y las políticas de pesca, de investigación e innovación, empresarial, de transporte marítimo, de medio ambiente y de energía, con el fin de fomentar el desarrollo sostenible⁸. Tomando como base el principio de subsidiariedad y la convicción de que los ecosistemas marinos se gestionan mejor a nivel regional, la Comisión Europea presenta una serie de propuestas, entre las que podemos destacar la adopción de una Estrategia temática para hacer frente a las amenazas al medio ambiente marino – la futura Estrategia Marina Europea –; un mayor

⁶ Doc. COM (2005) 12 final, Objetivos Estratégicos 2005-2009 - Europa 2010: Una Asociación para la Renovación, Prosperidad, Solidaridad y Seguridad, de 26.01.2005, p. 11: “Habida cuenta del valor ambiental y económico de los mares y océanos, existe la exigencia específica de instaurar una política marítima global destinada al desarrollo de una economía marítima próspera, así como al pleno aprovechamiento del potencial de las actividades marítimas de forma ecológicamente sostenible. Dicha política debería apoyarse en la excelencia en los sectores de la investigación científica marina, la tecnología y la innovación”.

⁷ Doc. COM (2006) 275 final, Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Hacia una futura política marítima de la Unión: perspectiva europea de los océanos y los mares, de 07.06.2006; Doc. COM (2007) 575 final, Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Sobre una política marítima integrada para la Unión Europea, de 10.10.2007 (Libro Azul). Ver, igualmente, Resolución del Parlamento Europeo (PE), de 20.05.2008, sobre una política marítima integrada para la Unión Europea, DO C 279 E, de 19.11.2009, pp. 30-35; “Política marítima integrada”, Conclusiones del Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, de 08.12.2008 (Doc. Consejo 16503/1/08 REV 1, de 08.12.2008). Se pueden encontrar antecedentes en la Decisión 1600/2002/CE del PE y del Consejo, por la que se establece el Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente, DO L 242, de 10.09.2002, pp. 1-15, y en el documento COM (2005) 504 final, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Estrategia Temática sobre la protección y conservación del medio ambiente marino, de 24.10.2005.

⁸ “En el centro de la nueva política marítima debe situarse la formación de un entendimiento mutuo y una visión común a todos los responsables de las decisiones y los agentes de las distintas políticas que repercuten en los mares y los océanos: transporte marítimo y gestión de los puertos, pesca, gestión integrada de las zonas costeras, política regional, energía e investigación y tecnología marinas. Para ello es preciso colmar las lagunas existentes entre las distintas políticas con el fin de alcanzar el objetivo común de expansión económica sostenible, reto esencial de la futura política marítima”. Doc. COM (2006) 275 final, *cit.*, p. 11. Sobre el Libro Verde, vid. SUÁREZ DE VIVERO, J. L., “The European vision for oceans and seas—Social and political dimensions of the Green Paper on Maritime Policy for the EU”, *Marine Policy*, 2007, nº 31, pp. 409-414.

apoyo a la investigación y la innovación⁹; un reforzamiento del turismo sostenible, esencial para las economías locales, y a través de la relación entre la tierra y el mar; la creación de un sistema de ordenación espacial que permita la coexistencia de distintas actividades en las zonas costeras, aplicándole criterios obvios de desarrollo sostenible. Finalmente, en materia de vigilancia fronteriza y seguridad, es destacable la voluntad de acogerse a estructuras de cooperación regional, como la Agencia Europea para la Gestión de las Fronteras Exteriores (FRONTEX)¹⁰ o la Agencia Europea de Seguridad Marítima¹¹, en el contexto de una voluntad de mejora de la gestión integrada de las fronteras marítimas¹².

Una vez que las propuestas de la Comisión tuvieron buena acogida por parte de los Estados miembros y de los sectores afectados¹³, se presentó en 2007 el segundo de los

⁹ Doc. COM (2008) 534 final, Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Estrategia europea de investigación marina y marítima: un marco coherente en el Espacio Europeo de Investigación en pro del uso sostenible de océanos y mares, de 03.09.2008; Doc. COM (2010) 2020 final, Comunicación de la Comisión 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, de 03.03.2010; Doc. COM (2010) 461 final, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Conocimiento del Medio Marino 2020, observación y recogida de datos sobre el medio marino con miras a un crecimiento inteligente y sostenible, de 08.09.2010.

¹⁰ Pueden verse los siguientes estudios: ACOSTA SÁNCHEZ, M., DEL VALLE GÁLVEZ, A., “La crisis de los cayucos - la Agencia Europea de Fronteras-FRONTEX y el control marítimo de la inmigración clandestina”, *Tiempo de Paz*, 2006, nº 86, pp. 19-30; QUINDIMIL, J., “La Unión Europea, FRONTEX y la seguridad en las fronteras marítimas. ¿Hacia un modelo europeo de seguridad humanizada en el mar?”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2012, nº 41, pp. 57-118.

¹¹ Sobre la seguridad como componente de la Política Marítima, véase SOBRINO HEREDIA, J.M., “La protección marítima, nueva dimensión de la política marítima de la Unión Europea”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2007, nº 27, pp. 417-462.

¹² Respecto a la gestión integrada de fronteras exteriores marítimas como pilar “securitario” de la PMI, pueden consultarse los siguientes documentos: “Refuerzo de la Frontera exterior marítima meridional”, Conclusiones del Consejo de Justicia e Interior, de 05-06.10.2006 (Doc. Consejo 13068/06, de 06.10.2006); “Gestión integrada de fronteras”, Conclusiones del Consejo de Justicia e Interior, de 04-05.12.2006 (Doc. Consejo 15801/06, de 04.12.2006); Doc. COM (2006) 733 final, Comunicación de la Comisión. Refuerzo de la gestión de las fronteras marítimas meridionales de la Unión Europea, de 30.11.2006; Conclusiones de la Presidencia, presentadas en el Consejo Europeo de Bruselas, diciembre de 2006, *Bull. UE*, nº 12-2006, puntos I.1 y ss.

En este contexto, se ha propuesto la creación de un sistema europeo de vigilancia marítima, tomando como base el S.I.V.E. español. Puede verse: Doc. COM (2008) 68 final, Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Examen sobre la creación de un sistema europeo de vigilancia de fronteras (EUROSUR), de 13.02.2008; Doc. SEC (2011) 145 final, Commission Staff Working Paper. Determining the technical and operational Framework of the European Border Surveillance System (EUROSUR) and the actions to be taken for its establishment, de 28.01.2011. Igualmente, se ha previsto la creación de una Red de Patrullas fronterizas marítimas. Véase al respecto: Doc. Consejo 11490/1/03 REV 1, Etude de faisabilité relative au contrôle des frontières maritimes de l'UE – Rapport final, de 19.09.2003; Consejo de Justicia e Interior, de 05-06.10.2006 (Doc. Consejo 13068/06, de 06.10.2006); Doc. Consejo 12049/06 EXT 1, Frontex feasibility Study on Mediterranean Coastal Patrols Network – MEDSEA, de 20.11.2006, parcialmente publicado; Doc. COM (2006) 733 final, *cit.*; y Doc. COM (2008) 69 final, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Preparación de los próximos pasos en la gestión de fronteras de la UE, de 13.02.2008.

¹³ Vid. el documento COM (2007) 574 final, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Conclusiones de la

documentos, el Libro Azul (*Sobre una política marítima integrada para la UE*)¹⁴. El Libro Azul es menos ambicioso que el Libro Verde, si bien recoge una serie de iniciativas de la Comisión, con el fin de dotar a la futura PMI de un alcance relevante a nivel local, regional, nacional e internacional. Así, podemos destacar el uso sostenible de los océanos y mares, facilitando, de este modo, el crecimiento de la economía marítima y de las regiones; la creación de una base de conocimientos e innovación para la política marítima; proporcionar una calidad de vida más alta en las regiones costeras y ultraperiféricas, conciliando desarrollo económico y sostenibilidad ambiental; fomentar el liderazgo europeo en los asuntos marítimos internacionales, especialmente a través de la cooperación en el marco de la política europea de ampliación y la política europea de vecindad y; finalmente, mejorar la visibilidad de la Europa marítima, por medio de la realización de instrumentos educativos (atlas del mar) o la celebración anual de un Día Europeo del Mar, el 20 de mayo de cada año. Para alcanzar estos objetivos, y entre las medidas a adoptar, el Libro Azul destaca la necesidad de un sistema de Gestión Integrada de Zonas Costeras (GIZC)¹⁵, como elemento esencial para el desarrollo de la Política Marítima.

Actualmente, los planteamientos a seguir dentro de la consecución de una PMI se basan, en opinión de la Comisión, en seis direcciones estratégicas¹⁶: consolidación de la

consulta sobre una política marítima integrada de la Unión Europea, de 10.10.2007. Igualmente, las Conclusiones del Consejo Europeo, de 14.12.2007 (Doc. Consejo 16616/1/07 REV. 1).

¹⁴ Doc. COM (2007) 575 final *cit.*

¹⁵ La Gestión Integrada de Zonas Costeras (GIZC) ha sido definida como un “proceso dinámico, continuo e interactivo destinado a promover el desarrollo sostenible de las zonas costeras mediante la integración de políticas, objetivos, estrategias y planes sectoriales en el espacio y el tiempo y la integración de los componentes terrestres y marinos del litoral” en BARRAGÁN, J.M., *Medio ambiente y desarrollo en áreas litorales. Introducción a la planificación y gestión integradas*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz, Cádiz, 2003, p. 282. Como textos de referencia en el ámbito europeo, véanse: Recomendación 2002/413/CE del PE y del Consejo, sobre la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa, DO L 148, de 06.06.2002, pp. 24-27; Doc. COM (2007) 308 final, Comunicación de la Comisión. Informe al Parlamento Europeo y al Consejo: evaluación de la gestión integrada de las zonas costeras (GIZC) en Europa, de 07.06.2007; y más actualmente Doc. COM (2013) 133, final, Propuesta de Directiva del Consejo y del Parlamento Europeo, por la que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo y la gestión integrada de las costas, de 12.03.2013. Sobre la GIZC en la UE pueden verse: MENÉNDEZ REXACH, A., “La gestión integrada del litoral” en NÚÑEZ LOZANO, M^a.C. (Dir.), *Hacia una política marítima integrada de la Unión Europea...cit.*, pp. 135-186, en concreto, pp. 151-160; SANZ LARRUGA, F.J., “La Unión Europea y la estrategia comunitaria sobre gestión integrada de las zonas costeras” en SANZ LARRUGA, F.J. (Dir.), GARCÍA PÉREZ, M. (Coord.), *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: hacia un modelo integrado y sostenible*, Fundación Pedro Barrié de la Maza, Vigo, 2009, pp. 29-54; TROS-DE-LLARDUYA FERNÁNDEZ, M., “El reto de la gestión integrada de las zonas costeras (GIZC) en la UE”, *Boletín de la A.G.E.*, 2008, n^o 47, pp. 143-156.

¹⁶ Doc. COM (2008) 395 final, Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Orientaciones para un planteamiento integrado de la política marítima: hacia mejores prácticas de gobernanza marítima integrada y consulta a las partes interesadas, de 26.06.2008; Doc. COM (2008) 791 final, Comunicación de la Comisión. Hoja de ruta para la ordenación del espacio marítimo: creación de principios comunes en la UE, de 25.11.2008; Doc. COM (2009), 540 final, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Estado de situación de la política marítima integrada de la UE, de 15.10.2009. Puede verse REY ANEIRO, A., *Loc. cit.*, pp. 45-47.

gobernanza marítima integrada, a través de la participación de todos los sectores afectados, tanto administraciones como particulares, y teniendo en cuenta, además, el principio de subsidiariedad; fomento de los instrumentos transversales; definición de los límites de desarrollo sostenible de las actividades humanas que influyen en el entorno marino y a partir de la aplicación de la Estrategia Marina Europea; desarrollo de las estrategias basadas en las cuencas marítimas¹⁷; la dimensión internacional de la PMI¹⁸; y centrar la PMI en el crecimiento económico sostenible, el empleo y la innovación¹⁹. Finalmente, es interesante destacar que se ha creado, recientemente un programa de apoyo financiero para la consolidación de la PMI, a fin de seguir actuando a favor de los océanos, los mares y las costas desde un punto de vista sostenible²⁰.

