



## LA RECIENTE E INMINENTE LEGISLACIÓN SOBRE CONSERVACIÓN Y USO SOSTENIBLE DE LA BIODIVERSIDAD DEL MEDIO MARINO ¿CELEBRACIÓN O RETO?

[Versión imprimible en pdf](#)

**Enrique Alonso García**

Consejero Permanente de Estado  
Presidente de la Sección Octava (Medio Ambiente y Medio Rural y Ciencia e Innovación)

El pasado día 30 de diciembre de 2010 se publicó en el Boletín Oficial del Estado la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de Protección del Medio Marino. Dicha ley no es la única ocasión en la que, en este año 2011, las Cortes Generales se van a ocupar de la protección de la biodiversidad del medio marino. Efectivamente, se encuentra en tramitación en el Congreso, todavía en el plazo de enmiendas (recientemente ampliado el 16 de febrero pasado) el proyecto de Ley de Pesca Sostenible.

**Ambas leyes, la ya vigente y la futura, pueden interpretarse bien como el punto de arribada de procesos iniciados hace más de una década, bien como el punto de partida hacia la correcta estructuración de una adecuada política de Estado en la materia, entendiendo por tal el Estado como comunidad y por tanto incluyendo a las dos principales administraciones territoriales: la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas.**

El *iter* seguido hasta la fecha no ha dejado de ser lento y algo tortuoso ya que, como en el año 2006 puso de relieve el Informe del Consejo de Estado "Sobre la protección de hábitats y especies marinos", era realmente llamativo ya en dicha fecha la ausencia de una política pública integral sobre biodiversidad marina pese a que ya desde 1995 ("Mandato de Yakarta", Decisión II/10, relativa a la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica marina y costera) España como Estado había asumido ante la comunidad internacional la obligación de hacerlo y pese a que se habían venido ratificando una serie de tratados internacionales, globales y regionales, que en virtud de lo dispuesto en el artículo 96 de la Constitución constituían normas estructurales que, paradójicamente, no se había puesto en acción sino que figuraban –conocido defecto del Derecho español- solo en el BOE.

Ambas leyes, la Ley 41/2010 de Protección del Medio Marino y la futura de Pesca Sostenible, unidas al Reglamento (CE) n° 1005/2008 del Consejo, de 29 de septiembre de 2008, de aplicación directa y pieza clave en el control de la denominada "pesca pirata" (normalmente denominada pesca IUU, o, con las siglas en castellano, pesca INDNR –pesca ilegal, no declarada y no reglamentada), especialmente la practicada en alta mar, concluyen, en el cierre de la primera década del siglo XXI, lo que bien podría denominarse como la primera fase en la conservación de la biodiversidad marina como política pública de Estado.

Otros artículos de este número de la Revista *Ambienta* están dedicados a la descripción de la primera de las leyes y es prematuro, mientras finaliza la tramitación de la segunda, exponer el avance que debe suponer la Ley de Pesca Sostenible.

Estimo, sin embargo, conveniente describir otros procesos que, por estar ya en marcha o en fase de consolidación, van más allá de esta fase inicial; procesos todos ellos que tienen incidencia directa en la biodiversidad marina y en su conservación, y por tanto, constituirán en muy breve plazo piezas claves del nuevo sistema.

Ninguna de las cuestiones acerca de las cuales este artículo no es más que una pincelada, tiene por sí misma, individualmente considerada, carácter esencial. Pero todas ellas, en su conjunto, perfilan líneas de acción sin las cuales el punto de partida que suponen la Ley 41/2010 y la futura de Pesca sostenible difícilmente podrá ser tal. Sin tenerlas en consideración, es difícil afirmar que esta nueva etapa pueda echar a rodar con comodidad. No obstante, tampoco

pretenden ser sistémicas. Se trata, pues, de pinceladas, más improvisadas que otra cosa, pero aun así fruto de reflexión colectiva en distintos grupos y estamentos tanto de sector público como del privado.

