

# El Real Decreto 150/2023 por el que se aprueban los planes de ordenación del espacio marítimo.

## Luces y sombras

FRANCISCO JAVIER SANZ LARRUGA  
ÁNGEL LOBO RODRIGO

SUMARIO: 1. *Introducción.*–2. *La construcción de la ordenación del espacio marítimo a nivel europeo.*–3. *La técnica de la ordenación espacial marítima: aspectos prácticos.*–4. *El Real Decreto 150/2023 por el que se aprueban los planes de ordenación del espacio marítimo. Una visión crítica.* 4.1 La discutible base de partida y el prolongado proceso de aprobación. La declaración ambiental estratégica. 4.2 El Objeto y finalidad del RDPOEM (art. 1). 4.3 El ámbito de aplicación del RDPOEM (art. 2). 4.4 La aprobación de los POEM (art. 3). 4.5 La estructura de los POEM (art. 4). 4.5.1 Parte común a todas las demarcaciones marinas. 4.5.2 Parte específica de cada una de las demarcaciones marinas. 4.6 Las Disposiciones adicionales y finales del RDPOEM.–5. *La técnica ordenatoria propuesta en el RDPOEM.*–6. *Conflictos generados. En particular sobre las zonas de implantación de la eólica marina.* 6.1 Conflicto entre la eólica marina y el sector pesquero. 6.2 Conflicto entre la eólica marina y la protección de la biodiversidad marina.–7. *El futuro de los planes de ordenación del espacio marítimo en el marco de la gestión integrada del litoral.*–8. *Bibliografía.*

### RESUMEN

*La reciente aprobación de los Planes de Ordenación del Espacio Marítimo supone un verdadero hito en la planificación de este espacio. El hecho de que se trate de la primera experiencia de ordenación integral del territorio marítimo, explica que no estemos ante una planificación exhaustiva y ambiciosa sino más bien ante una primera prueba que simplemente pretende abrir un camino para las futuras revisiones de estos planes. La necesidad de ordenar un espacio como es el marítimo que, hasta ahora, se conceptuaba como casi infinito pero que en la actualidad alberga usos y ocupaciones diversos y nuevos que, en ocasiones, pueden resultar incompatibles está detrás de esta necesidad. Sin embargo, ya están surgiendo los primeros conflictos, especialmente entre los usos pesqueros y la energía eólica marina.*

### ABSTRACT

*The recent approval of the Maritime Space Management Plans is a real milestone in the planning of this space. The fact that this is the first experience of comprehensive maritime spatial plans explains that we are not dealing*

*with an exhaustive and ambitious planning, but rather with a first test that simply aims to open a path for future revisions of these plans. The need to organize a space such as the maritime area, which until now has been conceptualized as almost infinite, but which currently houses diverse and new uses and occupations that can sometimes be incompatible, lies behind this need. However, the first conflicts are already emerging, especially between fishing uses and offshore wind energy.*

## PALABRAS CLAVE

*Ordenación espacial marítima. Estrategias marinas. Gestión integral del litoral. Eólica marina.*

## KEY WORDS

*Maritime spatial planning. Marine strategies. Integrated coastal zone management. Offshore wind energy.*

## 1. INTRODUCCIÓN

Después de una larga tramitación y fuera del plazo señalado por la Directiva 2014/89/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, por la que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo<sup>1</sup> (en adelante DMOEM) se culminó la publicación del Real Decreto 150/2023, de 28 de febrero, por el que se aprueban los planes de ordenación del espacio marítimo de las cinco demarcaciones marinas españolas<sup>2</sup> (en adelante RDPOEM).

Si tuviéramos que describir en pocas palabras lo que significa el RDPOEM señalaríamos que se trata de la primera experiencia de ordenación integral del espacio marítimo en España, un intento impulsado por la Unión Europea que hunde sus raíces en la experiencia desarrollada por la Organización de las Naciones Unidas (en adelante ONU) y que localiza los distintos usos y ocupaciones en dicho espacio buscando, en la medida de lo posible, su complementariedad y todo ello bajo el prisma del enfoque ecosistémico.

El artículo 3 letra b) del Real Decreto 363/2017, de 8 de abril, por el que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo (en adelante RDOEM), que transpone la DMOEM, lo define

<sup>1</sup> El referido plazo concluyó en marzo de 2021.

<sup>2</sup> Estas cinco demarcaciones son definidas en el artículo 3.e) del Real Decreto 363/2017, de 8 de abril, de ordenación del espacio marítimo como las subdivisiones de las regiones marinas en España, tal y como se describen en el artículo 6.2 de la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino.

como el proceso mediante el cual las autoridades competentes analizan y organizan las actividades humanas en las zonas marinas con el fin de alcanzar objetivos ecológicos, económicos y sociales.

Ciertamente, tanto la publicación de los borradores de los Planes de Ordenación del Espacio Marítimo (en adelante POEMs) como su aprobación definitiva, no han dejado indiferentes a nadie. Junto a los que han aplaudido, pese al retraso, su promulgación, otros han criticado –por diferentes razones– su contenido y, sobre todo, la zonificación de algunos de los usos que contiene, por cuanto que pueden generar ciertos conflictos de usos y actividades. Más concretamente, el debate más enconado se ha producido con motivo del establecimiento en las diversas demarcaciones marinas de las llamadas «zonas de alto potencial para el desarrollo de la energía eólica marina» que, según ciertos colectivos, pueden poner en peligro tanto la biodiversidad marina como las actividades pesqueras en algunas de las zonas definidas por los respectivos POEMs.

Sin que sea posible realizar en este trabajo un estudio exhaustivo de la nueva regulación de los POEMs, pretendemos apuntar, al menos, algunas de las más importantes cuestiones que, a nuestro juicio, plantea su contenido. Pero, es seguro que, a largo del tiempo, esta regulación sobre la ordenación de los espacios marítimos en España va a dar lugar a muchos comentarios y estudios científicos; y, en esta dirección, nuestra colaboración va a ser sólo una primera aproximación al tema. En todo caso, por lo que se deduce del título que hemos elegido, nuestra opinión sobre los POEMs es también crítica; pues se nos antoja una solución incompleta e insuficiente para proceder a «fomentar el crecimiento sostenible de las economías marítimas, el desarrollo sostenible de los espacios marinos y el aprovechamiento sostenible de los recursos marinos» de nuestras demarcaciones marinas, tal como prevé el RDOEM.

El presente artículo se centrará, principalmente, en el último hito de este proceso sobre la ordenación del espacio marítimo como es la reciente aprobación en febrero de 2023 de los Planes de Ordenación del Espacio Marítimo mediante el referido RDPOEM, un novedoso instrumento de ordenación que, desde su reciente publicación, está generando incertidumbre en los agentes que operan en este espacio.

## **2. LA CONSTRUCCIÓN DE LA ORDENACIÓN DEL ESPACIO MARÍTIMO A NIVEL EUROPEO**

La ordenación del espacio marítimo europeo bebe de las fuentes del liderazgo ejercido por la ONU sobre este campo. En un

principio, el Derecho del Mar en las sucesivas Convenciones del Mar auspiciadas por las Naciones Unidas se fue configurando como un marco sobre el cuál definir las diferentes zonas espaciales marítimas donde los estados pueden desplegar diferentes derechos y obligaciones, además de ocupaciones mediante la instalación de infraestructuras como cables submarinos. De esta forma, esta ordenación se comportaba como una especie de zonificación primitiva y básica de los océanos mediante la codificación de conceptos como el Mar Territorial, de 12 millas náuticas, la zona contigua de otras 12 millas náuticas, la zona económica exclusiva (ZEE) de 200 millas náuticas, y la plataforma continental

En el primer taller internacional sobre ordenación del espacio marino, celebrado en la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura del 8 al 10 de noviembre de 2007, se la definió como un «proceso de análisis y asignación de zonas de espacios marinos tridimensionales (o ecosistemas) a usos u objetivos específicos, para la consecución de objetivos ecológicos, económicos y sociales que se determinan generalmente a través de un proceso político<sup>3</sup>».

La Unión Europea siguió el camino apuntado por la ONU a través de la denominada Política Integral Marítima (en adelante PMI) cuyo inicio lo podemos situar en los objetivos estratégicos para el período 2005-2009, en el que la Comisión abogó por un enfoque político integrado en los asuntos marítimos y concretamente con la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre política marítima integrada para la Unión Europea, de 10 de octubre de 2007 (COM(2007)0575). Sus principales ejes son la constitución de una red europea de vigilancia marítima para garantizar el uso seguro del mar y proteger las fronteras marítimas de Europa y una ordenación marítima y gestión integrada de las zonas costeras, desechándose, como veremos en párrafos posteriores, la ordenación integral de la interfaz tierra-mar<sup>4</sup>.

