

CUESTIONARIO: PROYECTO de ORDEN APA/ /2019, de de de 2019, por la que se establecen el plan general y los planes específicos de gestión de la Red de Reservas Marinas de España.

El artículo 13 de la Ley 3/2001, de 26 de marzo, de Pesca Marítima del Estado, modificada por la Ley 33/2014, de 26 de diciembre, establece los diferentes tipo de zonas de protección pesquera, cuyo objetivo es favorecer la protección y regeneración de los recursos marinos vivos. Según su finalidad esas zonas pueden ser calificadas de diferentes formas, entre las que están las reservas marinas. Estas zonas serán declaradas mediante orden ministerial.

Las reservas marinas está reguladas en el artículo 14 de la citada Ley 3/2001, que las define como zonas que por sus especiales características se consideran adecuadas para la regeneración de los recursos pesqueros, por lo que contribuyen a la preservación de su riqueza natural, la conservación de diferentes especies o la recuperación de los ecosistemas., estableciéndose en el artículo 13 de la ley que las reservas marinas se declararán por parte del ministerio de agricultura, alimentación y medio ambiente a través de una orden ministerial.

Antecedentes de la norma

Las primeras medidas de protección de los recursos pesqueros en España parten del artículo 3.g) del Real Decreto 681/1980, de 28 de marzo, sobre ordenación de la actividad pesquera nacional, que contemplaba la posibilidad de establecer limitaciones técnicas y espacio-temporales con el objetivo de prevenir el sobreesfuerzo pesquero sobre determinadas pesquerías. Posteriormente, la Orden de 11 de mayo de 1982, por la que se regulaba la actividad de repoblación marina, y cuyo objeto era favorecer el enriquecimiento de los caladeros, recogía expresamente en su artículo 18, y en virtud del citado artículo 3.g) del Real Decreto 681/1980, el establecimiento de zonas de reserva en las que quedaría prohibida la extracción de alguna o de todas las especies de fauna y flora marinas que se determinasen por el tiempo que se estableciera.

Fruto de estas medidas, se produjo la declaración de la primera reserva marina de España, en el entorno de la isla de Tabarca, mediante orden de 4 de abril de 1986. A la declaración de ésta primera, le siguieron las de las reservas marinas de las Islas Columbretes en 1990, Cabo de Palos-Islas Hormigas, Cabo de Gata-Níjar, y la de la Isla de La Graciosa y de los islotes del norte de Lanzarote en 1995, Punta de La Restinga-Mar de Las Calmas en 1996, isla de Alborán en 1997, y Masía Blanca en 1999. Todas éstas conformaron la red inicial de reservas marinas.

La publicación y entrada en vigor de la Ley 3/2001, de 26 de marzo, de Pesca Marítima del Estado en el año 2001 supone un importante hito para toda la pesca en España, y especialmente para las reservas marinas, ya que su Capítulo III se dedica expresamente a las medidas de protección y regeneración de los recursos pesqueros. En este capítulo quedan definidas las reservas marinas como zonas de protección pesquera, el objetivo con el que se crean, y los criterios básicos para su establecimiento y gestión.

Al amparo de la entonces nueva regulación establecida en el año 2001, fueron creadas las reservas marinas de la Isla de la Palma en 2001, Levante de Mallorca-Cala Rajada en 2007, y Cabo Tiñoso en 2017.

A través de la Ley 33/2014, por la que se modifica la Ley 3/2001, se amplía la definición de las reservas marinas, añadiendo el concepto de protección de hábitats y ecosistemas, y definiendo a las reservas marinas como lugares que además contribuyen a la preservación de la riqueza natural de determinadas zonas, la conservación de las diferentes especies marinas o la recuperación de los ecosistemas. Así, es la propia Ley de Pesca la que establece el objetivo general de la gestión de las reservas marinas, sin perjuicio de que en los planes específicos de cada una de ellas se puedan establecer, en su caso, objetivos concretos en función de sus características o situación.

El establecimiento de cada una de estas reservas marinas fue fruto de los resultados de los estudios específicos realizados por Universidades o por el Instituto Español de Oceanografía, que ponían de relieve el buen estado del medio marino y de las comunidades biológicas, especialmente las de interés pesquero, que las habitaban, y de peticiones del propio sector pesquero profesional. En los casos en que el área propuesta como reserva marina comprendía aguas interiores y exteriores, el establecimiento de la misma fue realizado de forma conjunta y coordinada con la Comunidad Autónoma correspondiente, a la vez que se establecieron los instrumentos de colaboración para coordinar las actuaciones necesarias para, en el marco de las competencias de cada Administración, realizar una gestión coordinada y compartir los medios técnicos necesarios para los trabajos de mar en las reservas marinas.