## 1-La necesidad de tener una política coherente e integral de investigación en biodiversidad marina

[Foto: Álvaro López]



Determina la Disposición Adicional Séptima de la Ley 42/2007 de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad que: *"Las Administraciones Públicas fomentarán el desarrollo de programas de investigación sobre la diversidad biológica y sobre los objetivos de esta Ley. En aplicación de los artículos 16, 17 y 18 del Convenio sobre la Diversidad Biológica, las Administraciones Públicas garantizarán la cooperación científico-técnica en materia de conservación y uso sostenible de la biodiversidad, así como tener acceso a la tecnología mediante políticas adecuadas de transferencia, incluida la biotecnología y el conocimiento asociado."*

Esta disposición puede considerarse prácticamente única en el ordenamiento español y tiene por función trasladar la concepción moderna de lo que deben ser las políticas de investigación en biodiversidad, para legitimar mejor el uso que se hace de ingentes recursos públicos dedicados a la investigación. La necesidad, es más, la imposición legal por el órgano representante de la soberanía del pueblo español, de que en esta materia la investigación se oriente hacia las necesidades de conservación y uso sostenible de la biodiversidad, proceso que obedece a criterios pacíficamente consensuados a nivel global (aparte de los citados artículos del Convenio de Diversidad Biológica, pueden verse, a nivel global, el proceso IPBES de establecimiento del Panel Intergubernamental Científico-decisorio sobre Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos -"el IPCC de la biodiversidad"-, y a nivel regional europeo la plataforma EPBRS -European Platform for Biodiversity Research Strategy-), cobra especial relevancia en el caso de la biodiversidad marina debido a los muchos mayores costes que la misma supone por comparación con la investigación en biodiversidad terrestre. En el fondo no ocurre en política de investigación nada diferente de lo que es tradicional en el campo de la biología de la conservación desde tiempos históricos. Como señaló el antes citado informe del Consejo de Estado de julio de 2007, es la dificultad de operar en el medio marino junto con las peculiaridades de la gestión de los procesos de participación pública (y de las percepciones sociales) lo que históricamente ha producido tanto en la dimensión espacial (es decir a nivel tanto local, como regional autonómico, estatal, regional e internacional) como en la sectorial (designación y gestión de áreas marinas, control de utilización de recursos, adaptación de las tecnologías....), un retraso estructural de entre diez y quince años en la implementación de políticas integrales y coherentes en el medio marino si se comparan con las correlativas del medio terrestre.

No es de extrañar, pues, que haya tardado más en llegar al medio marino la investigación aplicada finalista (sea básica o aplicada) y, por ello, esta disposición de la Ley 42/2007 debe servir para poner al día la planificación estratégica de la investigación e innovación en el medio marino simultáneamente a la de la investigación tradicional en biodiversidad; es decir, no podemos permitirnos el lujo de que esa nueva orientación estratégica y finalista de la investigación en biodiversidad -vinculada a su conservación y uso sostenible- venga de nuevo a eternizar el desfase temporal con la investigación en el medio terrestre. Sin ir más lejos, es curioso como este retraso también alcanza y está implícito en la contribución del sector privado a la investigación en biodiversidad. Solo seis años después de la creación del Premio de la Fundación BBVA a la conservación de la biodiversidad, se ha decidido en la edición de 2009 (fallado en octubre de 2010) otorgar el premio a un científico del medio [Aprovechó la ocasión ciertamente para felicitar por ello, en un foro más amplio, tanto a la Fundación BBVA como al Grupo ECOMARG del IEO, a su responsable científico, Francisco Sánchez Delgado y al resto de sus componentes].

Por desgracia el plan nacional de investigación no parece haber afrontado las políticas de investigación relacionadas con la biodiversidad desde esta perspectiva, es mas el MICINN, cuando se le recuerda la existencia de este mandato legal de cooperación de la Ley 42/2007, queda totalmente sorprendido por el mismo. Urge, pues en especial en lo que al medio marino se refiere, articular una política coherente de investigación e innovación (España tiene mucho que decir tanto a nivel nacional como estratégicamente, a nivel geopolítico, en algunas Comunidades autónomas, por ejemplo Canarias, acerca de cómo afrontar este reto).

El ejemplo del Instituto Español de Oceanografía (en adelante IEO) es paradigmático.