De esta forma, se infiere con meridiana claridad que uno de los instrumentos fundamentales para la consecución de los objetivos

<sup>3</sup> El siguiente paso fue la confección del documento denominado *Marine Spatial Planning: A step-by-step approach toward ecosystem-based management*, París: Intergovernmental Oceanographic Commission and Man and the Biosphere Programme, UNESCO, que se puede consultar en <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001865/186559e.pdf>.

<sup>4</sup> De una forma muy gráfica la Comunicación señala en su punto 3.2.2. que «los marcos vigentes de planificación se centran sobre todo en el suelo y no suelen ocuparse de cómo proyectos costeros pueden afectar al mar y viceversa. Debemos hacer frente a las dificultades derivadas de unos usos del mar que compiten cada vez más entre sí, como el transporte marítimo, la pesca, la acuicultura, las actividades recreativas, la generación de energía en el mar y otras formas de explotación del fondo marino».

de la PMI es la ordenación del espacio marítimo. Es más, creemos que es precisamente a través de la ordenación del espacio marítimo, personificada por los Planes de Ordenación del Espacio Marítimo, como se van a canalizar los objetivos de la PMI, de ahí la importancia de estos instrumentos.

Sin embargo, el proceso de construcción de la ordenación del espacio marítimo a nivel europeo ha sido muy complejo, y se ha llevado a cabo bajo distintos prismas.

Un primer paso en falso lo constituyó el borrador de directiva de ordenación del espacio marítimo que incluía también la denominada gestión integral de las zonas costeras (proyecto de Directiva de 2013). Ciertamente, los diferentes enfoques en cuanto a la distribución de competencias sobre el espacio marítimo-terrestre de los Estados miembros de la Unión Europea impidieron la aprobación del ámbito de aplicación descrito y el resultado fue la actual Directiva 2014/89/UE (DMOEM<sup>5</sup>), que se limita a realizar una serie de llamamientos a la necesaria coordinación con la gestión integrada de las zonas costeras (arts. 6.1.c) y 7.1 de la Directiva) pero no avanza en el sentido apuntado.

Además, y para complicar el panorama más si cabe, dos directivas con incidencia en el espacio marítimo se aprobaron con anterioridad a la DMOEM. En primer lugar, la Directiva 2000/60/CE, de 23 de octubre, que establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, cuya transposición al ordenamiento jurídico interno se produce mediante la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social<sup>6</sup>. Es la encargada de ampliar el ámbito espacial de la normativa de aguas, extendiéndolas a las aguas costeras y a las de transición<sup>7</sup>. Sin embargo, la planificación hidrográfica no resulta comparable a la ordenación del espacio marítimo porque no tiene por objeto la ordenación real de los usos y ocupaciones en las masas de

---

<sup>5</sup> Para un reciente y delicioso estudio sobre la mencionada directiva, *vid.* NÚÑEZ LOZANO, M. C., Reflexiones sobre la transposición en España de la Directiva 2014/89/UE por la que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo, en Menéndez Rexach, A. y Rodríguez-Chaves Mimbbrero, B. (Directores): *Planificación del espacio marino. Aplicación en España de la Directiva marco 2014/89/UE*, RDU, 2023.

<sup>6</sup> Concretamente su artículo 129 realiza la necesaria modificación del Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio.

<sup>7</sup> Para una visión de la citada Directiva y el marco jurídico del agua desde la perspectiva del espacio marítimo *vid.* ORTIZ DE TENA, M del C., Planificación hidrológica y protección de las aguas costeras y de transición en Andalucía, en NÚÑEZ LOZANO, M del C.: *Estudios jurídicos sobre el litoral*, Tirant lo Blanch, 2016, pp. 511 a 540. Más recientemente, *vid.* también NAVARRO ORTEGA, A., La planificación ambiental de las aguas costeras: las interacciones tierra-mar y el régimen de prelación entre los instrumentos de ordenación marinos, marítimos e hidrológicos, en Menéndez Rexach, A. y Rodríguez-Chaves Mimbbrero, B. (Directores): *Planificación del espacio marino. Aplicación en España de la Directiva marco 2014/89/UE*, RDU, 2023, pp.529 a 570.

aguas y, entre ellas, las aguas costeras, sino que más bien trata de conseguir el buen estado y la adecuada protección de las masas de agua de la demarcación, la satisfacción de las demandas de agua y el equilibrio y armonización del desarrollo regional y sectorial.

La Directiva 2008/56/CE<sup>8</sup> 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 (en adelante DMEM<sup>9</sup>) fue incorporada a nuestro ordenamiento jurídico mediante la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, sobre la protección del medio marino (en adelante LPMM).

La exposición de motivos del Real Decreto 1365/2018, de 2 de noviembre, por el que se aprueban las estrategias marinas define a dichas estrategias como «unos instrumentos de planificación y constituyen el marco general al que deberán ajustarse necesariamente las diferentes políticas sectoriales y actuaciones administrativas con incidencia en el medio marino». Las estrategias marinas son un conjunto de pasos consecutivos de carácter cíclico, que se repiten cada seis años, que comienzan con la evaluación del medio marino y culminan en un programa de medidas. Así las cosas, las estrategias marinas no son planes en el sentido tradicional de la palabra (como es el caso de los POEMs) ni condicionan solamente las políticas sectoriales, sino a los propios POEMs<sup>10</sup>.

En resumen, las estrategias marinas conformarían la carcasa anterior y necesaria a la aprobación de los instrumentos de ordenación del espacio marítimo. No forman parte de dichos instrumentos sino que son un elemento fundamental que condicionan este tipo de planes desde la óptica de la protección ambiental del medio marino<sup>11</sup> y que sirven de base al enfoque ecosistémico en el que necesariamente deben cohabitar los distintos usos y ocupaciones

<sup>8</sup> La citada Directiva se modificó mediante la Directiva (UE) 2017/845 de la Comisión de 17 de mayo de 2017.

<sup>9</sup> Su origen lo encontramos en la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a la estrategia temática sobre la protección y la conservación del medio ambiente marino, Bruselas, 24 de octubre de 2005 COM (2005)504 final y el Libro Verde de la Comisión «*Hacia una política marítima de la Unión Europea: respectiva europea de los océanos y los mares*» COM (2006) 275 final de 7 de junio de 2006.

<sup>10</sup> Sobre la relación entre las estrategias marinas y los POEM *vid.* RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B.: El buen estado ambiental como elemento integrador de las estrategias marinas con los planes de ordenación del espacio marítimo» en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm.107, mayo-agosto, 2020, pp. 51 a 96.

<sup>11</sup> Las estrategias marinas establecen el denominado BEA (Buen Estado Ambiental) respecto al espacio marítimo en base a una serie de parámetros y termina por condicionar la ordenación que puedan llevar a cabo los Planes de Ordenación del Espacio Marítimo. También resulta de interés, aunque nos es imposible profundizar sobre el mismo, el Real Decreto 79/2019, de 22 de febrero, por el que se regula el informe de compatibilidad y se establecen los criterios de compatibilidad con las estrategias marinas.

sectoriales en el ámbito marítimo cuya ordenación compete a los POEM<sup>12</sup>. En definitiva, la protección ambiental del medio marino que se opera a través de las estrategias marinas no es un uso sino un límite a los usos y actividades admisibles que serían los establecidos por los POEMs. Así, los POEMs estarían condicionados por la óptica de la protección ambiental del medio marino establecida por las estrategias marinas<sup>13</sup>.

De esta forma, resulta evidente que el enfoque expuesto a la hora de abordar la ordenación del espacio marítimo no ha sido el más eficiente o, cuanto menos, el más claro. La estratificación que supone una ordenación desde tres puntos de vista (gestión ambiental de las zonas costeras, planificación hidrológica y estrategias marinas), con ámbitos espaciales distintos pero en ocasiones coincidentes y con perspectivas diferentes no resulta, a priori, la más conveniente.