III. La directiva marco sobre la estrategia marina europea: Caracteres generales y marco territorial de aplicación

A partir de las recomendaciones de la Comisión recogidas en el Libro Verde, en junio de 2008, y por el procedimiento legislativo de codecisión, el Consejo y el Parlamento Europeo adoptaron la Directiva Marco sobre la estrategia marina. Para ello, y siendo

¹⁷ Doc. COM (2007) 160 final, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. La sinergia del mar negro, una nueva iniciativa de cooperación regional, de 11.04.2007; Doc. COM (2008) 763 final, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. La Unión Europea y la región ártica, de 20.11.2008; Doc. COM (2009) 248, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Acerca de la Estrategia de la UE para la región del Mar Báltico, de 10.06.2009; Doc. COM (2009) 466 final, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Una política marítima integrada para una mejor gobernanza del Mediterráneo, de 11.09.2009. En este último contexto se ha aprobado recientemente el Protocolo relativo a la gestión integrada de las zonas costeras, correspondiente al Convenio para la Protección del Medio Marino y de la Región Costera del Mediterráneo (*B.O.E.*, nº 70, de 23.01.2011). Ver, Decisión 2010/631/UE, sobre la celebración, en nombre de la UE, del Protocolo relativo a la gestión integrada de las zonas costeras del Mediterráneo al Convenio para la Protección del Medio Marino y de la Región Costera del Mediterráneo, *DO L 279*, de 23.10.2010, pp. 1 y ss. Puede verse: CAMPINS ERITJA, M., “Un nuevo paso en la dirección correcta: la firma por la Unión Europea del Protocolo relativo a la gestión integrada de las zonas costeras del Mediterráneo”, *Revista General de Derecho Europeo*, 2011, nº 24, pp. 1-15 y; PRIEUR, M. y SANZ LARRUGA, F. J., “El protocolo sobre gestión integrada de las zonas costeras del Mediterráneo” en SANZ LARRUGA, F.J. (Dir.), GARCÍA PÉREZ, M. (Coord.), *Op. cit.*, pp. 15-28. Por último, en noviembre de 2012, se ha aprobado la Estrategia para el Adriático y el Mar Jónico: Doc. COM (2012) 713 final, Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Una estrategia marítima para los mares Adriático y Jónico, de 30.11.2012.

¹⁸ Doc. COM (2009) 536 final, Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Desarrollo de la dimensión internacional de la Política Marítima Integrada de la Unión Europea, de 15.10.2009.

¹⁹ Sobre la situación actual, véase el documento COM (2012), 491 final, Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: progresos de la Política Marítima Integrada de la UE, de 11.09.2012. Igualmente, Doc. Consejo 14792/12, Conferencia ministerial informal sobre la Política Marítima Integrada: Declaración de Limassol (Limassol, 08.10.2012), de 11.10.2012.

²⁰ Reglamento 2011/1255/UE, del PE y del Consejo, de 30.11.2011, por el que se establece un Programa de apoyo para la consolidación de la política marítima integrada, *DO L 321*, de 05.12.2011, pp. 1-10.

considerada como la piedra angular medioambiental de la PMI²¹, se tomó como base jurídica la política de medio ambiente (artículo 192 Tratado de Funcionamiento de la UE, en adelante TFUE, ex artículo 175 TCE)²². Desde el inicio del texto se deja claro el objetivo de la nueva normativa: alcanzar un buen estado medioambiental²³ del medio marino para 2020, proteger y preservar el medio marino y prevenir y reducir los vertidos, y todo en aras de la protección del medio ambiente, como principio transversal a todas las políticas y acciones europeas y con el objetivo de fomentar un desarrollo sostenible (artículo 11 TFUE). Con esta finalidad, si bien con una forma legislativa bastante críptica, la Directiva marco recoge todo el procedimiento para adoptar estrategias marinas a través de una serie de fases. Estas estrategias se aplicarán en las regiones y subregiones que se listan, debiendo basarse todo el proceso en el principio de subsidiariedad y teniendo en cuanto los efectos transfronterizos de la gestión marina.

²¹ Resolución del PE, de 20.05.2008, *cit.*, apartado 21.

²² Directiva 2008/56/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 2008, por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino (Directiva marco sobre la estrategia marina), *DO L* 164, de 25.06.2008, pp. 19-40. Como complemento, se ha adoptado la Decisión 2010/477/UE, sobre los criterios y las normas metodológicas aplicables al buen estado medioambiental de las aguas marinas, *DO L* 232, de 02.09.2010, pp. 14-24. Ver, igualmente, Doc. COM (2012) 662 final, Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Contribución de la Directiva marco sobre la estrategia marina (2008/56/CE) a la ejecución de las obligaciones, compromisos e iniciativas que tienen los Estados miembros o la Unión a nivel de la UE o a nivel internacional en el ámbito de la protección medioambiental de las aguas marinas, de 16.11.2012. Sobre la Directiva marco pueden verse los siguientes estudios: BOU FRANCH, V., “La política marítima de la Unión Europea y su contribución a la prevención de la contaminación...”, *cit.*, pp. 113-130 y; SANZ LARRUGA, F. J., “La Directiva 2008/56/CE sobre la estrategia marina en el marco de la política ambiental y marítima de la Unión Europea” en ARANA GARCIA, E., SANZ LARRUGA, F. J. (Dirs.), NAVARRO ORTEGA, A. (Coord.), *La ordenación jurídica del medio marino en España: estudios sobre la Ley 41/2010, de protección del medio marino*, Ed. Civitas, Madrid, 2012, pp. 109-168.

²³ Podemos definir el Buen Estado Ambiental como “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”. Art. 3 de la Directiva Marco sobre la estrategia marina.

Las fases y sus plazos serían los siguientes:

Entrada en vigor de la Directiva	15.07.2008
Transposición al Derecho nacional (antes de)	15.07.2010
Designación de la Autoridad nacional competente	15.07.2010
Elaboración de criterios y metodologías comunes para la elaboración de las estrategias marinas	2010
E S T R A T E G I A S M A R I N A S	
Evaluación inicial del estado del medio ambiente marino	15.07.2012
Determinación del buen estado medioambiental de las aguas marinas	15.07.2012
Establecimiento de objetivos ambientales para alcanzar el buen estado ambiental	15.07.2012
Publicación de la información disponible sobre áreas protegidas marinas	2013
Aplicación del programa de supervisión del estado de las aguas marinas	15.07.2014
Presentación del programa de medidas para alcanzar el buen estado medioambiental de las aguas marinas	2015
Aplicación del programa de medidas	2016
Logro del buen estado ambiental de las aguas marinas	2020

Según la propia Directiva marco, debe primar la flexibilidad en todo el procedimiento (Considerando 34), previéndose la posibilidad de modificaciones según las circunstancias de cada región. Además, tanto los programas de medidas como las posteriores actuaciones nacionales deberán basarse en el desarrollo sostenible a través del concepto de *enfoque ecosistémico*, entendido este último como la garantía de que la presión conjunta de las actividades humanas se mantenga a niveles compatibles con la consecución de un buen estado ambiental, y que no se comprometa la capacidad de los ecosistemas marinos de responder a los cambios inducidos por el hombre (artículo 1.3).

La Directiva marco recoge una serie de excepciones de aplicación (artículo 14). En concreto, por acción u omisión de la que no sea responsable el Estado miembro; por causas naturales; fuerza mayor; modificaciones o alteraciones en las características físicas de las aguas marinas como consecuencia de medidas adoptadas por razones de interés general prevalente, incluidos los impactos transfronterizos. En cualquier caso, el Estado afectado deberá comunicárselo a la Comisión y adoptar medidas *ad hoc* a fin de lograr los objetivos indicados. Otra excepción sería, en los términos del artículo 15, que un Estado miembro observe un problema con incidencia en el estado medioambiental de las aguas marinas, o incluso en toda la región o subregión, que no puede resolverse con medidas nacionales, sino que requiere, por el principio de subsidiariedad, de medidas comunitarias o internacionales. Por último, y siguiendo la tradición en las normas

medioambientales internacionales, la Directiva marco no se aplicará a actividades con fines propios de la defensa o la seguridad nacional (artículo 2.2).

Centrándonos en el objeto de nuestra investigación, la aplicación de la estrategia marina en la Bahía de Algeciras, consideramos de especial relevancia desde el punto de vista jurídico las siguientes cuestiones: En primer lugar, el listado de regiones y subregiones susceptibles de ser objeto de estrategias marinas y, en segundo lugar, en conexión con lo anterior, la cooperación/coordinación interestatal en relación con las regiones y subregiones que pertenecen a más de un Estado, ya sean miembros de la UE o terceros Estados.

En efecto, en relación con la primera cuestión, la Directiva marco determina los espacios en los que tendrán que establecerse las correspondientes estrategias marinas, disponiendo para ello los Estados de un amplio margen, al gozar cada región de características propias que justificarían la adopción de regímenes diferenciados.

En los términos de la Directiva marco, los espacios afectados serían las aguas bajo soberanía o jurisdicción de los Estados, comprendiendo el lecho marino, la columna de agua y la superficie. Así, las estrategias se aplicarán al Mar Territorial, la Zona Económica Exclusiva (ZEE) y la Plataforma Continental de los Estados²⁴, incluyendo, además, las denominadas “aguas costeras”, definidas por la Directiva 2000/60/CE (Directiva de Aguas)²⁵.

Ahora bien, el artículo 4 de la Directiva marco especifica expresamente las regiones y subregiones en las que deberán establecerse estrategias marinas, siendo estas las que siguen:

1.- El Mar Báltico.

2.- El Océano Atlántico Nororiental, que comprenderá a su vez las subregiones siguientes: a) el Mar del Norte en sentido amplio, incluidos el Kattegat y el Canal de la Mancha, b) el Mar Céltico, c) el Golfo de Vizcaya y las costas ibéricas y; d) en el Océano Atlántico, la región biogeográfica macaronésica, definida por las aguas que circundan las Azores, Madeira y las Islas Canarias.

3.- El Mar Mediterráneo, y las subregiones que destacamos a continuación: a) el Mediterráneo Occidental, b) el Mar Adriático, c) el Mar Jónico y el Mediterráneo Central y; d) el Mar Egeo Oriental.

²⁴ No se menciona en la Directiva marco la Zona Contigua, así como tampoco en la ley española de transposición de la Directiva, que analizaremos en el siguiente epígrafe, si bien dicho espacio marítimo se solapa con las 200 millas de ZEE, en las que se reconoce al Estado ribereño derechos de soberanía y jurisdicción.

²⁵ Las llamadas “aguas costeras” son definidas por la Directiva 2000/60/CE, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, DO L 327, de 22.12.2000, pp. 1-73 (Directiva de Aguas), de la siguiente forma: “las aguas superficiales situadas hacia tierra desde una línea cuya totalidad de puntos se encuentra a una distancia de una milla náutica mar adentro desde el punto más próximo de la línea de base que sirve para medir la anchura de las aguas territoriales y que se extienden, en su caso, hasta el límite exterior de las aguas de transición”. Se entiende, por otra parte, que las Aguas Interiores se hallan bajo la protección de la Directiva de Aguas.

En el caso español, las regiones afectadas serían el Océano Atlántico Nororiental y el Mar Mediterráneo, y dentro de las mismas y como subregiones, el mediterráneo occidental y el Golfo de Vizcaya y las costas ibéricas, así como las aguas que circundan las Islas Canarias, respectivamente. Los Estados tendrán libertad para establecer otras subregiones, debiendo notificarlas a la Comisión.

Por otro lado, en relación con la cooperación/coordiación interestatal, la Directiva marco prevé (artículos 5.3 y 6) una cooperación entre los Estados miembros de la UE, y de estos con terceros Estados, en dos supuestos específicos: El primero, cuando los Estados miembros sean limítrofes de una misma región o subregión y el estado del mar sea tan crítico que se necesiten adoptar medidas urgentes a través de un plan común de acción; mientras que el segundo se refiere al recurso a foros regionales existentes para coordinar las acciones entre Estados miembros, y entre estos con terceros Estados bajo cuya soberanía o jurisdicción estén las aguas de la misma región o subregión afectada por la Estrategia.

No obstante, en este último supuesto se contempla una obligación de comportamiento para los Estados, al prever que “harán todo lo posible” para coordinar las acciones con terceros Estados. Una disposición que, en cualquier caso, evidencia el carácter transfronterizo y abierto otorgado a la protección del medio marino por la UE, poniendo asimismo de manifiesto la posibilidad, e incluso necesidad, de colaboración entre los Estados miembros y con terceros Estados, principalmente²⁶.

Por último, es interesante observar la relación entre la Directiva marco y los numerosos compromisos adquiridos por los Estados miembros en el seno de Acuerdos regionales, como los relativos al Mar Báltico, Mar Mediterráneo y Nordeste Atlántico, Acuerdos en los que la UE es parte (Considerando 19)²⁷. En estos convenios regionales se establece una obligación general de comportamiento – que no de resultado -, con un alto grado de indefinición propio de los Convenios internacionales de protección del medio ambiente, por la cual los Estados se comprometen *únicamente* a adoptar todas las medidas para prevenir y eliminar la contaminación²⁸.

Tomando como punto de partida esta realidad, una de las grandes aportaciones de la Directiva marco es que conlleva, sin duda, un avance en la protección del medio marino. De esta forma, el establecimiento de una serie de plazos, con obligaciones para los Estados miembros – de resultado -, persiguen un objetivo claro, cual es el buen estado medioambiental de las aguas europeas. Por otra parte, al ser normativa derivada

²⁶ Véase, por ejemplo, Doc. COM (2009) 466 final, *cit.*, en la que se promueve la mejora de la cooperación con terceros países en el entorno mediterráneo.

²⁷ Convenio para la protección del Medio Marino y de la Región Costera de Mediterráneo (enmendado en 1995), DO L 240, de 19.09.1977, pp. 1 y ss; Convenio sobre la protección del medio marino en la zona del Mar Báltico (Convenio de Helsinki de 1992), DO L 73, de 16.03.1994, pp. 1 y ss; y Convenio sobre la protección del medio marino del Nordeste Atlántico, Convenio de París, 1992, DO L 104, de 03.04.1998, pp. 1 y ss. Igualmente, ver, Doc. COM (2012) 662 final, *cit.* pp. 5-8.

²⁸ Ver, en general, sobre la protección del medio ambiente marino regional, JUSTE RUÍZ, J., *Derecho Internacional del Medio Ambiente*, Ed. McGraw-Hill, Madrid, 1999, pp. 197-259.