La regulación de cada una de las diez reservas marinas de la red se fue estableciendo mediante las correspondientes órdenes ministeriales, dando respuesta a las situaciones particulares y las necesidades y prioridades de cada una de ellas y del momento en que fueron establecidas. Esta forma de proceder generó un conjunto de órdenes con directrices básicas comunes, pero con una dispersión regulatoria importante en cuanto a procedimientos y criterios generales, y con aspectos que fueron quedando desfasados o con nuevas situaciones no contempladas en algunas de las más antiguas. Por ello, se hacía necesario acometer la reorganización de la regulación de las reservas marinas, para armonizar y unificar criterios y procedimientos, e incluir la regulación de aquellos aspectos y situaciones que han ido surgiendo con el paso del tiempo y que es necesario contemplar expresamente.

La experiencia de gestión de las reservas marinas a lo largo de estos años ha demostrado que las líneas generales de actuación son las adecuadas, si bien se hizo necesaria la actualización de las líneas de gestión en algunos casos, en función de la aparición de nuevos usos o de imperativos de normativa comunitaria. Para dar respuesta a esa necesidad de actualización, fueron siendo publicadas sucesivas órdenes ministeriales y resoluciones con el objeto de adecuar la regulación de cada una de las reservas marinas a las necesidades de gestión particulares. Así se produjo la situación antes indicada, dándose el caso de que en distintas reservas marinas existiesen criterios y procedimientos diferentes para regular aspectos similares de su funcionamiento y gestión.

Con la experiencia adquirida durante esos años en la gestión de las reservas marinas, y teniendo en cuenta las perspectivas de entrada en vigor de nueva normativa de regulación ambiental específica para el medio marino, en el año 2008 fue necesario publicar una nueva orden de regulación de la reserva marina de las islas Columbretes. Esta orden, en función de los resultados de su aplicación, marcó la línea a seguir en cuanto a la regulación de las reservas marinas en los años siguientes, ya que estableció, por primera vez, el plan de gestión de la propia reserva marina, unificó y actualizó toda la regulación anterior de la misma, simplificando y facilitando su aplicación, comprensión

y seguimiento, y estableció en una sola norma los procedimientos de autorización de actividades, y los criterios de práctica de las mismas. A la vista de los buenos resultados que esa nueva estructura y criterios de regulación reportaron, en el mismo año 2008 se actualizó la regulación de la reserva marina de Levante de Mallorca – Cala Rajada, establecida el año anterior, dotándola de una orden con la misma estructura y criterios que la de las Islas Columbretes. Y el proceso continuó el año 2010 con la actualización de la regulación de la reserva marina de la isla de La Palma, el año 2011 con la de Cabo de Gata – Níjar, y en los años 2017, 2018 y 2019 con las actualizaciones de las de Cabo de Palos – Islas Hormigas, Levante de Mallorca – Cala Rajada e isla de Tabarca, respectivamente. Así, se puso en marcha una línea de actuación para dotar de una estructura común y armonizar la regulación de las reservas marinas, unificar criterios y procedimientos, integrar las exigencias y requisitos ambientales, y recoger las últimas recomendaciones en cuanto a gestión de espacios marinos protegidos a nivel mundial, si bien cabe destacar en este caso que, por la gran experiencia acumulada, algunas de esas recomendaciones han tenido su origen, precisamente, en las reservas marina españolas.

Puesto que las reservas marinas gestionadas por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación funcionan de acuerdo a unos criterios comunes, se considera necesario articular este funcionamiento en forma de red, para lo cual se propone la creación formal de la red de reservas marinas de España que integraría, en su caso, a las ya existentes y a las que pueda crear en el futuro el Departamento.

Problemas que se pretenden solucionar con la nueva norma:

Si bien desde el año 2008 el Ministerio ha llevado a cabo una importante labor de actualización y armonización de la regulación de las reservas marinas, a la vista del número de normas que actualmente regulan las reservas marinas los dictámenes emitidos por el Consejo de Estado a los proyectos de las órdenes relativas a las reservas marinas de Levante de Mallorca – Cala Rajada e isla de Tabarca en 2018 y 2019, respectivamente, señalan la conveniencia de contar con una regulación básica unificada de las reservas marinas que permitiría la óptima utilización de las diversas técnicas de protección y su coordinación, al tiempo que evitaría que la pluralidad de regímenes jurídicos pudiera conllevar situaciones de desigualdad.

Necesidad y oportunidad de su aprobación:

Es, por lo tanto, necesario establecer esa regulación básica y unificada para mejorar la gestión de las reservas marinas y la seguridad jurídica en la misma.

Puesto que, además, es necesario revisar y actualizar la normativa de algunas reservas marinas y ajustar algunos aspectos técnicos de otras recientemente actualizadas, es oportuno aprobar esta nueva regulación.

Objetivos de la norma:

Establecimiento de una regulación básica común para todas las reservas marinas y creación de la red de reservas marinas de España.

Posibles soluciones alternativas, regulatorias y no regulatorias:

No hay otras soluciones alternativas.