### **3. LA TÉCNICA DE LA ORDENACIÓN ESPACIAL MARÍTIMA: ASPECTOS PRÁCTICOS**

La ordenación del espacio marítimo es una técnica relativamente joven y que bebe de las fuentes de la ordenación territorial, de los recursos naturales y urbanística. Ciertamente el territorio marítimo es diferente al terrestre. Se caracteriza por la proliferación de usos temporales en el vasto espacio marino, su tridimensionalidad (lecho marino, columna de agua y superficie del mar) y la escasa presencia de asentamientos o infraestructuras si la comparamos con el territorio interior.

El espacio marítimo se ha caracterizado por la ausencia de una planificación integral aunque existen algunos ejemplos de planificación sectorial, como es el caso de los planes de ordenación de la acuicultura<sup>14</sup>. En el espacio marítimo se ensayó, aunque fuera inconscientemente, el denominado urbanismo de proyecto, este es, aquél que no necesita de la figura del plan para legitimar los usos y ocupaciones del

---

<sup>12</sup> En parecidos términos *vid.* MENÉNDEZ REXACH, A.: La transposición de la directiva de ordenación del medio marino al derecho interno español. Problemas de aplicación a las aguas costeras, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 342, Madrid, diciembre, 2020, pág. 165.

<sup>13</sup> *Vid.* MENÉNDEZ REXACH, A.; Prólogo en Sanz Larruga, F. J. y Ortiz García, M. (Directores): *Análisis de la protección del medio marino tras una década del enfoque ecosistémico: estado actual y nuevos retos*, Aranzadi, 2022, p. 25.

<sup>14</sup> Podemos citar como ejemplo el Plan Regional de Acuicultura de Canarias que fue aprobado mediante el Decreto 102/2018, de 9 de julio, publicado en el Boletín Oficial de Canarias, núm. 146, de 30 de julio de 2018.

ámbito en los que se localizan<sup>15</sup>. Sin embargo, muy pronto se empezó a constatar que este tipo de enfoque no era suficiente.

En definitiva, la ordenación del espacio marítimo es deudora de la ordenación territorial, de los recursos naturales y urbanística y su traslación se debe llevar a cabo implementando los ajustes pertinentes, pero no se entendería que no se partiera y aprendiera de la experiencia (dulce y amarga) de la planificación territorial.

Pues bien, aunque la ordenación del espacio marítimo es un fenómeno relativamente reciente, se han ido dibujando una serie de premisas que lo caracterizan<sup>16</sup>. Sucintamente podemos citar las siguientes:

En primer lugar<sup>17</sup> la ordenación del espacio marítimo debe tener un enfoque ecosistémico, esto es, una gestión integrada que considera a todo el ecosistema, incluidos los seres humanos, y que se caracteriza por equilibrar las metas y objetivos ecológicos, económicos y sociales hacia la consecución de un desarrollo sostenible. En parte las Estrategias Marinas jugarán este papel de filtro que pueda controlar si la ordenación de cada una de las actividades propuestas sobre el espacio marítimo encaja dentro de este enfoque ecosistémico.

En segundo lugar la ordenación del espacio marítimo necesita ser integral, esto es, debe incorporar todos los usos y ocupaciones que se localizan en el mar. Sin embargo, la ordenación del espacio marítimo no debe operar como un sustituto de la planificación sec-

<sup>15</sup> En este sentido se puede consultar el interesante artículo de VILLAR ROJAS, F. J.: Sobre el dogma de la planificación (urbanística) previa, en GONZÁLEZ SANFIEL, A. M. (director): *Nuevo derecho urbanístico: simplificación, sostenibilidad, rehabilitación*, Aranzadi, Pamplona, 2020, pp. 225 a 271, en el que el autor prueba que la legitimación de cualquier actuación sobre el suelo mediante un plan previo no ha sido siempre la práctica más habitual ni es un principio fundamental básico de ordenación. Así, la STC 86/2019, de 20 de junio, sobre la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales de Canarias, citada en el referido artículo, dispone en su FJ.8 A) que «hemos afirmado que es decisión de las comunidades autónomas determinar qué instrumentos de planificación territorial y urbanística adopta para la ordenación de su territorio, cómo se han de denominar y cuál ha de ser su contenido;». Y, como corolario de lo anterior se afirma que, en relación con lo establecido en el artículo 20.1.a) del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, su simple lectura «pone de manifiesto que el mismo no impone con carácter básico una previa planificación» (el mencionado precepto dispone que las Administraciones Públicas deben «atribuir en la ordenación territorial y urbanística un destino que comporte o posibilite el paso de la situación de suelo rural a la de suelo urbanizado, mediante la urbanización, al suelo preciso para satisfacer las necesidades que lo justifiquen, impedir la especulación con él y preservar de la urbanización al resto del suelo rural»).

<sup>16</sup> Seguimos fundamentalmente a autores como DAHL, R.: (ed.): *Marine spatial planning A Step-by-Step Approach toward Ecosystem-based Management*, Celer, 2009, p. 18.

<sup>17</sup> Vid. LOBO RODRIGO, A.: La ordenación del espacio marítimo: el plan se extiende hacia el mar, en GONZÁLEZ SANFIEL, A.: *Nuevo derecho urbanístico: simplificación, sostenibilidad, rehabilitación*, Aranzadi, Navarra, 2020, pp. 358 a 361.



torial. Al igual que su homólogo terrestre, la ordenación del territorio, la ordenación del espacio marítimo exige comprender el juego de los distintos intereses sectoriales en este espacio. En este punto la ordenación espacial marítima puede funcionar como un lugar de encuentro para las distintas planificaciones sectoriales en el que se intenten conciliar, en la medida de lo posible, los distintos intereses en juego. Es más, la planificación sectorial tendría una aplicación preferente, como veremos más adelante, independientemente de que se integre o no en la ordenación del espacio marítimo.

Ciertamente, el enfoque integrador es el más eficaz pero a la vez el más complicado pues presupone la implementación de importantes esfuerzos. Así, será necesaria una intensa coordinación y colaboración entre los distintos actores, ya sean públicos o privados con el objetivo de lograr soluciones planificadoras que contenten a todos los sectores implicados o, al menos, a su mayor parte. Por otro lado, la necesidad de elegir, esto es, de priorizar unos usos y ocupaciones frente a otros y prohibir los que no sean compatibles resultará en principio complicada debido a la existencia de una regulación escasa y sectorial incapaz de alumbrar soluciones o cuanto menos de establecer reglas de convivencia entre los distintos usos y ocupaciones<sup>18</sup>. El enfoque integrador supone la capacidad para analizar correlaciones, como las interacciones mutuas de diversos usos (futuros) del mar, las presiones acumulativas y sus repercusiones en el funcionamiento del ecosistema marino. Este tipo de ordenación requiere una buena colaboración con la ciencia y la investigación para que la ordenación del espacio marítimo se base en pruebas, así como para reconocer las incertidumbres existentes y tratarlas en consecuencia (por ejemplo, mediante el principio de precaución o haciéndolas transparentes).

En tercer lugar, la ordenación del espacio marítimo debe ser adaptativa, capaz de aprender de la experiencia, y como consecuencia de esta característica, susceptible de ser modificada para poder evolucionar y responder a las nuevas necesidades de las partes interesadas, al cambio tecnológico y a la protección del medio marino<sup>19</sup>. Por lo tanto, la ordenación del espacio marítimo realizada mediante los correspondientes planes debe ser objeto de actuali-

<sup>18</sup> En ocasiones lo que impide aprobar un POEM es que un sector de gran importancia no esté de acuerdo con la ordenación propuesta. En este sentido *vid.* GARCÍA PÉREZ, M.: La eólica marina ante la ordenación del espacio marino: as cousas polos seus pasos, *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 121, 2022 que trata sobre el conflicto en Galicia entre el sector pesquero y la implantación de la eólica marina.

<sup>19</sup> En este sentido, el artículo 7.2 del RDMOEM dispone que «*Los planes de ordenación del espacio marítimo serán revisados al menos cada diez años, teniendo en cuenta las actualizaciones pertinentes de las estrategias marinas*».

zación periódica para que puedan contribuir a la efectividad, eficiencia y equidad de los diferentes sectores involucrados<sup>20</sup>.

En cuarto lugar, la ordenación del espacio marítimo debe centrarse en el largo plazo, para que de esta forma los correspondientes planes de ordenación marítima puedan desempeñar un papel estratégico y anticipatorio en la gestión marina y señalar las mejores oportunidades para los inversores, esto es, debe tener un marcado carácter prospectivo.