Pocas instituciones tienen tanta historia prestigiosa como el IEO. Los vaivenes de las décadas pasadas acerca del mandato legal que debe presidir su actuación deben considerarse fruto de las dudas que acerca del modo de afrontar las diversas políticas sectoriales sobre el medio marino, han asediado por igual al Estado y a las Comunidades Autónomas del litoral español. Es curioso que, precisamente cuando en ambas leyes (la Ley 41/2010 y la futura Ley de Pesca sostenible) parece haberse alcanzado un relativo equilibrio en lo multidisciplinar y en la multifuncionalidad que debe presidir sus tareas. Ambas leyes ciertamente son una oportunidad para su renacer definitivo. La acumulación de series temporales de datos y su especial disponibilidad de nuevas tecnologías (incluidas las TIC) le habitan especialmente también como soporte esencial de las nuevas infraestructuras europeas de investigación.

## 2.- El desarrollo de tecnologías para la conservación y uso sostenible de la biodiversidad marina

[Foto: Álvaro López]



El pasado 15 de noviembre tuve el placer de presidir, con la excusa de la celebración de la Semana de la Ciencia, una Jornada Europea-Norteamericana organizada por el Instituto Franklin de la Universidad de Alcalá; jornada en cooperación con otras instituciones, como el Museo Nacional de Ciencias Naturales del CSIC, l´Oceanographic de

Valencia, el programa Life-Indemares, algunas infraestructuras europeas ESFRI (LifeWatch, ICOS...), el Centre for Marine and Estuarine Ecology del Netherlands Institute of Ecology (NIOO-CEME) o el propio IEO por parte europea-española y el U.S. Fish & Wildlife Service, la NOAA, la Universidad de Ottawa, el Shedd Aquarium de Chicago, así como el Scripps Institution of Oceanography de California, el Woods Hole Oceanographic de Massachussets, o el Virginia Institute of Maritime Science..., entre las norteamericanas. Realmente supuso un repaso maratónico de los últimos desarrollos españoles y norteamericanos en áreas muy dispares pero todas ellas amparadas por el paraguas común de la existencia de servicios avanzados o tecnologías de muy reciente desarrollo utilizadas a ambos lados del Atlántico, incluso se trataron nuevos enfoques aproximativos a la ciencia a partir de los conocimientos tradicionales de comunidades indígenas y locales.

Esta sesión consistió en una visita de mentalidad realmente abierta a conocimientos, técnicas o tecnologías tales como las utilizadas para la minimización del impacto de la pesca en especies no-objetivo, la aplicación de técnicas moleculares al estudio y conservación de la biodiversidad marina, los avances en la novísima ciencia de la bioacústica en la evaluación cuantitativa de los biorrecursos marinos, el papel de los conocimientos tradicionales de las comunidades indígenas y locales en la gestión de espacios y especies marinas, las modernas técnicas de filmación de películas o documentales que permiten una percepción social más precisa de la esencia misma de lo que es el medio marino, los enfoques holísticos en la investigación de los fondos marinos profundos, los progresos en la investigación sobre especies en instituciones *ex situ* para la extrapolación de sus resultados a la conservación *in situ*, y la aplicación al medio marino y a la investigación en biodiversidad de las nuevas infraestructuras europeas de investigación puestas en marcha a partir de la aprobación por la Unión del Reglamento (CE) nº 723/2009 del Consejo de 25 de junio de 2009, relativo al marco jurídico comunitario aplicable a los Consorcios de infraestructuras de investigación europeas (ERIC) -en concreto, a la aplicación sistémica, ordenación, integración y modelización de datos y metadatos derivados de ICOS (*Integrated Carbon Observation System*) y de LifeWatch (*E-Science and Technology European Research Infrastructure Consortium for Biodiversity and Ecosystem Research*, que por cierto tendrá su sede en España), al ámbito abiótico y a la biodiversidad marina.