Europea, se encuentra sujeta, en su aplicación, al control de la Comisión, e incluso del Tribunal de Justicia, en caso de interpretación e incumplimiento. En definitiva, observamos que la Directiva marco representa una apuesta seria de la UE por alcanzar unos objetivos de desarrollo sostenible apoyándose en sus propias estructuras jurídicas, y para lograr un buen estado ambiental en las costas europeas.

IV. La incorporación de la estrategia en España: La Ley 41/2010 de protección del medio marino

A través de la Ley 41/2010, de 29 de diciembre de 2010, de protección del medio marino, España ha procedido a transponer en su ordenamiento jurídico la Directiva Marco sobre la Estrategia Marina²⁹. Además, esta Ley procede a crear formalmente la Red de Áreas Marinas Protegidas, originada por la Ley 42/2007, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, y en el marco del Convenio sobre Diversidad Biológica de 1992³⁰. Así, la Ley 41/2010 regula sus objetivos, los espacios naturales que la conforman y los mecanismos para su designación y gestión.

Siguiendo los mismos parámetros que la Directiva marco, la Ley 41/2010 dispone como objetivo último mantener un buen estado ambiental para 2020. Debemos alabar al legislador español, pues ha conseguido una normativa mucho más clara que la Directiva marco en su regulación, de tal forma que se define con precisión “estrategia marina”³¹,

²⁹ *B.O.E.*, nº 317, de 30.12.2010. Inicialmente, cabría destacar el incumplimiento por parte de España al no haber transpuesto la Directiva en plazo – antes del 15 de julio de 2010 –, lo que podría haber derivado en un procedimiento por incumplimiento de la Comisión ante el Tribunal de Justicia de la UE (art. 258 TFUE). Sobre la Ley 41/2010, puede verse: ARANA GARCIA, E., SANZ LARRUGA, F. J. (Dirs.) y NAVARRO ORTEGA, A. (Coord.), *Op. cit.*; DE MARCOS, A., “El fin de una larga travesía: la Ley 41/2010 de protección del medio marino” *Revista Ambienta*, 2011, nº 94; ORTIZ GARCÍA, M., “La Ley de protección del medio marino: hacia la gobernanza marítima”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 2011, nº 2, pp. 1-31; SUÁREZ DE VIVERO, J. L. y RODRÍGUEZ MATEOS, J. C., “The Spanish approach to marine spatial planning. Marine Strategy Framework Directive vs. EU Integrated Maritime Policy”, *Marine Policy*, 2012, nº 36, pp. 18-27. Finalmente, en la citada obra de BARRAGAN MUÑOZ, J.M. (Coord.), *I Congreso Iberoamericano de Gestión Integrada de Áreas Litorales. Libro de Comunicaciones y Resúmenes*, pueden consultarse los trabajos de PÉREZ PUYOL, A./BUCETA MILLER, J. L., “La Ley 41/2010, de protección del medio marino, y las estrategias marinas como herramientas de planificación del medio marino” (pp. 1683-1691) y; TORRES LÓPEZ, M. A., “Las estrategias marinas como instrumento de planificación para mantener el buen estado medioambiental del medio marino” (pp. 1886-1896).

³⁰ Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, *B.O.E.*, nº 299, de 14.12.2007. Vid. el Instrumento de ratificación del Convenio sobre la Diversidad Biológica, hecho en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992, *B.O.E.*, nº 27, de 01.02.1994; Doc. COM (2011) 244 final, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020: nuestro seguro de vida y capital natural, de 03.05.2011. Recientemente se ha aprobado el Real Decreto 1599/2011, de 4 de noviembre, por el que se establecen los criterios de integración de los espacios marinos protegidos en la Red de Áreas Marinas Protegidas de España, *B.O.E.*, nº 294, de 07.12.2011.

³¹ Estrategia marina: “son los instrumentos de planificación de cada demarcación marina y constituyen el marco general al que deberán ajustarse necesariamente las diferentes políticas sectoriales y actuaciones

“objetivos ambientales”³² y “programas de medidas”³³, entre otros. Por otra parte, la norma simplifica la regulación de las diversas fases previstas para la consecución de las estrategias marinas, de tal modo que para obtener un buen estado medio ambiental se prevén las siguientes fases:

1.- Evaluación inicial del estado del medio marino, tomando como base los criterios previstos en el Anexo I.

2.- Determinación del buen estado ambiental, basándose en los descriptores recogidos en el Anexo II³⁴.

3.- Establecimiento de una serie de objetivos ambientales, teniendo en cuenta las características previstas en el Anexo III. De forma simultánea, se definirán indicadores para evaluar la consecución de los objetivos ambientales.

4.- Establecimiento de un programa de seguimiento, de acuerdo con las orientaciones del Anexo IV.

5.- Elaboración y aplicación de un programa de medidas para lograr un buen estado ambiental, orientándose según lo previsto en el Anexo V.

Estas fases se completan con lo previsto en la Disposición Adicional 4ª, que recoge el calendario para la elaboración y aplicación de las estrategias. Así, la evaluación inicial, la definición del buen estado ambiental y la definición de objetivos ambientales se deben completar antes del 15 de julio de 2012³⁵; los programas de seguimiento se deben elaborar y aplicar antes del 15 de julio de 2014; y los programas de medidas se deben elaborar en el año 2015 y aplicarse en 2016.

Las estrategias que se adopten deberán reforzar las medidas sectoriales que ya hayan sido adoptadas en otros ámbitos convencionales regionales. Por otra parte, y de acuerdo con el principio de flexibilidad, en la elaboración de las estrategias marinas se debe acudir a una serie de principios procedimentales y criterios planificadores recogidos en los artículos 4.1 y 5. Estos serían los principios de precaución, enfoque ecosistémico,

administrativas con incidencia en el medio marino de acuerdo con lo establecido en la legislación sectorial correspondiente” (artículo 7.1).

³² Objetivos ambientales: “son la expresión cualitativa o cuantitativa del estado deseado de los diversos componentes del medio marino con respecto a cada demarcación marina, así como de las presiones y los impactos sobre dicho medio” (artículo 10.1). Los objetivos ambientales han sido aprobados por el Consejo de Ministros de 02.11.2012 (Anexo del Acuerdo del Consejo de Ministros). Ver, Resolución de 13 de noviembre de 2012, de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de noviembre de 2012, por el que se aprueban los objetivos ambientales de las estrategias marinas españolas, *B.O.E.*, nº 285, de 27.11.2012.

³³ Programas de medidas: “Los programas de medidas definirán las actuaciones a llevar a cabo para la consecución de los objetivos ambientales, que podrán ser normas aplicables a las actividades con incidencia sobre el medio marino, directrices sobre los usos del medio marino, proyectos de actuación, restricciones geográficas o temporales de usos, medidas de control y reducción de la contaminación, entre otras” (artículo 14.1).

³⁴ Debiendo tenerse en cuenta lo establecido en la Decisión 2010/477/UE, *cit.*

³⁵ Las tres primeras fases se han completado en el plazo previsto, estando los documentos disponibles en la web del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, en el apartado “Costas y Medio Marino”, hasta el 15 de julio de 2012 para la participación pública. Vid. <http://www.magrama.gob.es/es/costas/temas/estrategias-marinas/>.

exigencia legal, desarrollo sostenible, acción preventiva, corrección de daños en la misma fuente, quien contamina paga, toma en consideración de la normativa sectorial, coherencia entre las diversas estrategias y la necesaria coordinación a nivel autonómico, nacional e internacional. De cualquier modo, se prevén las mismas excepciones a la elaboración de las estrategias que las recogidas en la Directiva marco (artículos 2.2, 18 y 19 de la Ley 41/2010).

Como cuestiones destacables de la Ley, se prevé la necesidad de una cooperación con otros Estados cuando se comparta una misma región o subregión marina (artículo 23), así como la publicidad de todo el procedimiento, permitiendo de este modo la participación de la sociedad (artículo 21)³⁶. Las estrategias serán adoptadas por Real Decreto a iniciativa del actual Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, previéndose su actualización cada seis años.

No podemos obviar el sistema político español, así como el reparto competencial previsto en la Constitución. De esta forma, se prevé la participación de las Comunidades Autónomas en la elaboración de las estrategias a través de la Conferencia Sectorial del Medio Ambiente. Igualmente, se constituye un Comité de Seguimiento para cada una de las demarcaciones marinas y se crea una Comisión Interministerial de Estrategias Marinas para la coordinación de la elaboración, aplicación y seguimiento de la planificación del medio marino³⁷.

Centrándonos en el objeto de nuestro estudio, sin duda, uno de los puntos más interesantes de la Ley es el listado de espacios objeto de la elaboración de las estrategias marinas. Inicialmente, y siguiendo lo previsto en la Directiva marco, la Ley 41/2010 indica que las estrategias marinas abarcarán el Mar Territorial, la Zona Económica Exclusiva, la Plataforma Continental y las zonas de Protección Pesquera o Ecológica³⁸, así como las “aguas costeras” si no están ya protegidas por la normativa sobre aguas, esto es el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, que transpone la Directiva marco del agua³⁹.

³⁶ Ver, Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, *B.O.E.*, nº 171, de 19.07.2006. Esta Ley es transposición de la Directiva 2003/4/CE, sobre el acceso del público a la información medioambiental, *DO L* 41, de 14.02.2003, pp. 26-32. Un estudio sobre el proceso participativo en el ámbito de la GIZC puede verse en BARRAGÁN, J. M., CHICA RUIZ, A., PÉREZ CAYEIRO, M^a. L., *Propuesta de Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras*, Junta de Andalucía, Sevilla, 2008, pp. 179-198.

³⁷ Real Decreto 715/2012, de 20 de abril, por la que se crea la Comisión Interministerial de Estrategias Marinas, *B.O.E.*, nº 113, de 11.05.2012. Sobre este reparto competencial, véase ORTIZ GARCÍA, M., *Loc. cit.*, pp. 14-17.

³⁸ Como es la zona de protección pesquera en el mar Mediterráneo, creada por el Real Decreto 1315/1997, de 1 de agosto, *B.O.E.*, nº 204, de 26.08.1997, modificado por el Real Decreto 431/2000, de 31 de marzo, *B.O.E.*, nº 79, de 01.04.2000.

³⁹ Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, *B.O.E.*, nº 176, de 24.07.2001. Como indica ORTIZ GARCÍA “respecto a las aguas costeras, dado que la aplicación de la Directiva Marco del Agua en España ya contempla la garantía de la consecución del buen estado de esas aguas, la Ley de Protección del Medio Marino solo se aplicará en los aspectos de la protección o la planificación del medio marino que no se hayan contemplado en los planes hidrológicos

La Ley recoge dos grandes regiones (artículo 6):

1.- La Región del Atlántico Nororiental, la cual dispondrá de dos subregiones: a) Golfo de Vizcaya y las costas ibéricas, y b) la subregión Atlántico macaronésica de Canarias.

2.- La Región del Mar Mediterráneo.

Además, y esto es novedoso en la Ley nacional, se crea el concepto de *demarcación marina*, correspondiendo a cada una de las cinco creadas, una estrategia marina, pudiendo el Gobierno crear otras nuevas o modificar las existentes (Disposición Adicional 2ª). Estas demarcaciones corresponden al medio marino sobre el cual España ejerce soberanía o jurisdicción en los siguientes espacios geográficos:

a) Demarcación marina *noratlántica*: entre el límite de las aguas jurisdiccionales entre España y Francia en el Golfo de Vizcaya y el límite septentrional de las aguas jurisdiccionales entre España y Portugal.

b) Demarcación marina *sudatlántica*: entre el límite de las aguas jurisdiccionales entre España y Portugal en el Golfo de Cádiz y el meridiano que pasa por el cabo de Espartel.

c) Demarcación marina del *Estrecho y Alborán*⁴⁰, que comprende a su vez dos zonas:

i) entre el meridiano que pasa por el cabo de Espartel y una línea imaginaria con orientación 128° respecto al meridiano que pasa por el cabo de Gata. Aquí nos encontramos con la falta de delimitación consensuada entre España y el Reino Unido de los espacios marítimos en la Bahía de Algeciras, debido al contencioso sobre Gibraltar, que analizaremos a continuación; y

ii) el medio marino en el que España ejerce soberanía o jurisdicción en el ámbito de Ceuta, Melilla, las islas Chafarinas, el islote Perejil, Peñones de Vélez de la Gomera y Alhucemas y la isla de Alborán. Esta última referencia a las islas y peñones sobre los que España ejerce soberanía o jurisdicción en el Norte de África representa un apoyo legal excepcional sobre la pertenencia a España de estas posesiones. Es más, por primera vez, se hace referencia en nuestro ordenamiento jurídico al islote de Perejil⁴¹.

de cuenca en España, como, por ejemplo, el establecimiento de áreas marinas protegidas..., la protección de especies marinas amenazadas o el control de los vertidos desde buques o aeronaves. Por lo tanto, solo se aplicará a las aguas costeras, incluido el dominio público portuario, si la regulación derivada de la Directiva Marco del Agua no es suficiente para garantizar el buen estado ambiental de esta parte del medio marino (disposición adicional quinta)", *loc. cit.*, p. 7.