En quinto lugar, la ordenación del espacio marítimo debe ser jurídicamente vinculante y no un mero instrumento de política o un mero repositorio de usos y ocupaciones en el mar, y por lo tanto, debe encontrar su propio acomodo dentro del ordenamiento jurídico, al igual que lo hace la planificación del territorio. Una ordenación del espacio marítimo no obligatoria nos trasladaría de nuevo al pasado, al otorgamiento de autorizaciones o concesiones caso por caso con un marcado carácter discrecional o de adjudicación por estricto orden de llegada, que es exactamente lo que se está intentando evitar, debido a la inseguridad que toda este panorama comporta. En este contexto resulta necesario dotar a la ordenación del espacio marítimo de un marco jurídico sólido del cual cuelguen los correspondientes Planes de Ordenación del Espacio Marítimo, tal y como ocurre en la ordenación territorial y urbanística.

En sexto lugar, la ordenación del espacio marítimo debe tener como ámbito una determinada zona geográfica y, como se ha subrayado en párrafos anteriores, no se debe concentrar en un sector o en un problema medioambiental particular contemplado de forma aislada<sup>21</sup>. Pero la ordenación del espacio marítimo es algo más que trazar líneas en un mapa. La planificación del espacio marítimo, como planificación territorial que es, se caracteriza por tratarse de un tipo de regulación relacionada con una determinada zona pero requiere, a su vez, de una regulación reglamentaria abstracta que debe establecer, entre otras cuestiones importantes, los componentes clave de la ordenación del espacio marítimo, sus objetivos, el proceso de aprobación y algunas limitaciones y obli-

---

<sup>20</sup> La elaboración y aprobación de un plan no es más que la antesala de otro plan basado en las experiencias del primero. Por lo tanto, los procesos de planificación son también procesos de aprendizaje. Resulta alentador que los países que están revisando sus primeros planes de ordenación del espacio marítimo reconozcan al menos como un principio este proceso circular aunque después no se traduzca con esa intensidad en la revisión del plan, dada la natural dependencia existente respecto a los trabajos anteriores. Vid. EHLER, C., ZAUCHA, K y GEE, K.: *Maritime/Marine Spatial Planning at the Interface of Research and Practice* en Zaucha, K y Gee, K.: (Ed.): *Maritime Spatial Planning, past, present, future*, Institute for Development and Maritime, University of Gdańsk, Poland, p. 13.

<sup>21</sup> Kuokkanen T, Hassan D. and Soininen, N.: (Ed.): *Transboundary Marine Spatial Planning and International Law*, Routledge, 3, 2015, p. 60.

gaciones que se deben aplicar respecto a las distintas actividades a ser implantadas en dicho espacio.

En séptimo lugar, debemos destacar el carácter transnacional de la ordenación del espacio marítimo. Debido a la estructura líquida de nuestros océanos, la ausencia de fronteras entre los Estados y su naturaleza dinámica y sensible, la cooperación y la consulta transfronterizas serán clave para la exactitud y eficiencia de la ordenación del espacio marítimo que lleve a cabo cada país.

Por último, la transparencia durante el proceso de planificación y de gestión (permisos, subvenciones) y la participación de las partes interesadas son cuestiones cruciales para el éxito de la ordenación del espacio marítimo. Transparencia para que las decisiones del órgano administrativo competente sean abiertas al escrutinio público, pero también en el sentido de la participación activa de los agentes interesados. La ordenación del espacio marítimo puede configurarse como un mecanismo transparente y estructurado en el que los intereses de los diferentes sectores pueden ser representados y, eventualmente, reconciliados. La participación de las partes interesadas en el proceso de información y consulta es clave para la consecución de resultados que satisfagan a los distintos agentes implicados en la ordenación del espacio marítimo.

Pues bien, a estas características que adornan a la ordenación del espacio marítimo se les debe aplicar una serie de principios, fundamentalmente los siguientes:

- El principio de la integridad del ecosistema, cuya meta es equilibrar los objetivos ecológicos, económicos, sociales y más recientemente de seguridad con el desarrollo sostenible. En este punto se puede traer a colación el principio de no regresión<sup>22</sup> definido en la exposición de motivos de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética como «aquel en virtud del cual la normativa, la actividad de las Administraciones Públicas y la práctica jurisdiccional no pueden implicar una rebaja o un retroceso cuantitativo ni cualitativo respecto de los niveles de protección ambiental existentes en cada momento, salvo situaciones plenamente justificadas basadas en razones de interés público, y una vez realizado un juicio de ponderación entre los diferentes bienes jurídicos que pudieran entrar en contradicción con el ambiental». Así, conforme se

---

<sup>22</sup> Para un interesante estudio sobre el principio de no regresión se puede consultar GONZÁLEZ SANFIEL, A. M.: *El principio de no regresión en el derecho público*, Aranzadi, 2022.

vaya creando el marco jurídico en relación a la ordenación del espacio marítimo, y por aplicación del principio de no regresión, se irán dibujando los límites que no podrán ser trasgredidos por parte de la normativa futura ni por los proyectos que se puedan plantear. Para ello, y como venimos indicando, son de capital importancia las Estrategias Marinas que definen el buen estado ambiental del ecosistema marino.

- El principio de ajuste, es decir, la implementación de herramientas y estrategias con el objetivo de evitar o minimizar conflictos o desajustes entre sistemas biofísicos, actividades socioeconómicas y prácticas de gobierno<sup>23</sup>.
- El Principio de integración de usos y ocupaciones. La técnica a implementar en la ordenación del espacio marítimo debe tratar de mediar entre los diferentes usos de los recursos marinos, ajustando las actividades en conflicto para que puedan coexistir y, cuando los conflictos sean irresolubles, separar espacialmente los intereses que colisionan para que no interfieran entre sí, incluso priorizando unos frente a otros. La naturaleza tridimensional del espacio marino (lecho marino, columna de agua y superficie del mar) hace que este ámbito sea más difícil de planificar, pero al mismo tiempo abre la posibilidad de buscar diferentes alternativas para la localización de los distintos usos e infraestructuras. Asimismo, el hecho de que la ordenación del espacio marítimo pueda incorporar una cuarta dimensión (la temporal) debido a que el espacio marino integra con habitualidad actividades de este carácter, puede coadyuvar a la flexibilidad y eficiencia de la ordenación del espacio marítimo. Sin embargo, y seguramente debido a la falta de experiencia y de datos sobre el espacio marino, la planificación aprobada ha resultado ser demasiado plana, esto es, unidimensional, desaprovechando las posibilidades apuntadas anteriormente.
- El principio de precaución, que se utiliza para justificar decisiones conservadoras que eviten riesgo en situaciones donde existe la posibilidad de daño, en este caso, al medio marino. En ausencia de consenso científico, se prefiere una decisión conservadora que evita males mayores que puedan hipotecar a futuro el espacio marino en cuestión.

---

<sup>23</sup> *Vid.* YOUNG, O. R., OSHERENKO, G., EKSTROM, J., CROWDER, L. B. y otros., Solving the Crisis in Ocean Governance: Place-Based Management of Marine Ecosystems, *Environment*, vol. 49, p. 27, 2007.

#### **4. EL REAL DECRETO 150/2023 POR EL QUE SE APRUEBAN LOS PLANES DE ORDENACIÓN DEL ESPACIO MARÍTIMO. UNA VISIÓN CRÍTICA**

##### **4.1 LA DISCUTIBLE BASE DE PARTIDA Y EL PROLONGADO PROCESO DE APROBACIÓN. LA DECLARACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA**

Con la aprobación del RDOEM sobre el «marco para la ordenación del espacio marítimo» –que es, como acabamos de señalar, la norma de transposición en España de la DMOEM– surgió la discusión doctrinal acerca de la conveniencia y oportunidad de vincular el desarrollo de los «planes de ordenación del espacio marítimo» con la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino (en adelante LPMM). Es ésta norma legal a través de la que opera la transposición en España de la Directiva 2008/56/CE, de 17 de junio de 2008, por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino (o «Directiva de Estrategia Marina»); más particularmente, el artículo 1,3 del RDOEM establece que «este marco de ordenación (el establecido en la propia norma reglamentaria) constituirá una directriz común a todas las estrategias marinas, de acuerdo con lo establecido en el artículo 4,2, f) de la Ley 41/2010, de 29 de diciembre». Para algunos autores, no tiene mucho sentido que la «ordenación del espacio marítimo» –que persigue la sostenibilidad ambiental, social y económica de las economías marítimas, de los espacios marinos y de sus recursos marinos– dependa de una norma como la LPMM cuyo objeto se ciñe a una finalidad eminentemente ambiental: «lograr o mantener un buen estado ambiental del medio marino». Por supuesto que la ordenación espacial marina tiene que respetar, en todo caso, los objetivos de la Directiva de Estrategia Marina pero, parece claro que los objetivos de la «ordenación espacial marina» van más allá de estos objetivos ambientales y, de lo que se trata, es de lograr además una adecuada sostenibilidad social y económica<sup>24</sup>. Por este y otros motivos, sobre los problemas jurídicos que plantea la transposición de la DMOEM en el RDOEM la profesora Núñez Lozano señala al respecto que «la transposición realizada es defectuosa desde la perspectiva del Dere-