En su conjunto todas ellas mostraron un enorme dinamismo hasta el extremo de que puede afirmarse que la etapa de la infancia-adolescencia en este campo ya ha sido superada. No obstante, si algo quedó claro, es la absoluta necesidad, incluso perentoria, de sacar a gestores e investigadores de sus propias jaulas doradas. El reduccionismo como esencia del método científico produce ya menos resultados que los enfoques multidisciplinares. Conocer qué están haciendo otros constituye una necesidad cada vez más perentoria si no se quiere perder el tren de las nuevas tecnologías y recrear la divisoria histórica entre la biodiversidad terrestre y la marina a la que antes nos hemos referido.

### 3.- Necesidad de consensuar un sistema único de gestión de datos

[Foto: Álvaro López]

Una de las cuestiones que han sido capaces de solucionar las dos leyes que han servido de excusa a este escrito es la "invención" algo absurda por el Tribunal Constitucional del concepto de continuidad/discontinuidad ecológica de los ecosistemas marinos. Como es sabido este Alto Tribunal literalmente se inventó este concepto como piedra angular del todo el sistema constitucional del reparto de competencias de conservación de la naturaleza del medio marino entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Esta distorsión, que proviene del célebre pasaje de la STC 38/2002, de 14 de febrero, ha lastrado la puesta en marcha de las políticas integrales sobre el medio marino en España justo cuando, en aplicación del Convenio de Biodiversidad Biológica, la Estrategia Española de Conservación y Uso Sostenible de la Biodiversidad, aprobada en Conferencia Sectorial por unanimidad el 10 de diciembre de 1998, había intentado salvar este escollo. El resultado no sería más que anecdótico (una contribución más, en este caso del Tribunal Constitucional al retraso histórico en la materia) si no fuera porque finalmente tanto el Estado como las Comunidades Autónomas han acabado asumiendo este principio como tal piedra angular del sistema constitucional español en políticas de conservación del medio marino.

Sería muy largo incluso enumerar la larga lista de leyes que, sobre esta piedra angular, están intentado salvar el sistema de manera pacífica y consensuada. De hecho en todos los Estados descentralizados o de corte federal la cuestión se ha solucionado no por los Tribunales sino por una especie de pacto o convención constitucional. Los casos de Australia, el Reino Unido, Alemania o Italia son paradigmáticos. Es cierto que "*Spain is different*" y que, por ello, existe el riesgo de que solo el sistema de aprendizaje por reiteración de errores y conflictos acabe pacificando una cuestión de líneas que otros intereses que, por supuesto, poco o nada tiene que ver con la conservación del medio marino, intentarán explotar cada uno a su manera. En cualquier caso, si bien es cierto que puede que en 1998 fuera prematuro alcanzar un pacto de colaboración Estado-Comunidades Autónomas del litoral que quedó sólo sobre el papel, también es verdad que es muy realista la esperanza de que, después de la asunción del principio de continuidad/discontinuidad, pueda avanzarse por derroteros de colaboración y cooperación que, es de sentido común, siempre son más productivos. Casos como el del área de El Cachucho, la propuesta de solución al potencial conflicto en la zona litoral de Deba-Zumaia y bastantes otros más son relativamente esperanzadores, hasta el extremo de que quizás deberíamos olvidarnos de los principios, de la excesiva racionalidad, de la deducción científica para, aproximándonos a los anglosajones, más empíricos e inductivos, construir un concepto científico-técnico-jurídico de continuidad o discontinuidad ecológica de los ecosistemas marinos -por relación a la costa o a las aguas interiores-, que partan del pragmatismo y de la maximización o optimización de las energías sociales. La cuestión de cómo afrontar en la aplicación cotidiana de la política de conservación de medio marino este principio de continuidad-discontinuidad debe ser, a su vez, objeto de un definitivo consenso para evitar que un invento en origen relativamente irracional sirva de excusa para retrasar la implantación de estas políticas en España.