⁴⁰ La Demarcación marina del Estrecho-Alborán comprende cuatro provincias andaluzas (Cádiz, Málaga, Granada y Almería) y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. Dicha Demarcación se extiende desde el Cabo Espartel (norte de África) pasando por el Estrecho de Gibraltar hasta el mar de Alborán, incluyendo las Islas Chafarinas, el islote Perejil, los Peñones de Vélez de la Gomera y Alhucemas, la isla de Alborán, situándose en la parte más occidental del Mar Mediterráneo. Vid. MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE, *Estrategia Marina, Demarcación marina del Estrecho y Alborán. Parte I. Marco General, Evaluación inicial y Buen Estado Ambiental*, Secretaría General Técnica, Centro de Publicaciones, Madrid, 2012, p. 1.

⁴¹ Sobre el islote de Perejil y el incidente hispano-marroquí de 2002, puede verse SAURA ESTAPÁ, J., "A propósito de la soberanía sobre el islote de Perejil", *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*

Esta demarcación implicará, necesariamente, a la luz de la norma española y europea, una cooperación con Marruecos a la hora de elaborar las estrategias marinas, previéndose poco probable también, al no existir acuerdo de delimitación de fronteras marítimas entre ambos países⁴². Y ello debido a la reivindicación territorial por parte de Marruecos de las ciudades, islas y peñones de soberanía española en el norte de África⁴³, además de que Marruecos ha cerrado sus costas mediterráneas con líneas de base recta, encerrando o incluso tomando como apoyo territorios españoles en violación del Derecho Internacional General⁴⁴.

Hay que tener en cuenta que Marruecos realizó en 2007 una Declaración interpretativa al ratificar la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982⁴⁵, lo que motivó una réplica española en forma de Comunicación en 2008⁴⁶.

(REEI), 2002, nº 5 y CAJAL, M., *Ceuta, Melilla, Olivenza y Gibraltar - ¿Dónde acaba España?*, Siglo XXI de España Editores, Madrid, 2003, en concreto, Cap. 9.

⁴² Sobre la falta de delimitación de las fronteras marítimas entre España y Marruecos, puede verse, ATMANE, T., *España y Marruecos frente al Derecho del Mar*, Ed. Netbiblo, A Coruña, 2007; CASADO RAIGÓN, R., GUTIÉRREZ CASTILLO, V.L., “Marruecos y España: la delimitación de sus espacios marítimos”, en, AA.VV., *El Derecho Internacional en los albores del siglo XXI: homenaje al profesor Juan Manuel Castro-Rial Canosa*, Ed. Trotta, Madrid, 2002, pp. 85-106; GUTIÉRREZ CASTILLO, V., *España y sus fronteras en el mar: estudio de la delimitación de sus espacios marinos*, Ed. Dykinson, Madrid, 2005, pp. 241-282; LACLETA, J.M., “Las aguas españolas en la costa africana”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 2003, nº 7.

⁴³ Pueden verse los siguientes estudios de DEL VALLE GÁLVEZ, A., “España-Marruecos: una relación bilateral de alto potencial conflictivo, condicionada por la Unión Europea – Panorama con propuestas”, *REEI*, nº 14, 2007; “Ceuta, Melilla, Chafarinas, Vélez y Alhucemas: tomar la iniciativa”, *Análisis del Real Instituto Elcano*, ARI 163/2011 – 20.12.2011, en www.realinstitutoelcano.org, y *Revista ARI -Real Instituto Elcano*, Número 93, enero de 2012, pp. 19-25; “El contencioso territorial con España” en REMIRO BROTONS A. (Dir.) y MARTÍNEZ CAPDEVILA, C. (Coord.), *Unión Europea-Marruecos: ¿Una vecindad privilegiada?*, Academia Europea de Ciencias y Artes, Madrid, 2012, Cap VII, pp. 369-408; “Los territorios de España en África. Por una cooperación con Marruecos en el marco de la Unión Europea” en DEL VALLE GÁLVEZ, A. (Dir.) y ACOSTA SÁNCHEZ, M. – REMI NJIKI, M. (Coords.), *Inmigración, seguridad y Fronteras - Problemática de España, Marruecos y la Unión Europea en el área del Estrecho*, Dykinson, Madrid, 2012, pp. 263-281; “Soberanía y Fronteras en el área del Estrecho – La problemática cooperación transfronteriza con Gibraltar y Marruecos”, en AGUDO ZAMORA, M. J. y VÁZQUEZ GÓMEZ, E. (Coords.), *I Congreso Europeo de Cooperación Territorial europea y de Vecindad*, Libro de Actas. Ponencias y Comunicaciones, Consejería de la Presidencia e Igualdad, Junta de Andalucía, Sevilla 2012, pp. 75-88.

⁴⁴ Vid. AHNISH, F. A., *The International Law of Maritime Boundaries and the Practice of States in the Mediterranean Sea*, Clarendon Press, Oxford, 1993, pp. 190-193; ATMANE, T., *España y Marruecos...cit.*, pp. 58-62; LACLETA, J. M., “Las aguas españolas...”, *loc. cit.*, pp. 4-6.

⁴⁵ La Declaración realizada por Marruecos el 31 de mayo de 2007 reitera la reivindicación marroquí sobre los territorios españoles en el norte de África y el no reconocimiento de la “ocupación” de los mismos por parte de España. Puede verse en VÁZQUEZ GÓMEZ, E. M., “Crónica de Derecho del Mar (Enero – Junio 2007)”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº 14 (2007), pp. 2-3. En términos literales: “... The Government of the Kingdom of Morocco affirms once again that Sebta, Melilia, the islet of Al-Hoceima, the rock of Badis and the Chafarinas Islands are Moroccan territories. Morocco has never ceased to demand the recovery of these territories, which are under Spanish occupation, in order to achieve its territorial unity. On ratifying the Convention, the Government of the Kingdom of Morocco declares that ratification may in no way be interpreted as recognition of that occupation...”.

Puede verse también la versión original en francés, publicada en el Boletín Oficial del Reino de Marruecos: Declaración reproducida en el Dahir 1-04-134 du 17 jourmada I 1429 (23 mai 2008) portant publication de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer, faite à Montego Bay le 10 décembre

d) Demarcación marina *levantino-balear*: entre una línea imaginaria con orientación 128° respecto al meridiano que pasa por el cabo de Gata, y el límite de las aguas jurisdiccionales entre España y Francia en el Golfo de León. Aquí nos encontramos con la necesidad de cooperar con Francia, debiendo destacarse el hecho de que Francia no acepta el principio de equidistancia⁴⁷ en la delimitación del Mar Territorial en la costa mediterránea.

e) Demarcación marina *canaria*: en torno a las islas Canarias. Implicará la cooperación con Portugal, respecto a las aguas entre Canarias y Madeira, para las cuales no existe actualmente acuerdo de delimitación sobre Plataforma Continental y Zona Económica Exclusiva, debido al contencioso de las Islas Salvajes⁴⁸.

En el momento actual, el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente tiene disponibles los documentos contenidos en la publicación “Estrategias Marinas, Evaluación Inicial, Buen Estado ambiental y objetivos ambientales” (los documentos generales y la Estrategia para cada una de las cinco demarcaciones), habiendo sido sometidos a consulta pública en la web del Ministerio desde el 1 de junio hasta el 15 de julio de 2012⁴⁹. En el Documento marco de las Estrategias, en el apartado de reuniones bi-tri-laterales celebradas por España con otros países limítrofes, no hay constancia de haberse reunido con Reino Unido – Gibraltar -, ni mucho menos con Marruecos⁵⁰. Tampoco se hace referencia a dichas reuniones en la Estrategia para el Estrecho y Alborán, en la que se destaca el peligro para el medio marino de la práctica del “bunkering” en Gibraltar⁵¹.

⁴⁷ Puede verse GUTIÉRREZ CASTILLO, V., *España y sus fronteras en el mar...cit.*, pp. 307-310.

⁴⁸ *Ibidem, cit.*, pp. 327-331.

⁴⁹ Información obtenida en la página web del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, en el apartado “Costas y Medio Marino”. Puede verse la Resolución de 13 de noviembre de 2012, de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de noviembre de 2012, por el que se aprueban los objetivos ambientales de las estrategias marinas españolas en *B.O.E.*, nº 285, de 27.11.2012, Sec. III, p. 82340. Además se han elaborado documentos específicos a nivel nacional para los grupos de aves y mamíferos marino. Pueden verse, en este sentido: “Evaluación inicial y buen estado ambiental del Grupo Aves para las Estrategias Marinas. Documento general y demarcaciones marinas” y “Evaluación inicial y buen estado ambiental del Grupo Mamíferos Marinos para las Estrategias Marinas. Documento general y demarcaciones marinas”.

⁵⁰ MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACION Y MEDIO AMBIENTE, *Estrategias Marinas, Documento Marco: Evaluación Inicial, Buen Estado ambiental y objetivos ambientales*, Secretaría General Técnica, Centro de Publicaciones, Madrid, 2012, pp. 44-45.

⁵¹ MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACION Y MEDIO AMBIENTE, *Estrategia Marina, Demarcación marina del Estrecho y Alborán, parte II, Análisis de presiones e impactos*, Secretaría General Técnica, Centro de Publicaciones, Madrid, 2012, p. 146



LÍMITES Y MALLADO DE LA DEMARCACIÓN ESTRECHO Y ALBORÁN. Fuente: MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE, *Estrategia Marina, Demarcación marina del Estrecho y Alborán, parte II, Análisis de presiones e impactos*, 2012, p. 3.

V. La problemática aplicación de la estrategia marina en la bahía de Algeciras

La aplicación de la estrategia marina a la Bahía de Algeciras está condicionada por la doble controversia histórica hispano-británica sobre Gibraltar: Una referida a la interpretación de la cesión convencional de soberanía sobre el Peñón de Gibraltar, realizada en 1713; y la otra sobre el título jurídico que alega el Reino Unido para reivindicar su soberanía sobre el territorio del Istmo, que fue ocupado posteriormente por los británicos. Una doble controversia que se proyecta asimismo sobre los espacios marítimos adyacentes al territorio de Gibraltar (Peñón e Istmo).

En este sentido, España ha negado siempre formalmente la cesión de soberanía sobre las aguas en torno al Peñón. No reconoce, pues, a Gibraltar más espacio marítimo que el cedido de forma explícita en el artículo X del Tratado de Utrecht (“*ciudad y castillo de Gibraltar, juntamente con su puerto, defensas y fortalezas que le pertenecen*”), esto es, las aguas interiores del entonces existente puerto de Gibraltar de 1704 o 1713. Es lo que se conoce por doctrina de la *costa seca*. Por su parte, el Reino Unido considera que España no pudo ceder la soberanía sobre el Peñón sin que dicha soberanía, en virtud del principio “la tierra domina al mar”, se proyectara asimismo sobre sus espacios marítimos, argumentando desde 1966 poseer, en relación con el Istmo, un título de soberanía por prescripción, que se proyecta igualmente sobre las aguas que le rodean.

Título jurídico jamás reconocido por España, que niega en consecuencia la soberanía británica sobre los espacios marítimos adyacentes a dicho territorio⁵².

Así, mientras que España ha negado la existencia de aguas jurisdiccionales británicas en torno al Peñón, el Reino Unido siempre las ha reclamado y ejercido *de facto* jurisdicción sobre las mismas. De hecho, el Reino Unido ha delimitado unilateralmente las aguas del Peñón: 1,5 millas en la zona de poniente que se adentra en la Bahía de Algeciras –siendo su naturaleza de aguas interiores al albergar éstas el puerto de Gibraltar-, y 3 millas de mar territorial en la zona de levante y también en la zona sur del Estrecho. Se trata de las denominadas *British Gibraltar Territorial Waters (BGTW)*.

Por lo tanto, la situación actual es la de ausencia de delimitación consensuada de los espacios marítimos entre España y el Reino Unido en torno a Gibraltar, lo que conlleva en la práctica una grave indeterminación de su régimen jurídico. Asimismo dificulta la cooperación entre las partes respecto de la protección ambiental, entre otras materias. Una falta de coordinación para abordar el deterioro que sufre el medio marino en la Bahía de Algeciras y el área del Estrecho de Gibraltar que se vincula por causa directa o indirecta a la citada controversia histórica.

Si nos centramos en la protección del medio ambiente marino, el conjunto de las aguas territoriales del Peñón se encuentran reguladas como espacio natural protegido en la *Nature Protection Act* de 1991, que establece ciertas limitaciones relativas a la navegación y a la pesca⁵³, cuya protección fue encomendada desde 1985 al *Gibraltar Squadron* de la *Royal Navy*. En la actualidad, la delimitación de las aguas gibraltareñas se precisó el 10 de febrero de 2011 en una enmienda, con el nombre de *Interpretation and General Clauses Act* conocida como *Nature Protection Act 1991 (Amendment) Regulations 2011*⁵⁴, quedando descritas las aguas de Gibraltar como sigue:

““BGTW” means British Gibraltar Territorial Waters which is the area of sea, the sea bed and subsoil within the seaward limits of the territorial sea adjacent to Gibraltar

⁵² Acerca de las controversias hispano-británicas sobre Gibraltar, puede verse DEL VALLE GÁLVEZ A., GONZÁLEZ GARCÍA, I. (Eds.), *Gibraltar, 300 años*, cit. En concreto, de esta autora: “La bahía de Algeciras y las aguas españolas” en la referida obra colectiva, *Gibraltar, 300 años*, pp. 211-236 y “Los espacios marítimos del Istmo y Peñón de Gibraltar: Cuestiones en torno a su delimitación” en SOBRINO HEREDIA, J. M. (Ed.), *Mares y océanos en un mundo en cambio: tendencias jurídicas, actores y factores*, Tirant Lo Blanch / Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, Valencia, 2007, pp. 141-169; “The Anglo-Spanish Dispute over the Waters of Gibraltar and the Tripartite Forum of Dialogue”, *The International Journal of Marine and Coastal Law*, nº 26, 2011, pp. 91-117. También DEL VALLE GÁLVEZ, A., GONZÁLEZ GARCÍA, I. y VERDÚ BAEZA, J., “Gibraltar, el Medio Ambiente y el Oro del *Sussex*: Por un Acuerdo de delimitación de aguas”, *Política Exterior*, 2007, vol. 21, nº 117, pp. 163-176 y; de los mismos autores: “Propuestas para un acuerdo práctico sobre las aguas de Gibraltar”, en AZNAR GÓMEZ, M. (Coord.), *Estudios de Derecho Internacional y Derecho Europeo en homenaje al Profesor Manuel Pérez González, Tomo I*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, pp. 407-440 y; VERDÚ BAEZA, J., *Gibraltar: controversia y medio ambiente*, Dykinson, 2008.