<sup>24</sup> Cfr. al respecto los trabajos de MENENDEZ REXACH, A.: «La transposición de la Directiva de ordenación del medio marino al Derecho Interno español. Problemas de aplicación a las aguas costeras», en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 342 (2020) y SANZ LARRUGA, F. J.: «La nueva ordenación del espacio marítimo: análisis del Real Decreto 363/2017, de 8 de abril», en *Práctica Urbanística*, núm. 150 (2018).

cho Interno» y que «desde la perspectiva sustantiva, [...] el Real Decreto no regula suficientemente o no contempla siquiera aspectos esenciales de la planificación de los espacios marítimos», y, además, «el rango reglamentario de la norma de transposición trae consigo que la ordenación del espacio marítimo no cuente a nivel interno y en el ámbito del Derecho del Estado con un marco de referencia incondicionado», ni con «rango suficiente para habilitar la imposición en los planes de limitaciones que no encuentren amparo en la Ley 14/2014, de 24 de julio, de Navegación Marítima<sup>25</sup>».

Por lo tanto, a nuestro juicio, la base de partida de los POEMs –el referido RDOEM– plantea muchos problemas sobre la virtualidad jurídica y su verdadero alcance normativo que, en su caso, se pondrá de manifiesto cuando surjan algunos conflictos de usos en la ordenación espacial marina de determinadas demarcaciones.

En cuanto al proceso de elaboración de los POEMs, las principales protagonistas por parte del Ministerio para la Transición Ecológica –I. Martín Partida y S. Arrieta Algarra– ponen de relieve la enorme complejidad que ha tenido tal proceso de aprobación<sup>26</sup>. España es el segundo país de la Unión Europea con más superficie marina (un millón de kilómetros cuadrados), con una larga tradición marítima y con un importante volumen de «economía azul». Tras la aprobación del RDOEM, la Dirección General de la Costa y el Mar (del Ministerio para la Transición Ecológica) puso en marcha el proceso para la elaboración de los POEMs en las cinco demarcaciones marítimas, siguiendo las recomendaciones de la Guía Internacional de MSP global de la UNESCO y de la Comisión Europea; así, en la fase de planificación previa se trata de definir las Administraciones competentes, la fijación de un presupuesto operativo y el personal encargado de su desarrollo, así como la previsión de un calendario de trabajo y la identificación de las partes interesadas<sup>27</sup>. Un aspecto muy importante en la elaboración de los POEMs fue el relativo a los apartados relativos a la colaboración, cooperación y participación, lo cual estaba especialmente exigido por la DMOEM (cfr. sus arts. 6, 9, 11 y 12). La coordinación interadministrativa tuvo lugar a través de la «Comisión Interministerial de

<sup>25</sup> Cfr. su trabajo: «Reflexiones sobre la transposición en España de la Directiva 2014/89/UE, por la que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo», en *Planificación del Espacio Marino. Aplicación en España de la Directiva Marina 2014/89/UE*, A. MENÉNDEZ REXACH y B. RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, RDU ediciones-Universidad Autónoma de Madrid, 2022, pp. 117-118.

<sup>26</sup> Cfr. su trabajo: «El proceso de elaboración de los POEM en España», en *Planificación del Espacio Marino. Aplicación en España de la Directiva Marina 2014/89/UE*, A. MENÉNDEZ REXACH y B. RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, RDU ediciones-Universidad Autónoma de Madrid, 2022, pp. 25-83

<sup>27</sup> *Ibidem.* p. 30

Estrategias Marinas» (creada por la LPMM y desarrollada reglamentariamente en 2012) y, en concreto, mediante los «Grupos de Trabajo de Ordenación del Espacio Marítimo» (GT-OEM) en lo que se refiere a la propia Administración General del Estado; y, para la coordinación con las Comunidades Autónomas, se contó con los «Comités de Seguimiento», creados en cada una de las demarcaciones marinas, bien sea a través de reuniones conjuntas o bien mediante reuniones bilaterales, e incluso mediante creación de «grupos ad-hoc» (por ejemplo, sobre «espacios marinos protegidos», sobre «patrimonio cultural subacuático», sobre «actividades portuarias», etc.<sup>28</sup>)

Sobre la implicación de los agentes interesados («actores clave») –en la misma dirección sobre participación pública– desde el comienzo de 2019 tuvieron lugar reuniones (*on line* o presenciales) con agentes interesados y representantes de los diferentes sectores implicados: así, por ejemplo, con representantes del sector de las energías renovables, con los del sector pesquero, etc. En estas reuniones se puso de manifiesto, desde el comienzo, la tensión originada en la elaboración de los POEMs a la hora de determinar las «zonas de uso prioritario» (ZUPER) y «zonas de alto potencial» (ZAPER) sobre la determinación de zonas para la energía eólica marina<sup>29</sup>. Pese a las diversas reuniones entre los representantes de la Administración General del Estado y los representantes de los sectores de las energías renovables y el sector pesquero, al estudio de las múltiples alegaciones presentadas al respecto y, no obstante, los esfuerzos del Ministerio para la Transición Ecológica de reducir al máximo la afección al sector pesquero en los polígonos con alto potencial de energía eólica marina identificados en cada demarcación marina, la aprobación definitiva de los POEMs no ha evitado que el conflicto continúe y, además, se haya ampliado por las reivindicaciones del mundo científico sobre la protección de la biodiversidad marina (cfr. apartado 4.º de este trabajo).

De otra parte, también se ha tenido en cuenta las exigencias de la cooperación internacional en la preparación de los POEMs, tanto con los Estados miembros de la Unión Europea (Francia, Portugal e Italia) como los países de fuera de la Unión (Marruecos y Argelia), aunque muchos de estos contactos se habían preparado a través de diversos «proyectos de cooperación transfronteriza» promovidos por la Comisión Europea<sup>30</sup>.

<sup>28</sup> *Ibidem.* pp. 57-64

<sup>29</sup> *Ibidem.* pp. 73-77

<sup>30</sup> *Ibidem.* pp. 77-80. Cfr. sobre este tema el trabajo de SUÁREZ DE VIVERO, J. L. y RODRÍGUEZ MATEOS, J. C.: «la dimensión transfronteriza de la ordenación del espacio marítimo en España», en *Planificación del Espacio Marino. Aplicación en España de la*

Para el desarrollo de los trabajos y la ingente información disponible y la aportada por las Administraciones participantes y los actores implicados, la Dirección General de la Costa y el Mar –con la colaboración del Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas (CEDEX)– dispuso de una herramienta de planificación y con información geográfica sobre ordenación del espacio marítimo, sobre estrategias marinas y planes hidrográficos y demás información relevante, denominado: «sistema de información sobre el medio marino» o INFOMAR<sup>31</sup>.

Por último, poco antes de la aprobación definitiva de los POEMs se publicó la Resolución de 2 de diciembre de 2022 de la Dirección General de Calidad y Evaluación del Ministerio para la Transición Ecológica conteniendo la «declaración ambiental estratégica» de los POEMs. Esta declaración contiene los siguientes apartados<sup>32</sup>:

1.º La información sobre los POEMs: sus objetivos, alcance y ámbito de aplicación, y una breve descripción de los mismos. En particular, se identifican las actividades, usos e intereses considerados de interés general (medio ambiente marino, suministro y abastecimiento de aguas, saneamiento y depuración de aguas residuales, etc.), así como los de los sectores económicos (acuicultura, pesca, sector energético, etc.).

2.º Los principales hitos del procedimiento de evaluación ambiental, que se inició a finales del 2019.

3.º El resultado de la información pública y de las consultas realizadas. A raíz de la misma se introdujeron diferentes cambios en cuanto a los mismos principios y objetivos de ordenación, con respecto a la zonificación (tanto en las zonas de uso prioritario como en la de alto potencial), mediante la incorporación de nuevas disposiciones y criterios de ordenación, etc.