#### 4.- La inalcanzable coordinación entre los distintos órganos de la AGE

[Foto: Álvaro López]

Como puso de relieve el tantas veces citado Informe del Consejo de Estado, todos los órganos de la Administración General del Estado se rigen por el principio, insito en su naturaleza de bien común, de que "el mar es mio". (aplicación *sui generis* del principio del *free-rider*). Hoy en día el operar en el mar como si las potestades sectoriales fueran ilimitadas (o como si tuvieran absoluta preferencia las propias) es signo solo de carencia de madurez democrática. El reciente ejemplo de la autorización por el Gobierno -tras un procedimiento no consensuado sino unilateralmente "forzado" en su tramitación por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio- de concesión a CNWL OIL España de permisos de investigación de hidrocarburos (los denominados: 'Chinook-A a D'), en la zona marina probablemente más delicada y sensible a por su biodiversidad de toda España (el Mar de Alborán), contrasta vivamente con el proceso mas bien cuidadoso -aunque los resultados están todavía por verse- con que se ha diseñado la estrategia para el establecimiento de los parques eólicos marinos (Real Decreto 1028/2007, de 20 de julio, por el que se establece el procedimiento administrativo para la tramitación de las solicitudes de autorización de instalaciones de generación eléctrica en el mar territorial) o las infraestructuras de inyección subterránea de carbono (Ley 40/2010 de 29 de diciembre, de Almacenamiento Geológico de Dióxido de Carbono), son un ejemplo. Estas actuaciones simplemente suenan ya a modos de proceder "antediluvianos".

Ni siquiera en el campo usualmente más conflictivo de la pesca se producen ya hoy en día. El caso de la inclusión de especies marinas de fauna y flora en el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial -Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, para el desarrollo del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y del Catálogo Español de Especies Amenazadas- y la Ley de Pesca Sostenible, son un auténtico ejemplo de colaboración entre órganos y organismos de la Administración General del Estado que tienen diferentes mandatos. Es de esperar que la nueva Ley 41/2010 acabe con estas aventuras basadas solo en la irracionalidad de la ley del políticamente más fuerte.



#### 5.- La necesidad de instrumentar una política española de utilización global de recursos marinos

[Foto: Álvaro López]

Si una vez incluidos en la Red Natura 2000 los espacios marinos (pendientes de ampliarse a las ZEPA marinas) la gestión de las áreas marinas protegidas (en adelante AMP), incluso la de las *off-shore*, lleva buen camino, la aproximación a una política de Estado en lo que se refiere al sistema global de utilización de recursos marinos en aguas internacionales está todavía incluso por pensarse. Hace ya varios años que en marco de los Convenios OSPAR y del Mediterráneo existen AMP en aguas internacionales; la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos (ISA, International Sea Bed Authority de Kingston, con sede en Jamaica) está a punto de otorgar los primeros permisos de explotación de recursos minerales de los fondos marinos (Nature, Vol 470, 3 de febrero de 2011); el reciente protocolo de ABS ("*access and benefit sharing*" de recursos genéticos) de Nagoya sienta las bases para la explotación de los bióticos.

Si la industria de la biotecnología farmacéutica, energética ..., es una de las grandes oportunidades de España (tanto para el sector privado como para el público -y debemos felicitarnos por la reciente constitución del Banco Nacional de Algas de Gran Canaria, y por la paciencia de los pocos que durante años mantuvieron abierta la investigación y la jinnovación en este campo-), España debe ser consciente de que necesita tomar postura en estas complejas políticas, en el seno de la Unión Europea, por supuesto. Pero el limbo por la imposibilidad de gestionar la complejidad no es buen compañero de viaje.

La participación española a nivel internacional en la negociación de dichos instrumentos (copresidencia, junto con Namibia, de grupo de negociación sobre medidas de cumplimiento del protocolo de ABS en Nagoya y presidencia de la 16 Sesión de la Asamblea de la ISA en junio de 2010) está siendo muy activa. Pero lo importante es que esas acciones internacionales tengan su correlación en la esfera interna.

En suma, si la aprobación de ambas leyes debe ser ciertamente motivo de alegría, no puede bajarse la guardia. Los riesgos de continuismo son muchos. Tantos que pueden llegar a ensombrecer la esperanza que el nuevo marco legal ofrece a desarrollos que ya empiezan a producir resultados tangibles.



Otros artículos relacionados con: [Medio marino](#), [legislación](#), [biodiversidad marina](#)



© 2009

Revista Ambienta <<Accesibilidad>>