⁵³ Sobre ello, O'REALLY, G., “Gibraltar: Sovereignty Disputes and Territorial Waters”, *International Boundaries Research Unit, Boundary and Security Bulletin*, 1999, pp. 76 – 77.

⁵⁴ Publicación oficial en *Gibraltar Gazette*, 10th February 2011, *Legal Notice* nº 12 de 2011. Vid. http://www.panorama.gi/localnews/headlines.php?action=view_article&article=7156&offset=0.

under British sovereignty and which, in accordance with the United Nations Convention on the Law of the Sea 1982, currently extends to three nautical miles and to the median line in the Bay of Gibraltar.”⁵⁵

Tras la adopción de este nuevo concepto de *British Gibraltar Territorial Waters*, se ha ido reformando la normativa interna gibraltareña para sustituir el término “Gibraltar Waters” o “territorial Waters” por la nueva definición de *BGTW*, identificándose de forma expresa con la “marine strategy area” en la normativa interna gibraltareña de transposición de la Directiva marco sobre Estrategia Marina Europea⁵⁶ -*Marine Strategy Regulations 2011*, párrafos 2.(1) y 2.(3,a)-.

Teniendo en cuenta que buena parte de dichas aguas son reivindicadas por España y que, en todo caso, nos encontraríamos ante una zona limítrofe con otro Estado miembro de la UE, situada en una misma región o subregión marina regulada por la Ley española 41/2010 (artículo 17) y por la *Marine Strategy Regulations 2011* de Gibraltar (párrafos 5.(6) y 5.(7)), ambas normas atribuyen a las autoridades competentes, cuando determinen como crítico el estado del medio marino, la adopción de medidas de carácter urgente. Unas medidas que se tomarán de común acuerdo entre el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (MAGRAMA) y el Departamento de Medio Ambiente (*the Department of Environment*) del Gobierno de Gibraltar, debiendo actuar el Gobierno español previo acuerdo con la Comunidad Autónoma afectada (en este caso la andaluza), en el supuesto de que la declaración y gestión del espacio marino protegido fuese de competencia autonómica en los términos del art. 36.1 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre⁵⁷.

Y aquí nos encontramos con la causa principal que dificulta la aplicación de la Directiva marco, de conformidad con las respectivas normas de transposición de la misma: mientras que el Reino Unido ha atribuido competencias al respecto al Gobierno de Gibraltar, España no reconoce como interlocutores válidos a las autoridades gibraltareñas, tras la firma por España y el Reino Unido, el 19 de abril de 2000, del “Régimen acordado relativo a las autoridades de Gibraltar en el contexto de los

⁵⁵ Part I, 2.(1) de la Nature Protection Act, 1991-11 de 09.05.1991.

⁵⁶ La norma de transposición del Reino Unido es: *The Marine Strategy Regulations 2010*. Acto jurídico: *Statutory instrument (SI)*, Número: *2010 No. 1627*; Diario Oficial: *Her Majesty's Stationery Office (HMSO)*, Número: *SI 2010 No. 1627*, Entrada en vigor: *15/07/2010*; Referencia: *(MNE(2010)54224)*, mientras que la específica para Gibraltar es: *The Marine Strategy Regulations 2011*. Acto jurídico: *Gibraltar Regulations*, Número: *Legal Notice 13 of 2011*; Diario Oficial: *Gibraltar Gazette*, Número: *3835*, Fecha de publicación: *10/02/2011*, Página: *00072-00108*, Entrada en vigor: *10/02/2011*; Referencia: *(MNE(2011)51531)*.

⁵⁷ El art. 36.1 de la citada Ley 42/2007, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, señala sobre la Declaración y gestión de los Espacios Naturales Protegidos lo que sigue: “Corresponde a las Comunidades autónomas la declaración y la determinación de la fórmula de gestión de los espacios naturales protegidos en su ámbito territorial y en las aguas marinas cuando, para estas últimas, en cada caso exista continuidad ecológica del ecosistema marino con el espacio natural terrestre objeto de protección, avalada por la mejor evidencia científica existente.”

instrumentos de la UE y Tratados conexos”⁵⁸. En virtud de este acuerdo, los Estados miembros de la UE no mantendrán ninguna comunicación directa con las autoridades de Gibraltar, debiendo realizarse todo a través de las autoridades británicas, lo que pone de manifiesto que Gibraltar es un territorio cuyas relaciones exteriores asume el Reino Unido. Una situación que se logró superar en el plano político tras la creación en 2004 del Foro tripartito de Diálogo sobre Gibraltar, al que tendremos ocasión de referirnos más adelante, y que se encuentra paralizado en la actualidad⁵⁹.

Así, en los términos del art. 23 de la Ley 41/2010: “El Gobierno reforzará la cooperación entre el Reino de España y los demás Estados miembros de la Unión Europea, así como con terceros países que comparten la misma región o subregión marina a los efectos de asegurar la coherencia y coordinación de las estrategias de la misma zona, incluyendo los programas de seguimiento”. Una cooperación internacional entre Estados miembros de la UE que es requerida igualmente con terceros países, y que en los términos de la referida Ley afectaría a la demarcación marina del Estrecho y Alborán, dentro de la región del Mar Mediterráneo, con el Reino Unido en torno a Gibraltar (párrafo 3.(2) de la *Marine Strategy Regulations 2011*) y Marruecos.

Ahora bien, la falta de cooperación entre España y el Reino Unido se ha puesto de manifiesto en la práctica más reciente, con la superposición de espacios protegidos de acuerdo con la legislación ambiental europea⁶⁰, e integrados en la llamada Red Ecológica Europea Natura 2000: los Lugares de Importancia Comunitaria (LIC), las Zonas Especiales de Conservación (ZEC) y las Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA)⁶¹.

Destacamos, en primer lugar, la doble designación de Lugares de Importancia Comunitaria sobre las aguas adyacentes a Gibraltar⁶². Basada en una propuesta del Gobierno de Gibraltar de 2004, el Reino Unido logró la declaración de LIC bajo el nombre *Southern Waters of Gibraltar*, comprendiendo la mayor parte de sus aguas

⁵⁸ El Acuerdo se puede consultar en Doc. Consejo 7998/00, Autoridades de Gibraltar en el contexto de los instrumentos de la UE y de la CE y tratados conexos, de 19.04.2000. Igualmente, en DEL VALLE GALVEZ, A., GONZÁLEZ GARCIA, I. (Eds.), *Gibraltar, 300 años...*, cit., pp. 473-477.

⁵⁹ Las últimas reuniones técnicas del Foro se celebraron a finales de 2010. Vid. el Comunicado de la Dirección General de Comunicación Exterior del MAEC nº 77-2010, de 21.10.2010, sobre “Nuevas reuniones técnicas del Foro de Diálogo sobre Gibraltar”, en el que se hace contar que “Los Participantes en el Foro... reiteramos nuestro compromiso con el Foro, así como la necesidad de continuar con el calendario previsto para intentar concluir los más amplios posibles acuerdos en las seis nuevas áreas de cooperación para la próxima Reunión Ministerial...”, siendo estas: visados, servicios financieros y fiscalidad, comunicaciones y seguridad marítimas, medioambiente y educación. Vid. <http://www.maec.es/es/MenuPpal/Actualidad/Comunicados/Paginas/77comunicado20101021.aspx>.

⁶⁰ Vid. la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, conocida como Directiva Hábitats, DO L 206, de 22.07.1992, pp.7-50.

⁶¹ Vid. el capítulo III de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, sobre Espacios protegidos Red Natura 2000.

⁶² Puede verse, VERDÚ BAEZA, J., “La doble declaración de Lugares de Interés Comunitario (LIC) y la superposición de zonas marinas protegidas en aguas de Gibraltar. ¿Una nueva controversia?”, *Revista Española de Derecho Internacional*, 2009, nº 1, vol LXI, pp. 286-291.

adyacentes, mediante la Decisión de la Comisión de 19 de julio de 2006⁶³, de acuerdo con lo dispuesto en la Directiva Hábitats. Un Área que ha sido legalmente definida por Gibraltar en 2011⁶⁴, y que comprende las aguas de la estrategia marina de Gibraltar ya señaladas en la *Marine Strategy Regulations 2011* (las denominadas *BGTW*).

Por su parte, España reaccionó consiguiendo incluir en uno de los listados actualizadores de LICs de la UE en 2008 una zona marítima, bajo la denominación de *Estrecho Oriental*⁶⁵, que se solapa en parte con el LIC gibraltareño, declarado dos años antes, y que, en palabras del Profesor Verdú, deja fuera zonas contiguas de enorme valor ambiental, paradójicamente bajo jurisdicción española y sin ninguna conexión con el LIC preexistente *Parque Natural del Estrecho*, que comprende una franja marítima hasta Punta Carnero, en el extremo occidental de la Bahía de Algeciras⁶⁶.

De conformidad con el artículo 42.3 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad⁶⁷, una vez aprobadas o ampliadas las listas de Lugares de Importancia Comunitaria por la Comisión Europea, éstos serían declarados por las Comunidades Autónomas correspondientes como Zonas Especiales de Conservación lo antes posible, fijándose un plazo máximo de seis años, junto con la aprobación del correspondiente plan o instrumento de gestión⁶⁸.

Ahora bien, en el caso concreto del LIC Estrecho Oriental, dicha competencia la asume la Administración del Estado, a través del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, en los términos del artículo 6 de la referida Ley 42/2007⁶⁹, e

⁶³ Decisión 2006/613/CE de la Comisión, de 19 de julio de 2006, por la que se adopta, de conformidad con la Directiva 92/43/CEE del Consejo, la lista de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica mediterránea, DO L 259, de 21.09.2006, pp. 1-104 (notificada con el documento número C (2006) 3261). Puede verse el mapa de este LIC británico en la citada obra colectiva *Gibraltar y el Foro Tripartito de Diálogo*, p. 541.

⁶⁴ *Designation of Special Areas of Conservation (Southern Waters of Gibraltar)*. Order 2011, Legal Notice 19 de 2011, de 10.03.2011, en desarrollo de la citada *Nature Protection Act 1991*.

⁶⁵ Decisión 2009/95/CE de la Comisión, de 12 de diciembre de 2008, por la que se adopta, de conformidad con la Directiva 92/43/CEE del Consejo, una segunda lista actualizada de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica mediterránea, notificada con el número C (2008) 8049, y publicada en el DO L 43 de 13.02.2009, pp. 393-465. Pueden verse mapas de este LIC, con código ES6120032 en *Gibraltar y el Foro tripartito de Diálogo*, cit., pp. 542-543, que han sido reproducidos en este estudio.

⁶⁶ Vid. VERDÚ BAEZA, J., “La doble declaración de lugares de interés comunitario (LIC) y la superposición de zonas marinas protegidas en aguas de Gibraltar. ¿Una nueva controversia?”, cit.; “la negativa incidencia de las controversias de Gibraltar en el medio ambiente en la Bahía de Algeciras/Gibraltar”, *REEI*, 2012, nº 23, pp. 286-291.

⁶⁷ Esta Ley establece el régimen jurídico básico de la conservación, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural y de la biodiversidad española. Vid. nota 30.

⁶⁸ Se previó que la definición de los espacios protegidos (LIC, ZEC y ZEPA) fuese competencia de las Comunidades Autónomas. Vid. el Preámbulo de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, en concreto, p. 3 de 72. Vid. igualmente el artículo 41.2 de dicha Ley.

⁶⁹ “Corresponde a la Administración General del Estado, a través del Ministerio de Medio Ambiente el ejercicio de las funciones administrativas a las que se refiere esta Ley, respetando lo dispuesto en los Estatutos de Autonomía de las Comunidades autónomas del litoral, en los siguientes supuestos: a) Cuando se trate de espacios, hábitats o áreas críticas situados en áreas marinas bajo soberanía o jurisdicción nacional, siempre que no concurren los requisitos del artículo 36.1; b) Cuando afecten, bien a especies cuyos hábitats se sitúen en los espacios a que se refiere el párrafo anterior, bien a especies

igualmente del artículo 28 c) de la Ley española de transposición de la Directiva Marco sobre la Estrategia Marina (la ya citada Ley 41/2010, de 29 de diciembre)⁷⁰. Es por ello que el pasado 30 de noviembre de 2012, se aprobaba el Real Decreto 1620/2012, *por el que se declara Zona Especial de Conservación el Lugar de Importancia Comunitaria ES6120032 Estrecho Oriental de la región biogeográfica mediterránea de la Red Natura 2000 y se aprueban sus correspondientes medidas de conservación*, coincidiendo los límites geográficos de esta ZEC Estrecho Oriental, con el LIC Estrecho Oriental⁷¹, en cuya gestión participarán otras administraciones públicas, entre ellas la Junta de Andalucía, en materias de su competencia⁷².