4.º Este apartado contiene el «análisis técnico de los efectos de los POEMs en el medio ambiente» y, en particular, señalando:

a) Las principales afecciones derivadas de los objetivos, medidas de ordenación y zonificación establecidos en los POEMs (sobre la costa, sobre los fondos marinos, sobre la columna de agua, sobre la atmósfera, sobre la avifauna, etc.)

b) Las medidas ambientales estratégicas de los POEMs: un total de 16 medidas entre las que destacan el «plan estratégico nacional para la protección de la costa española considerando los efectos

*Directiva Marina 2014/89/UE*, A. MENÉNDEZ REXACH y B. RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, RDU ediciones-Universidad Autónoma de Madrid, 2022, pp. 121-150.

<sup>31</sup> Cfr. la dirección de internet: <http://infomar.cedex.es>

<sup>32</sup> En su Anexo 2 se contienen: en el apartado 1.º, los «objetivos de los POEMs»: de interés general, de ordenación horizontales y sectoriales; y en el apartado 2.º las «medidas de ordenación del espacio marítimo». Horizontales multisector, para mejorar determinados aspectos de la ordenación, de gobernanza, de interacciones tierra-mar, las relacionadas con objetivos de interés general y sectoriales. Entre las «medidas de gobernanza» destacamos la relativa a la «elaboración de una estrategia de economía azul a nivel nacional».



del cambio climático» (ITM1) o la aprobación y desarrollo del «plan director de la Red de áreas marinas protegidas de España» (PB2).

c) Determinación de indicadores de carácter ambiental para el seguimiento de los POEMs con relación a los diferentes objetivos previstos.

5.º Las «determinaciones ambientales» –que sin duda constituyen el contenido más relevante de la evaluación ambiental estratégica– con diversas determinaciones sobre la ordenación de usos y actividades: relativas a los diferentes tipos de objetivos fijados –de interés general, horizontales y sectoriales– ; a las medidas incluidas en los POEMs para la mejora de la ordenación de usos y actividades; a las medidas específica en función de la zonificación; sobre los criterios transversales establecidos en los planes; sobre los criterios de coexistencia de usos y actividades de las zonas de uso prioritario; etc.

En definitiva, nos encontramos ante una importantísima herramienta para la ordenación espacial marina en España que, a diferencia de otros países de nuestro entorno, ha tardado demasiado tiempo en aprobarse<sup>33</sup>. Ello ha sido debido a la complejidad de la tarea abordada por primera vez en España y por los conflictos generales que han surgido a lo largo de su elaboración (en especial, con relación a los proyectos de eólica marina). Un grandísimo esfuerzo de trabajo desarrollado por la Dirección General de la Costa y del Mar pero que, sin duda, va a requerir importantes ajustes y reformas en su versión actual<sup>34</sup>.

El día 28 de febrero de 2023 el Consejo de Ministros aprobó el Real Decreto 150/2023 por el que se aprueban los planes de ordenación del espacio marítimo de las cinco demarcaciones marinas españolas, que fue publicado en el BOE núm. 54 de 4 de marzo del mismo año. El RDPOEM se estructura en cuatro artículos, dos disposiciones adicionales, dos disposiciones finales, un anexo y un apéndice. Se trata de un complejo documento de 229 páginas contando con el mencionado anexo y apéndice aunque el corpus principal del citado reglamento se extiende por unas escasas cinco páginas.

<sup>33</sup> En su trabajo sobre «La planificación del espacio marino en la Unión Europea», el Profesor MENÉNDEZ REXACH, describe de modo comparativo el proceso de aprobación de los POEMs en los diferentes países de la Unión Europea, caracterizándose España por ser uno de los países que más ha tardado en aprobar sus planes de ordenación espacial marina, sin vinculación con la del territorio, con una naturaleza jurídica de sus planes no clara (en cuanto a que sus contenidos sean vinculantes), y en el que hay una clara primacía de las Estrategias Marinas sobre los POEMs. (Cfr. Menendez Rexach, A. y B. Rodríguez-Chaves Mimbreno, B. (Dir.): *Planificación del Espacio Marino. Aplicación en España de la Directiva Marina 2014/89/UE*, RDU editores y Universidad Autónoma de Madrid, 2022, pp. 571-624)

<sup>34</sup> No obstante, la Disposición Adicional 1.ª del RDPOEM prevé que los cinco POEMs «se revisarán y actualizarán por Real Decreto a más tardar el 31 de diciembre de 2027». Por lo tanto, antes de pasados seis años desde su aprobación, lo cual no impide que puedan sufrir, si es preciso, alguna revisión anterior a esa fecha.

El RDPOEM es deudor en buena parte del proyecto de Real Decreto sometido a información pública en junio de 2021 y que, por distintas vicisitudes pero sobre todo por los problemas de encaje de las actividades de eólica marina y de la pesca no vio la luz hasta casi dos años más tarde.

Por último, resulta importante destacar el proceso de evaluación al que se ha sometido –con sus diferentes fases: documento inicial estratégico, documento de alcance, estudio ambiental estratégico– a los POEMs tanto en lo que se refiere España como en relación a las posibles efectos transfronterizos (Francia, Italia y Portugal) y la declaración ambiental estratégica (todo ello hecho público en virtud de la ya referida Resolución de 2 de diciembre de 2022). Ya en este documento se hicieron patente las tensiones existentes, vistas las alegaciones recibidas en el proceso de consulta pública, por lo que se decidió en lo que respecta a la zonificación relativa a la energía eólica marina, eliminar por completo las zonas de uso prioritario y convertirlas en «zonas de alto potencial». Esta cuestión la abordaremos más adelante.

#### 4.2 EL OBJETO Y FINALIDAD DEL RDPOEM (ART. 1)

Su objeto es aprobar, dentro del marco establecido en el RDPOEM, los cinco planes de ordenación de las cinco demarcaciones marinas de España.

El apartado segundo del artículo 1 RDPOEM dispone que «los planes de ordenación del espacio marítimo tienen carácter instrumental para fomentar el crecimiento sostenible de las economías marítimas, el desarrollo sostenible de los espacios marinos y el aprovechamiento sostenible de los recursos marinos». Esta descripción de los POEM como una herramienta de carácter instrumental cuyo objetivo es el fomento de una economía azul sostenible dista mucho de la imagen de un plan con un alto contenido vinculante. Sin embargo, el apartado cuarto del mismo artículo zanja la cuestión sobre la naturaleza jurídica vinculante (o no) de los POEMs al señalar que forman parte de las estrategias marinas por lo que participan de su carácter público y vinculante para las administraciones públicas. También se señala, en la línea de lo establecido en el artículo 7.2 LPMM que no crearán por sí solos derechos u obligaciones para los particulares o entidades, por lo que su aprobación o modificación no dará lugar a indemnización.

Creemos que la apelación al carácter vinculante de los POEM para las administraciones públicas y no, en principio, para la ciudadanía del artículo 2.4 RDPOEM es una falacia. Partiendo del carác-

ter demanial del espacio marítimo o, en su caso, de sus recursos, resulta evidente que los derechos que la ciudadanía pueda esgrimir (salvo los vinculados a usos comunes generales) deben materializarse mediante los correspondientes títulos habilitantes otorgados por las Administraciones públicas con absoluta sujeción a lo dispuesto en los POEM.

Independientemente de que sea discutible entender que los POEMs tengan que formar parte de las estrategias marinas, lo cual nos parece una interpretación un tanto forzada del RDOEM, es claro que el rango reglamentario de los POEMs, los hacen un tanto vulnerables ante posibles impugnaciones judiciales y frente a limitaciones de actividades económicas que puedan conllevar su contenido (que requeriría, en su caso, una habilitación legal).

Sobre los efectos jurídicos de los POEMs la profesora M. GARCÍA PÉREZ echa en falta la aprobación de «una norma con rango de Ley que permitiese con seguridad jurídica y suficiencia de rango algunas situaciones conflictivas entre usos y actividades confluyentes en el medio marino» y –añade que– «Prioriza usos/actividades, establecer prohibiciones, limitar el ejercicio de actividades económicas son medidas que requieren de los oportunos instrumentos legales<sup>35</sup>».

Por último, el apartado tercero del artículo 1 RDPOEM no aporta mucho al disponer que los POEM deben contribuir a alcanzar los objetivos de ordenación definidos en el artículo 5 RDMOEM<sup>36</sup>.