Las medidas de conservación incluyen la regulación de los usos y actividades contenidas en el Anexo I (actividad pesquera, acuicultura; acceso a recursos genéticos; ocupación del espacio protegido y regulación de usos y aprovechamientos extractivos y energéticos; regulación de la navegación; prevención de la contaminación; basura marina; conducción y cableado submarino; actividades de defensa nacional y seguridad pública, *bunkering*; actividades recreativas y de observación de especies silvestres; investigación científica; prevención de contaminación acústica y; labores de vigilancia, inspección y control)⁷³ y el Plan de gestión establecido en el Anexo II.

Llama poderosamente la atención que entre las actividades reguladas en la ZEC española se encuentre la pesca, pues son manifiestos los incidentes que desde hace meses vienen protagonizando el *Gibraltar Squadron* de la *Royal Navy* y la Guardia Civil española, en defensa, estos últimos, de los intereses de los pescadores españoles⁷⁴.

marinas altamente migratorias; c) Cuando, de conformidad con el derecho internacional, España tenga que gestionar espacios situados en los estrechos sometidos al Derecho internacional o en alta mar”. Y en los términos del artículo 36.1 de la Ley 42/2007 del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad: “Corresponde a las Comunidades autónomas la declaración y la determinación de la fórmula de gestión de los espacios naturales protegidos en su ámbito territorial y en las aguas marinas cuando, para estas últimas, en cada caso exista continuidad ecológica del ecosistema marino con el espacio natural terrestre objeto de protección, avalada por la mejor evidencia científica existente”.

⁷⁰ Entre las funciones de la Administración General del Estado, dicha disposición prevé: “Declarar y gestionar las Zonas Especiales de Conservación y las Zonas de Especial Protección para la Aves en el medio marino, en los supuestos establecidos en el artículo 6 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre”, siendo estos los señalados en la nota anterior.

⁷¹ Vid. en el Mapa 2 la delimitación geográfica española de la Zona de Especial Conservación para el Lugar de Importancia Comunitaria “Estrecho Oriental”, que se solapa con la delimitación geográfica gibraltareña de la Zona de Especial Conservación para el Lugar de Importancia Comunitaria *Southern Waters of Gibraltar* (en Mapa 1).

⁷² Artículos 1 a 5 del citado Real Decreto 1620/2012, de 30 de noviembre en *B.O.E.*, nº 289, de 01.12.2012.

⁷³ Contenidas en el Anexo I. La aplicación de las disposiciones de este RD y la regulación contenida en el Anexo I se llevará a cabo sin perjuicio de las libertades de navegación, sobrevuelo y tendido de cables submarinos, de conformidad con el Derecho Internacional (vid. la Disposición adicional primera). Por su parte, el Anexo II establece el correspondiente Plan de gestión de la ZEC ES6120032 – Estrecho Oriental.

⁷⁴ El origen de la crisis está en la ruptura de las negociaciones que, desde marzo de 2012 mantenían las cofradías de pescadores de la Línea de la Concepción y Algeciras con las autoridades gibraltareñas, tras dejar sin efecto el Gobierno de Gibraltar el Acuerdo de 1999 adoptado entre el Gobierno de Gibraltar y las cofradías de pescadores de la zona, tras el apresamiento del pesquero Piraña (sobre el asunto Piraña, puede verse GONZÁLEZ GARCÍA, I., “La Bahía de Algeciras y las aguas españolas”, *Gibraltar*, 300 años, *cit.*, pp. 228-231). Vid. *Elpais.com* (17.05.2012): “La Guardia Civil escoltará a los pesqueros que

Y es que el Gobierno de Gibraltar, alegando la preservación de la flora y fauna marinas, terminó prohibiendo a los pescadores españoles de la zona el uso de redes en las aguas que rodean el Peñón⁷⁵. Asimismo, entre las actividades se prohíbe ganar terrenos al mar mediante rellenos y la práctica del *bunkering*, en concreto, “el fondeo permanente de buques tanque dedicados al suministro de combustible en las aguas comprendidas dentro del espacio protegido”⁷⁶, refiriéndose al suministro mediante buques-tanque de gran tonelaje que funcionan como depósitos o gasolineras flotantes, practicado en fondeaderos situados en aguas de la Bahía, exteriores a las del propio puerto de Gibraltar. Se trata, por lo tanto, de actividades que se desarrollan habitualmente en las consideradas *BGTW*, y que están, por lo tanto, comprendidas en el LIC español Estrecho Oriental.

En concreto, el espacio marino protegido en la ZEC ES6120032 Estrecho Oriental incluye la zona este de la Bahía de Algeciras y se extiende hasta el mar de Alborán, alcanzando su límite exterior una amplitud máxima de 7,4 millas náuticas. Cubre una superficie total de 23.641,82 hectáreas y baña el litoral del municipio de la Línea de la Concepción hasta la península de Gibraltar, en su extremo occidental⁷⁷. Es por ello que las medidas contenidas en el Plan de gestión se adaptarán, en caso de ser necesario, a lo dispuesto en el programa de medidas de la Estrategia marina para la demarcación marina del Estrecho y Alborán⁷⁸, elaborada de conformidad con la Ley 41/2010, que se encuentra en su cuarta fase⁷⁹.

faenen en Gibraltar”; Arias Cañete en declaraciones en el Congreso de los Diputados: “Nuestros pescadores tienen pleno derecho a pescar en las aguas que rodean el Peñón de Gibraltar”, Nota de Prensa de 30.05.2012 (puede consultarse en noticias de prensa de la página web del MAGRAMA) o “Carlos Domínguez –Secretario General de Pesca– asegura que España reafirma la soberanía española sobre las aguas que rodean el Peñón de Gibraltar”, Nota de Prensa de 18.09.2012. Sobre los numerosos incidentes entre la Guardia Civil y la *Royal Gibraltar Police* en los últimos años, puede verse, ACOSTA SÁNCHEZ, M.A., “Encuentros y desencuentros hispano-británicos en las aguas en torno a Gibraltar: ¿son posibles acuerdos de cooperación práctica?”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, Vol. 28, 2012, pp. 233-275.

⁷⁵ Sobre el Acuerdo de 1999 adoptado entre el Gobierno de Gibraltar y las cofradías españolas de pescadores y su oposición a las normas de protección del medio ambiente marino gibraltareño, vid. el comunicado nº 247/2012, de 17.04.2012: “Government explains its policy to Spanish fishermen” en <http://www.gibraltar.gov.gi/images/stories/PDF/pressoffice/pressreleases/2012/247-2012.pdf>. Sobre esta problemática puede verse: Elpais.com (20.08.2012): “Gibraltar esgrime ‘la rica diversidad’ de las aguas del Peñón para impedir la pesca”.

⁷⁶ Anexo I, p. 83216 en *B.O.E.*, nº 289, de 1 de diciembre, *cit.*

⁷⁷ Vid. el ámbito territorial del Plan de Gestión ZEC ES6120032 – Estrecho Oriental en Anexo II, *B.O.E.*, nº 289, de 1 de diciembre, *cit.*, Sec. I, pp. 83217-83218.

⁷⁸ Disposición adicional segunda, del citado RD 1620/2012, de 30 de noviembre.

⁷⁹ Los documentos de la estrategia marina para la demarcación del Estrecho y Alborán elaborados hasta el momento corresponden a las tres fases de las estrategias marinas españolas (evaluación inicial, buen estado y objetivos ambientales). En fases posteriores se diseñarán y aplicarán posprogramas de seguimiento y se elaborarán y pondrán en marcha los programas de medidas. Vid. MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE, *Estrategia Marina, Demarcación marina del Estrecho y Alborán. Parte I. Marco General, Evaluación inicial y Buen Estado Ambiental, cit.*

Esta designación de la ZEC española ha sido calificada por el Gobierno gibraltareño de inaceptable⁸⁰, por afectar, en efecto, el desarrollo de actividades en aguas británicas⁸¹, siendo objeto de regulación mediante la designación de una ZEC en el LIC denominado *Southern Waters of Gibraltar (Designation of Special Areas of Conservation –Southern Waters of Gibraltar - Order 2011*, en vigor desde el 10 de marzo de 2011)⁸², normativa a la que han acompañado la designación de otra ZEC, la correspondiente al LIC Rock of Gibraltar⁸³, y de una Zona de Especial Protección para las Aves⁸⁴, que comprende a su vez el espacio protegido por las dos ZEC (*Southern Waters of Gibraltar SAP* y *Rock of Gibraltar SAP*).

Y mientras esto ocurría entre España y el Reino Unido en torno a Gibraltar, ocasionando una nueva controversia, en este caso de carácter judicial⁸⁵ entre ambos Estados, el Gobierno español, anticipándose a esta difícil y, de entrada, infructuosa cooperación con los Estados vecinos en el Área del Estrecho, dejaba fuera del listado final de espacios que serían clasificados como Zona de Especial Protección para las Aves (ZEPA) en la primera red de Áreas marinas protegidas, las inicialmente previstas (el Estrecho de Gibraltar, las Chafarinas y el Banco de la Concepción, este último al noroeste de Canarias). El argumento alegado para proceder a dicha exclusión no fue otro que “evitar conflictos diplomáticos”, al comprender dichas áreas espacios marítimos reivindicados por el Reino Unido y Marruecos⁸⁶.

⁸⁰ Europapress.es (30.11.2012): “Gibraltar ve ‘inaceptable’ que España prohíba el ‘bunkering’”.

⁸¹ Vid. el comunicado del Gobierno de Gibraltar nº 799/2012, de 30.11.2012: “Spain cannot legislate in British waters” en <http://www.gibraltar.gov.gi/images/stories/PDF/pressoffice/pressreleases/2012/799-2012.pdf>.

⁸² *Southern Waters of Gibraltar SAC*. Vid. en <http://www.gibraltarlaws.gov.gi/articles/2011s019.pdf>.

⁸³ *Designation of Special Area of Conservation –Rock of Gibraltar-*, Order 2012, en vigor desde el 18 de julio de 2012. Puede verse la llamada *Rock of Gibraltar SAC* en <http://www.gibraltarlaws.gov.gi/articles/2012s118.pdf>.

⁸⁴ *Designation of Special Protected Areas Order 2011*, en vigor desde el 10 de marzo de 2011. Puede verse en <http://www.gibraltarlaws.gov.gi/articles/2011s020.pdf>.

⁸⁵ La mencionada Decisión de la Comisión que aprueba la propuesta española incluyendo el LIC Estrecho Oriental fue impugnada por el Gobierno de Gibraltar tanto ante la Corte Suprema de Gibraltar (*Government of Gibraltar, Press Release nº 100/2009, 18th May 2009*), como ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (*Government of Gibraltar/Comisión*, Asunto T-176/09, *DO*, C 153, de 04.07.09, p. 48). También el Reino Unido interpuso un recurso el 4 de marzo de 2010 (Asunto T-115/10, *DO*, C 113, de 1.5.2010, p. 73) y el Tribunal General, mediante Auto de 24 de mayo de 2011 –*DO* C 211 de 16.07.2011, p. 24–, declaró su inadmisibilidad por cuestiones procesales, habiéndose presentado un recurso de casación ante el TJUE tanto por parte de Gibraltar –*DO* C 290 de 1.10.2011, p. 6–, como del Reino Unido –*DO* C 298 de 8.10.2011, p. 17– que ha sido igualmente desestimado. El Auto de desistimiento del recurso presentado por Gibraltar es de 12.07.2012, publicado en *DO* C 366 de 24.11.2012, p. 20. El Real Decreto español por el que se declara ZEC el LIC Estrecho Oriental fue aprobado en Consejo de Ministros un día después de que el TJUE rechazara el recurso presentado por el Reino Unido para invalidar la designación del LIC español Estrecho Oriental (vid. la noticia de Europa Press, de 29.11.2012 en <http://ecodiario.economista.es/politica/noticias/4435273/11/12/Gibraltar-El-TJUE-rechaza-el-recurso-de-Londres-contra-inscripcion-de-aguas-de-Gibraltar-como-espacio-protegido-espanol.html>).

⁸⁶ Vid. *El País.com*, 19.10.2011: “España descarta tres parques para evitar conflictos diplomáticos. El Estrecho, Chafarinas y el Banco de la Concepción, en aguas que reclaman Marruecos y Gibraltar, se caen de la primera red de áreas marinas protegidas”. En declaraciones del Director General de Política Forestal, D. José Jiménez: “Donde hay una disputa vamos a hacer una reflexión más pausada con el

Por todo lo anterior, la protección del medio marino y del medio ambiente en la zona del Estrecho reclama de manera urgente una determinación de jurisdicciones marítimas y una coordinación institucional práctica.