#### 4.3 EL ÁMBITO DE APLICACIÓN DEL RDPOEM (ART. 2)

El artículo 2 en sus distintos apartados trata una cuestión crucial como es el ámbito de aplicación de los POEMs. El primer apartado describe dicho ámbito refiriéndose a las cinco demarcaciones defi-

<sup>35</sup> Cfr. su trabajo: «El plan de ordenación de espacios marítimos de la Demarcación marina Noratlántica», *Planificación del Espacio Marino. Aplicación en España de la Directiva Marina 2014/89/UE*, Menendez Rexach, A. y B. Rodríguez-Chaves Mímbrero, B. (Dir.), RDU editores y Universidad Autónoma de Madrid, 2022, p. 313

<sup>36</sup> Se enumeran los siguientes: establecer los objetivos específicos de ordenación en cada demarcación marina, teniendo en cuenta los objetivos ambientales de las estrategias marinas y los objetivos de la planificación sectorial; tener en cuenta aspectos económicos, sociales y medioambientales para apoyar el desarrollo y el crecimiento sostenibles en los sectores marítimos, aplicando un enfoque ecosistémico, que promoverá la coexistencia de las actividades y usos pertinentes y el reparto socialmente equitativo del acceso a los usos; y contribuirán al desarrollo sostenible de los sectores marítimos citando, aunque no de forma exhaustiva, la pesca, la acuicultura, el turismo, el patrimonio histórico, el transporte marítimo, y los aprovechamientos energéticos y de materias primas en el mar, sin menoscabo de la conservación, protección y mejora del medio ambiente marino, incluida la resiliencia a los efectos del cambio climático.

nidas en el artículo 6.2 LPMM, estas son, noratlántica<sup>37</sup>, sudatlántica<sup>38</sup>, Estrecho y Alborán<sup>39</sup>, levantino-balear<sup>40</sup> y canaria<sup>41</sup>.

El apartado segundo del referido artículo, por su parte, señala que quedan fuera del ámbito de aplicación de los POEMs:

- a) Las zonas I y II de los puertos de interés general del Estado, así como las aguas de servicio de los puertos autonómicos.
- b) Las aguas costeras, en todo aquello que se encuentre regulado en la planificación hidrológica.

Esta afirmación la debemos poner en relación con lo establecido en la letra c) del artículo 2 apartado segundo del RDMOEM que excluye de su ámbito de aplicación a las aguas costeras, a partes de éstas que sean objeto de medidas de ordenación del territorio y urbanismo y a las aguas de zona de servicio de los puertos, a condición, concluye, que así se determine en el correspondiente POEM.

Pues bien, efectivamente debe ser el RDPOEM el que excluya expresamente estos territorios marítimos, como vemos que hace respecto a las zonas portuarias que ya cuentan con ordenación propia mediante los Planes de Delimitación de los Espacios y Usos Portuarios, que se aprueban mediante Orden del Ministro de Fomento, y se encuentran regulados en los artículos 69 a 71 del Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

Asimismo, el RDPOEM no alude a la posibilidad de excluir a parte de las aguas costeras que sean objeto de medidas de ordenación del territorio y urbanismo, seguramente porque fue una cuestión que se coló de cierta forma en el RDMOEM porque dicho

<sup>37</sup> Para un estudio singular sobre dicha demarcación *vid.* GARCÍA PÉREZ, M.; El Plan de Ordenación del Espacio Marítimo de la demarcación marina Noratlántica, en Menéndez Rexach, A. y Rodríguez-Chaves Mimbrero, B. (Directores): *Planificación del espacio marino. Aplicación en España de la Directiva marco 2014/89/UE*, RDU, 2023, pp. 263 a 314.

<sup>38</sup> Para un acercamiento a esta demarcación marina, *vid.* ZAMORANO WISNES, J.; El Plan de Ordenación de la demarcación Sudatlántica, en Menéndez Rexach, A. y Rodríguez-Chaves Mimbrero, B. (Directores): *Planificación del espacio marino. Aplicación en España de la Directiva marco 2014/89/UE*, RDU, 2023, pp. 315 a 346.

<sup>39</sup> Para saber más de esta demarcación, *vid.* ZAMBONINO PULITO, M.; El Plan de Ordenación de la demarcación Estrecho y Alborán, en Menéndez Rexach, A. y Rodríguez-Chaves Mimbrero, B. (Directores): *Planificación del espacio marino. Aplicación en España de la Directiva marco 2014/89/UE*, RDU, 2023, pp. 349 a 432.

<sup>40</sup> *Vid.* PONS CÁNOVAS, F.; El Plan de Ordenación de la demarcación Levantino-Balear, en Menéndez Rexach, A. y Rodríguez-Chaves Mimbrero, B. (Directores): *Planificación del espacio marino. Aplicación en España de la Directiva marco 2014/89/UE*, RDU, 2023, pp. 437 a 490.

<sup>41</sup> *Vid.* LOBO RODRIGO, A.; El Plan de Ordenación de la demarcación canaria, en Menéndez Rexach, A. y Rodríguez-Chaves Mimbrero, B. (Directores): *Planificación del espacio marino. Aplicación en España de la Directiva marco 2014/89/UE*, RDU, 2023, pp. 491 a 526.

instrumento normativo realizó una transposición directa de lo dispuesto en la DMOEM que sí lo contemplaba debido a que existen algunos países europeos que ya ordenaban el interfaz tierra-mar mediante instrumentos de ordenación del territorio<sup>42</sup>. Lo cierto es que la letra c) del artículo 2.2 RDMOEM puede dar mucho juego a aquellas CC. AA. que porfían por integrar dentro de su planeamiento litoral el interfaz tierra-mar.

Sí establece el RDPOEM en el artículo 2.2 letra b), cuestión que no aparecía en el proyecto de RDPOEM sometido a información pública, la exclusión de «las aguas costeras<sup>43</sup>, en todo aquello que se encuentre regulado en la planificación hidrológica». Ya hemos tenido la ocasión de subrayar que los objetivos de la planificación hidrológica no coinciden exactamente con los de la ordenación del espacio marítimo, puesto que mientras la primera se centra en conseguir un buen estado de las aguas, la adecuada protección de las masas de agua de la demarcación, la satisfacción de las demandas de agua y el equilibrio y armonización del desarrollo regional y sectorial, la ordenación del espacio marítimo se ocupa de la localización espacial de los distintos usos y ocupaciones con el objetivo de lograr mayores cotas de compatibilización entre actividades dentro de un enfoque ecosistémico. Por tanto, entendemos que esta exclusión establecida en la letra b) del artículo 2.2 RDPOEM no tendrá mucha incidencia en el contenido de los POEM y, sin embargo, su enunciado nos puede llevar a equívocos. De todas formas, resulta evidente que los POEM aprobados por el Real Decreto 150/2023 contemplan usos y ocupaciones en las zonas costeras.

Por último, el apartado tercero del artículo 2 RDPOEM dispone que «a los espacios marinos protegidos se les aplicará con carácter prevalente la normativa vigente de planificación y gestión de los mismos, sin perjuicio de su catalogación en los planes de ordenación del espacio marítimo como zonas de uso prioritario para la conservación de la biodiversidad». Observamos cómo el contenido del actual RDPOEM es más preciso que el del proyecto, en el sentido de que la expresión «normativa vigente de planificación y gestión» se ajusta más a cómo se denominan los instrumentos de ordenación de estos espacios. Asimismo, la expresión de «aplicará con carácter prevalente» es más rigurosa y a la vez contenida que la

<sup>42</sup> En este sentido podemos citar a Alemania, Bélgica o Dinamarca.

<sup>43</sup> Son definidas en el artículo 2, punto 7, de la Directiva 2000/60/CE, de 23 de octubre, que establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas como «*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*».

anterior («se registrarán») porque, ciertamente, la exclusión no es absoluta, sino que se abandona la idea de llevar a cabo una ordenación pormenorizada de estos espacios por parte de los POEMs pero se les categoriza como zonas de uso prioritario para la conservación de la biodiversidad. La exclusión parcial de estos espacios nos podría llevar a cuestionar si el ámbito de aplicación del RDMOEM, que es deudor no olvidemos de la transposición de la Directiva 2014/89/UE por la que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo, podría verse alterado mediante el RDPOEM, ya que ni aquél ni la directiva contemplan las excepciones referidas a los espacios naturales protegidos marinos.