VI. CONCLUSIONES

El surgimiento de la denominada Política Marítima Integrada de la UE en los últimos tiempos representa, sin duda, una de las mayores apuestas europeas por proteger el medio ambiente marino. En efecto, esta política implica una herramienta transversal y multifuncional para dar coherencia a las diversas políticas existentes y relacionadas con el medio marino, de tal modo que cualquier manifestación humana sobre la costa y el mar siga unas directrices comunes y expuesta a un enfoque ecosistémico. Además, la adopción de la Directiva marco sobre la Estrategia Marina Europea y su transposición a los ordenamientos jurídicos nacionales constituye el instrumento idóneo para vincular a los Estados miembros a favor de un buen estado medioambiental de las aguas, y más allá de los compromisos de mero comportamiento que encontramos en los Acuerdos Internacionales regionales. Por otra parte, la misma Directiva marco deja claro que su objetivo tiene un carácter transnacional, al recoger la necesidad de cooperar con otros Estados miembros e incluso con terceros Estados en el caso de zonas marítimas con fronteras compartidas.

En el caso español, la Ley 41/2010 de protección del medio marino, como norma de transposición de la Directiva marco, es fiel al espíritu de esta última, si bien debemos alabar al legislador español por darle una mayor transparencia y claridad en el texto. Es interesante destacar de la norma española la referencia hecha a la denominada Demarcación del Estrecho y Alborán. Y es que esta demarcación comprende, por un lado, las aguas bajo soberanía o jurisdicción española entre el meridiano que pasa por el cabo de Espartel y una línea imaginaria con orientación 128° respecto al meridiano que pasa por el cabo de Gata (entre ellas, las aguas en litigio en la Bahía de Algeciras/Gibraltar) y, por otro lado, el medio marino en el que España ejerce soberanía o jurisdicción en el ámbito de Ceuta, Melilla, las islas Chafarinas, el islote Perejil, los Peñones de Vélez de la Gomera y Alhucemas y la isla de Alborán.

Por lo tanto, podemos concluir, en primer lugar, que el establecimiento de esta Demarcación del Estrecho y Alborán implicará obligatoriamente, según la normativa europea y española, una cooperación, en pro del medio ambiente marino, con

Ministerio de Asuntos Exteriores”, definiendo dichas zonas como “aquellos sitios con cierta conflictividad en los que no están claros los límites” (*ibidem*). Pueden verse la ZEPA de Cádiz y la de Almería, que comprenden respectivamente el Estrecho (ES0000337) y la Isla de Alborán (ES0000336), las dos en la región biogeográfica Mediterránea. Vid. la tabla de ZEPA por Comunidades Autónomas elaborada en enero de 2012 y publicada en la web del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente el 07.05.2012: <http://www.magrama.gob.es/es/biodiversidad/temas/red-natura-2000/red-natura-2000-en-espana/zec.aspx>. En concreto, la de Andalucía: http://www.magrama.gob.es/es/biodiversidad/temas/red-natura-2000/red-natura-2000-en-espana/zec_andalucia.aspx

Marruecos y las autoridades británicas y gibraltareñas en el caso de la Bahía de Algeciras, destacando como dificultades o impedimentos, en ambos casos, las reivindicaciones territoriales.

En este sentido, la doble designación de Zona Especial de Conservación del LIC español Estrecho Oriental⁸⁷ y del LIC gibraltareño *Southern Waters of Gibraltar* - dos Lugares de Importancia Comunitaria que se solapan-, sin que exista ningún tipo de coordinación entre España y el Reino Unido en su gestión, debido a la controversia existente sobre las aguas que rodean el Istmo y Peñón de Gibraltar, pone de manifiesto, a modo de anticipo, la difícil cooperación entre los Estados ribereños del Estrecho de Gibraltar en la adopción de estrategias marinas, en concreto, en la Demarcación marina del Estrecho-Alborán.

Una cooperación que consideramos improbable de cara a un futuro con Marruecos, atendiendo a la declaración realizada por este país al ratificar la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982, reivindicando las ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, y los peñones y plazas de soberanía española en el norte de África; y difícil, aunque no imposible, con el Reino Unido⁸⁸.

En efecto, con este último país ya se adoptaron acuerdos de cooperación transfronteriza en el seno del Foro tripartito de Diálogo, llegándose incluso a deslindar expresamente, en julio de 2009, los acuerdos sobre Cuestiones medioambientales y sobre Comunicaciones y seguridad marítimas, del procedimiento y resultado del Asunto entonces en curso ante el Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas sobre el solapamiento de LICs⁸⁹. Por lo tanto, estando en vía judicial la controversia

⁸⁷ Vid. el Real Decreto 1620/2012, de 30 de noviembre de 2012, por el que se declara Zona Especial de Conservación el Lugar de Importancia Comunitaria ES6120032 Estrecho Oriental de la región biogeográfica mediterránea de la Red Natura 2000 y se aprueban sus correspondientes medidas de conservación. Este Real Decreto fue adoptado, de conformidad con la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

⁸⁸ Si bien nos llama la atención la noticia de prensa de *elconfidencialdigital* (09.01.2013): “El Gobierno crea un ‘comité de emergencia’ para el Estrecho. Preocupan las amenazas a Gibraltar, Ceuta, Melilla y los territorios españoles en África”.

⁸⁹ En efecto, podemos leer en el Anexo del Comunicado 51-2009 del Ministerio de Asuntos Exteriores sobre la Reunión ministerial del Foro de Diálogo de Gibraltar, de 21 de julio de 2009, *Marco para próximas negociaciones*, tanto en el apartado de Cuestiones medioambientales como en el de Comunicaciones marítimas y seguridad: “Las designaciones de Lugares de Importancia Comunitaria, y las Decisiones de la Comisión de la Unión Europea relacionadas con las mismas, realizadas de acuerdo con la Directiva del Consejo 92/43/CEE, no tienen implicaciones para, y por tanto no cambian, la soberanía, jurisdicción y control de las aguas a las que se refieren, que, por consiguiente, permanecen como estaban antes.

Nada en este Papel (especialmente los contenidos del párrafo precedente, pero sin limitarse a ellos) o en cualquier arreglo alcanzado conforme a o como consecuencia del mismo, y nada realizado u omitido conforme a tal arreglo perjudicará ninguna posición en relación con cualquier fase, o cuestión que surja en relación con el Caso T-176/09 en el Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas. Este Papel y cualesquiera arreglos, actos u omisiones antedichos no podrán ser aludidos, presentados, o puedan servir de base, o utilizados de ningún modo, en ninguna fase en conexión con ese Caso”. Puede verse este Comunicado en el Anexo Documental I.20 de *Gibraltar y el Foro tripartito de Diálogo*, cit, pp. 580-ss, y la cita en pp. 482-483.

sobre los LICs, España, el Reino Unido y Gibraltar consiguieron alcanzar dichos acuerdos.

Consideramos, en segundo lugar, que la necesaria cooperación exigida por la normativa europea y española demanda la existencia de algún tipo de marco institucional de cooperación entre las partes.

En este sentido, como hemos señalado, la temática ambiental ya se incluyó en 2007 en la agenda del Foro tripartito de Diálogo sobre Gibraltar, si bien los incidentes en las aguas terminaron retrasando y dificultando la adopción de nuevos acuerdos, llegándose incluso a suspender el funcionamiento del Foro tras los cambios de Gobierno en 2010-2011 del Reino Unido, España y Gibraltar⁹⁰. Un Foro que es considerado “hoy en un acertado *impasse*”⁹¹.

A pesar de la paralización del Foro, ciertas esperanzas de cooperación se vislumbraron cuando el Ministro español de Asuntos Exteriores abogó públicamente, en diciembre de 2012, por la conveniencia de alcanzar un acuerdo con el Reino Unido para cooperar en la gestión medioambiental de las aguas en disputa, aparcando las cuestiones de soberanía⁹², anunciando nuevos contactos en Londres con su homólogo británico⁹³, tras la reunión del Consejo de Ministros de Exteriores de la UE. Esperanzas que sólo duraron hasta el desmentido realizado por el Gobierno de Gibraltar⁹⁴, poniéndose de manifiesto, en tercer lugar, el bloqueo de los cauces existentes de cooperación a nivel interestatal: el Proceso de Bruselas para abordar las cuestiones de soberanía entre España y el Reino Unido, y el Foro tripartito de Diálogo, con la participación de Gibraltar al mismo nivel, para tratar las cuestiones de cooperación transfronteriza.

⁹⁰ “Gibraltar congela el Foro Tripartito y reivindica la soberanía de las aguas. El Peñón suspende las reuniones preparatorias de la cita ministerial de Madrid”, *El País* de 14.10.2010. Véase el estudio realizado por DEL VALLE GÁLVEZ, A., “Gibraltar, de foro tripartito a cuatripartito: entre la cooperación transfronteriza y la soberanía”, *Análisis del Real Instituto Elcano*, ARI 21/2012 de 23.03.2012, en www.realinstitutoelcano.org, y *Revista ARI -Real Instituto Elcano*, Número 96, abril de 2012, pp. 18-24.

⁹¹ Vid. el artículo de opinión de la Profra. ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA (*El País*, de 19.02.2013): “¿Gibraltar? Ni anacrónico, ni trasnochado”.

⁹² Vid. *Europapress.es* (10.12.2012): “Gibraltar – Margallo pide olvidar la disputa por soberanía para cooperar en la gestión medioambiental de aguas en disputa” o *Europasur.es* (11.12.2012): “Margallo pide apartar la disputa de la Soberanía para proteger las aguas”. Es lo que han defendiendo, desde hace tiempo, DEL VALLE GÁLVEZ, A.; GONZÁLEZ GARCÍA, I. y VERDÚ BAEZA, J., “Gibraltar, el Medio Ambiente y el Oro del *Sussex*: Por un Acuerdo de delimitación de aguas”, *cit.*; “¿Es posible un acuerdo de delimitación de aguas con Gibraltar?”, en la citada obra *Gibraltar y el Foro tripartito de Diálogo*, pp. 293-317; “Propuestas para un acuerdo práctico sobre las aguas de Gibraltar”, en AZNAR GÓMEZ, M. (Coord.), *Op. cit.*

⁹³ Vid. *Europapress.es* (10.12.2012) y *Europasur.es* (11.12.2012), *cit.* El objetivo de la reunión sería “buscar una fórmula de cooperación” que “no implica un reconocimiento recíproco de la soberanía por la otra parte, sino de la administración de una situación de hecho”, refiriéndose al solapamiento de LICs en torno a las aguas de Gibraltar.

⁹⁴ Vid. *Abc.es* (12.12.2012): “Gibraltar niega que vaya a haber reunión entre Madrid y Londres, como afirma Margallo”.

Pero fórmulas alternativas al Foro, tras la petición española de modificar su formato (de tripartito a cuatripartito) con la incorporación de la Junta de Andalucía⁹⁵, no debieran descartarse. Por ello destacamos como única posibilidad en las circunstancias actuales, en cuarto lugar, la creación de un Comité *ad hoc*, en cuyas reuniones intervinieran los representantes de las entidades u organismos (nacionales, regionales y locales) con competencias en la materia, existiendo ya un ejemplo de cooperación en materia medioambiental con participación de la sociedad civil española y el Gobierno de Gibraltar. Y es que tras el encuentro que mantuvieron el 13 de noviembre de 2012 dos miembros de Verdemar-Ecologistas en Acción (Antonio Muñoz y Alfredo Valencia) con el Ministro de Salud y Medio Ambiente de Gibraltar, John Cortés, y dos asesores en instalaciones de su Departamento, Gibraltar se comprometía “a parar los rellenos y las gasolineras flotantes”. Lo que fue posible, sin entrar en las cuestiones de soberanía⁹⁶.

Ahora bien, otras negociaciones se han celebrado sin éxito en el seno de otras comisiones técnicas *ad hoc*, como las mantenidas por los pescadores-armadores españoles con el Gobierno de Gibraltar y técnicos medioambientales británicos, con el apoyo de los Estados de España y del Reino Unido, tras considerar que el conflicto debía resolverse “en clave local”⁹⁷.

El reconocimiento de Gibraltar al mismo nivel que España y el Reino Unido en el Foro de Diálogo ha sido el principal motivo que ha llevado a su paralización, si bien entendemos, en quinto lugar, que al haber asumido Gibraltar competencias en la protección del medio marino en las denominadas *BGTW*, a través de la transposición de la Directiva marco sobre la Estrategia Marina Europea y la gestión de la Zona de Especial Conservación para el LIC *Southern Waters of Gibraltar*, es necesario reconocerle algún grado de interlocución para la coordinación de las estrategias marinas en la Demarcación del Estrecho y Alborán.

Una cooperación que, en última instancia, se hubiera podido abordar en el seno de la llamada “Comisión Mixta” entre las autoridades competentes (Gibraltar y la Junta de

⁹⁵ El 1 de febrero de 2012, el Gobierno español comunicaba que “... En cuanto a la cooperación regional, España entiende que el formato del Foro de Diálogo debe ser ampliado a las representación de las autoridades regionales españolas, de modo que haya simetría en la participación de las autoridades de ambos lados de la verja...”. Vid. la Nota de prensa del MAEC nº 12: “El Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación y los Secretarios de estado de Asuntos Exteriores y para la Unión Europea se reúnen con el Ministro de Estado para Europa del Reino Unido”, en <http://www.maec.es/es/MenuPpal/Actualidad/NotasdePrensa/Paginas/12NP20120201.aspx>. En esta Nota, España adelantaba el formato del Foro cuatripartito y manifestaba igualmente su deseo de “progresar en todo lo relacionado con Gibraltar, lo que debe incluir un diálogo con el Reino Unido en cuestiones de soberanía”, lo que supondría reactivar el proceso bilateral negociador entre España y el Reino Unido sobre las cuestiones de soberanía (conocido como Proceso de Bruselas).

⁹⁶ A la pregunta ¿Hubo temas que no se abordaron el día 13?, respondieron los miembros de la referida ONG que no se tocó la autoridad o no de Londres sobre las aguas que rodean el Peñón, ni lo que conlleva el Tratado de Utrecht de 1713. Vid en <http://www.larazon.es>, de 20.11.2012.

⁹⁷ *El País* (30.05.2012): “Los pescadores vuelven a negociar con Gibraltar y piden el fin de la tensión”. Puede verse también *Campodegibraltar.es* (16.05.2012): “Los pescadores rompen las negociaciones con Gibraltar y faenarán por su cuenta” y el Diario *ABC* (08.06.2012): “Conflicto de la pesca en Gibraltar: limar tensiones para volver a la situación de 1999”.

Andalucía), si no se hubiese dado la excepción contenida en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, que atribuye competencias para la declaración del LIC Estrecho Oriental como Zona de Especial Conservación a la Administración del Estado (MAGRAMA), por comprender espacios situados en un Estrecho (el de Gibraltar) regulado por normas de Derecho Internacional⁹⁸.

Por todo lo anterior consideramos, en sexto lugar, que sólo Gibraltar puede garantizar el cumplimiento de los Acuerdos que en materia de medio ambiente pudieran alcanzar entre España y Reino Unido. Así se puso de manifiesto con anterioridad a la creación del Foro tripartito de Diálogo, cuando la primacía de los intereses de los Estados tuvo un efecto paralizante sobre las actividades de cooperación transfronteriza⁹⁹, dándose la paradoja de que acuerdos interestatales de cooperación (como la “Declaración conjunta sobre el aeropuerto de Gibraltar”, suscrita en 1987 por los Gobiernos centrales español y británico, o el acuerdo verbal entre España y el Reino Unido de 1998 en materia de pesca) quedaban sin efectos por la oposición del Gobierno local gibraltareño¹⁰⁰.

Para finalizar, quisiéramos destacar que la coordinación de las estrategias marinas en la Bahía de Algeciras entre España y el Reino Unido requiere de una voluntad política que no parecen tener actualmente las partes afectadas¹⁰¹, ya que la norma de transposición de la Directiva marco sobre la Estrategia Marina Europea y la designación del LIC *Southern Waters of Gibraltar* como Zona de Especial Conservación ha sido asumida por el Gobierno de Gibraltar y España no parece dispuesta a negociar con la Colonia un Acuerdo sobre protección del medio marino que afecta a unas aguas que tanto España como el Reino Unido reivindican bajo su soberanía. En este sentido, la falta de coordinación entre ambos Estados puede afectar directamente al objetivo último de la Estrategia Marina Europea, no alcanzándose la finalidad de un buen estado ambiental. Ello podría implicar, ineludiblemente, un recurso por incumplimiento de la Comisión Europea a partir de 2020.

Entendemos, no obstante, que el objetivo de la Estrategia Marina Europea de protección del medio ambiente marino, como bien común y de interés para todos los Estados

⁹⁸ Como se sabe, el Estrecho de Gibraltar está sometido al régimen de paso en tránsito, de conformidad con la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982.

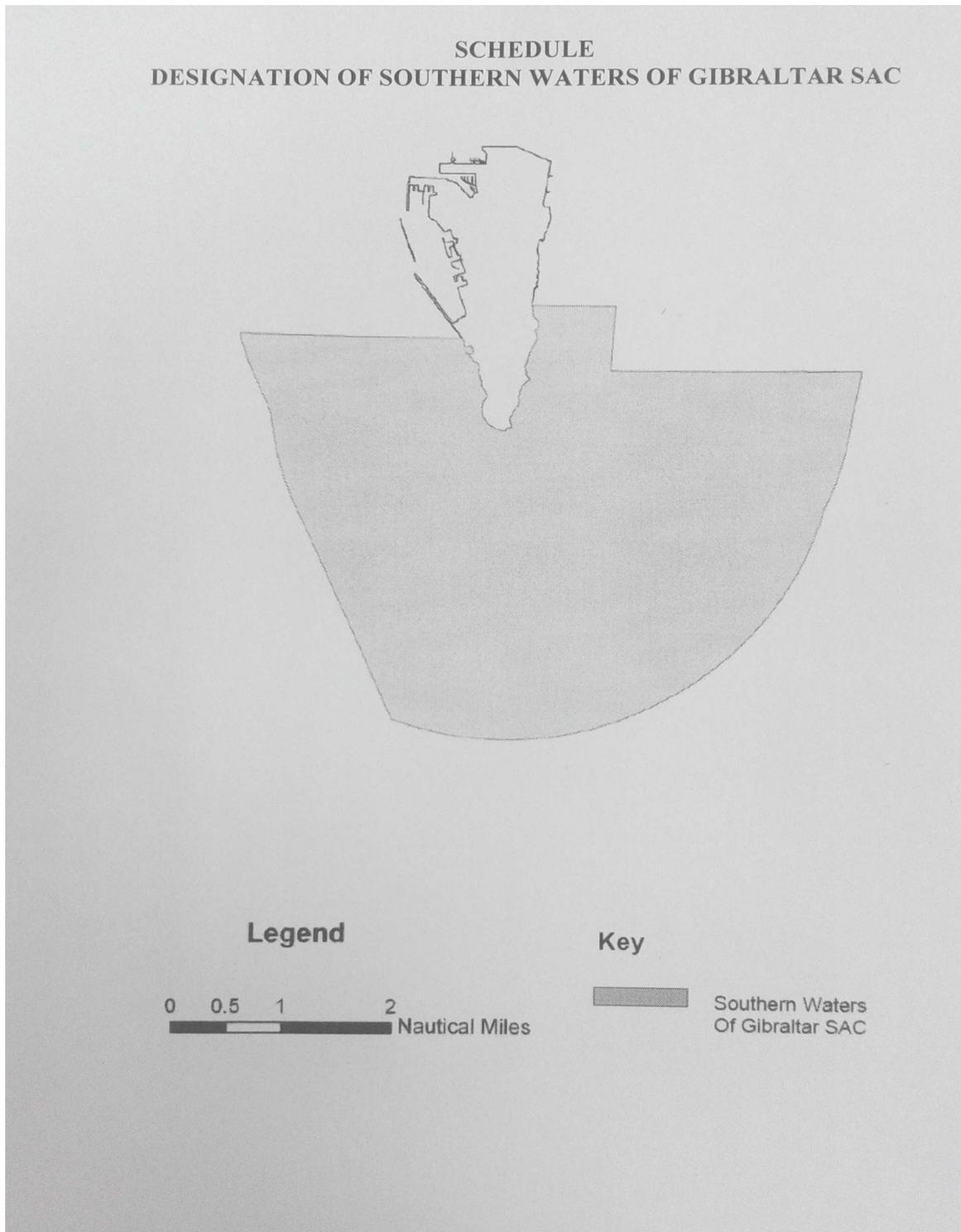
⁹⁹ Como se recoge en la publicación “Gibraltar: Cuestión de Estado”, Diario *ABC*, de 17.12.2004, disponible en la página web del MAEC, pfo. 4.: “... la excesiva relación mecánica establecida entre avances en materia de soberanía y avances en cooperación tuvo un efecto paralizante...”.

¹⁰⁰ GONZÁLEZ GARCÍA, I., “Gibraltar: Cooperación transfronteriza y nuevo Foro tripartito de diálogo”, *REEI*, 2005, nº 9, pp. 5-6.

¹⁰¹ Pueden verse las respuestas dadas por el Ministro británico del Foreign Office (William Hague) en la Cámara de los Comunes sobre la designación del LIC español Estrecho Oriental como Zona de especial Conservación: “... We would take a grave view of any attempts by Spain to exert any authority or control within British Gibraltar Territorial Waters as part of implementation of an SAC management plan or for any other reason. Any attempt by a Spanish State vessel, or vessel acting on behalf of the Spanish State, to exercise jurisdiction within BGTW is a violation of British sovereignty and we will respond accordingly. We will continue to take whatever action we consider necessary to protect British sovereignty and the interest of Gibraltar, its people and economy...” en http://www.parliament.uk/documents/commons-vote-office/December_2012/10-12-12/6.FCO-Gibraltar.pdf.

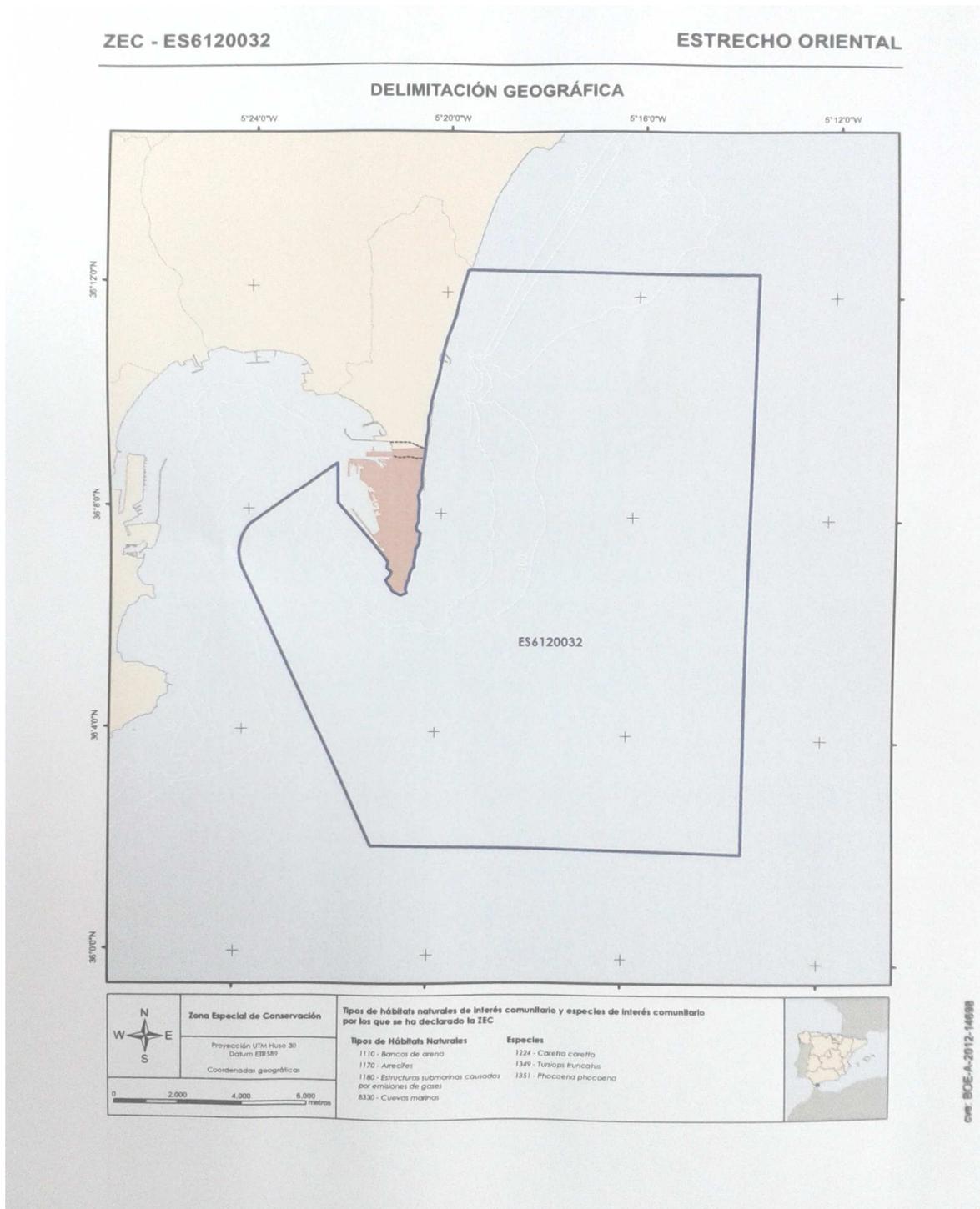
miembros, debiera ser compatible con las reclamaciones de soberanía. Destacamos para ello como posibilidad la vía de la adopción de acuerdos técnicos que dejen a un lado las cuestiones de soberanía.

mapa 1: DELIMITACIÓN GIBALTAREÑA DE LA ZONA DE ESPECIAL CONSERVACIÓN *SOUTHERN WATERS OF GIBRALTAR*



FUENTE: Designation of Special Areas of Conservation (*Southern Waters of Gibraltar*). Order 2011, Legal Notice 19 de 2011, de 10.03.2011.

mapa 2: DELIMITACIÓN ESPAÑOLA DE LA ZONA DE ESPECIAL CONSERVACIÓN ESTRECHO ORIENTAL



FUENTE: Real Decreto 1620/2012, de 30 de noviembre, por el que se declara Zona Especial de Conservación el Lugar de Importancia Comunitaria ES6120032 Estrecho Oriental de la región biogeográfica mediterránea de la Red Natura 2000 y se aprueban sus correspondientes medidas de conservación, *B.O.E.*, nº 289, de 01.12.2012.