#### 4.4 LA APROBACIÓN DE LOS POEM (ART. 3)

El artículo 3 RDPOEM se limita a acreditar que se aprueban los POEMs de las cinco demarcaciones españolas. Se trata de un artículo de contenido vacío aunque formalmente necesario para proceder a la aprobación de los POEMs. Efectivamente se realiza una alusión al artículo 7 RDMOEM dedicado a la elaboración de los Planes de ordenación del espacio marítimo<sup>44</sup>, aunque de una forma más precisa se debería referir al artículo 7.1 letra d) que es el que dispone la aprobación mediante real decreto del Consejo de Ministros de estos planes y su posterior publicación en el Boletín Oficial del Estado.

#### 4.5 LA ESTRUCTURA DE LOS POEM (ART. 4)

##### 4.5.1 Parte común a todas las demarcaciones marinas

El artículo 4 letra a) RDPOEM describe un contenido común a los POEM.

El contenido material de los POEMs se recoge en el Anexo del RDMOEM pero distinguiendo una «parte común» para las cinco demarcaciones marinas y una «parte específica» para cada una de las demarcaciones que se contiene en el «Apéndice» del Anexo («representación cartográfica del ámbito de aplicación y

<sup>44</sup> Para una descripción del proceso que supuso la aprobación de los POEM en España, con el rigor que supone el haber sido parte protagonista en su tramitación, *vid.* MARTÍN PARTIDA, I. y ARRIETA ALGARRA, S. (MITECO); El proceso de elaboración de los POEM en España, en Menéndez Rexach, A. y Rodríguez-Chaves Mimbbrero, B. (Directores): *Planificación del espacio marino. Aplicación en España de la Directiva marco 2014/89/UE*, RDU, 2023, pp. 23 a 81.

zonificación de los planes»). En realidad, la estructura de los POEMs se divide en cinco «Bloques»:

- 1.º Bloque I sobre el «contexto y ámbito normativo»
- 2.º Bloque II sobre los «principios orientadores y objetivos de ordenación»
- 3.º Bloque III sobre el «diagnóstico» que es el que se desarrolla para cada una de las demarcaciones, describiendo los sectores marítimos, su situación actual y las previsiones de desarrollo futuro o potencial (pero, que como veremos más adelante no ha sido incluido en el texto del RDPOEM).
- 4.º Bloque IV sobre la «ordenación del espacio marítimo» y
- 5.º Bloque V sobre «aplicación, evaluación y seguimiento de los planes».

En el Bloque I se contiene, en primer lugar, una explicación sobre el concepto y funcionalidad de la ordenación espacial marina, de sus antecedentes (a nivel internacional y de la Unión Europea), de su marco normativo y de su vinculación con las estrategias marinas (desde la perspectiva del «enfoque ecosistémico»). Interesa destacar en esta dirección que una de las funciones más relevantes de la planificación de usos en el espacio marítimo es minimizar y, si es posible, resolver los diferentes conflictos que puedan surgir entre diferentes usuarios y sectores. En segundo lugar, se presenta la metodología para elaborar los POEMs, cuya planificación pasa por las siguientes fases:

1.<sup>a</sup>) el establecimiento de los «objetivos de ordenación» en torno a las diferentes actividades, usos e intereses en el medio marino. Entre éstos se distingue los considerados de «interés general» (medio ambiente marino, saneamientos, depuración y calidad de las aguas, defensa nacional, seguridad marítima, etc.) y los de los «sectores marítimos económicos» (pesca extractiva, acuicultura, energías renovables, navegación, etc.). A su vez, dichos objetivos se subdividen en los siguientes: de «ordenación general», de «ordenación de interés general», de «ordenación horizontal multi-sector» y de «ordenación sectorial».

2.<sup>a</sup>) el «diagnóstico de la situación actual» para lo cual es preciso contar con la mayor información ambiental posible y sobre los usos presentes y futuros de las aguas marinas en cada demarcación.

3.<sup>a</sup>) las «interacciones tierra-mar» —«los efectos que las actividades humanas en tierra pueden tener sobre el espacio marítimo y las actividades marítimas pueden tener en el territorio»—; interacciones que pueden ser debidas a procesos naturales entre la tierra y el mar (por ejemplo, la contaminación del agua), entre usos y actividades (por ejemplo, entre el turismo costero y las instalaciones *offshore* de energía) o entre procesos de planificación que se desarrollan en tierra y en el mar (por ejemplo, sobre planes hidrológi-

cos). Interacciones en las que está implicada el problema de la contaminación, la implantación de infraestructuras, la afectación al paisaje o los efectos del cambio climático.

4.<sup>a</sup>) la «ordenación del espacio marítimo», a través de diferentes instrumentos como el establecimiento de criterios de ordenación y entre éstos los criterios para la coexistencia sostenible para el conjunto de las aguas marinas, y de otra parte, mediante la «zonificación» (cartografía) de los espacios en la que se distinguen dos modalidades: «zonas de uso prioritario» y «zonas de alto potencial».

En el Bloque I se recogen también los «aspectos transversales» (coordinación interadministrativa, participación, gestión de la información, cooperación transfronteriza) y la evaluación ambiental y aprobación de los planes). Por último, sobre el «ámbito de aplicación», se especifican –siguiendo lo contenido en el RDOEM– los «usos y actividades considerados», la específica ordenación dentro de los espacios marítimos protegidos y el ámbito espacial y el horizonte temporal (que prevé una revisión cada seis años y, en todo caso, la primera antes de 2027).

El Bloque II trata, como vimos, de los «principios ordenadores y objetivos en la ordenación». Para los principios hay una remisión a los contemplados en la Ley 41/2010 y, en cuanto a los objetivos, se hace un exhaustivo repaso a los contenidos en instrumentos internacionales (como el ODS núm. 14<sup>45</sup>), de la Unión Europea (de la política marítima integrada y de sus Directivas y demás instrumentos como el «Pacto Verde Europea), así como los identificados en el espacio marítimo español –para las actividades, usos e intereses de interés general, como los relativos a los sectores marítimos económicos– tanto los propuestos por el Estado como por las Comunidades Autónomas. Por último, se especifican los objetivos de los POEMs: los de ordenación general (generales, de interés general, horizontales multi-sector y sectoriales).

El Bloque IV, dedicado a la «ordenación del espacio marítimo» que sigue el siguiente esquema: primero, «se parte de la premisa de que las aguas marinas pueden ser objeto de una coexistencia entre diferentes usos y actividades, y que dichos usos y actividades serán objeto de ordenación para garantizar que no se compromete el buen estado ambiental del medio marino»; segundo, en aquellos casos necesarios, en especial para los usos prioritarios y de interés general, se establecen «zonas de uso prioritario» y se ordenan los usos y actividades dentro de cada zona para garantizar que dicho uso prio-

---

<sup>45</sup> Vid. el trabajo de LOBO RODRIGO, A.: «La planificación espacial marítima como instrumento para la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible» en Franco Escobar, S. E., Calzadilla Medina, M. A. y Martín Quintero, R. (Coordinadoras): *El derecho de la Unión Europea ante los objetivos de desarrollo sostenible*, Tirant lo Blanch, 2020.



ritario no se vea comprometido; y tercero, para algunos usos y actividades en los que está previsto un desarrollo futuro y, en los que se requiere una ubicación espacial concreta, se establecen «zonas de alto potencial». A partir de aquí, se recogen los siguientes elementos:

1.º para la coexistencia de usos y actividades en el espacio marítimo se fijan los criterios «de coexistencia sostenible para el conjunto de las aguas marinas» y «para la integración de las interacciones tierra-mar», así como las medidas «horizontales multi-sector», «de gobernanza» (como, por ejemplo, la «elaboración de una estrategia de economía azul a nivel nacional») y de «interacciones tierra-mar» (por ejemplo, la elaboración del «Plan estratégico Nacional para la protección de la costa española considerando los efectos del cambio climático).

2.º la caracterización y descripción de las diferentes «zonas de uso prioritario» (para protección de la biodiversidad, para la extracción de áridos, para la protección del patrimonio cultural, para investigación, desarrollo e innovación, para la defensa nacional, etc.). En cada tipo de zonas se procede a su definición, a los criterios de ordenación de los usos y actividades, y a las medidas concretas que los POEMs deben contener sobre estas zonas.

3.º la caracterización y descripción de las «zonas de alto potencial» (para la conservación de la biodiversidad, extracción de áridos, actividad portuaria, emergía eólica marina, acuicultura marina, etc.). Al igual que las anteriores «zonas de uso prioritario» en estas zonas se contiene su definición, los criterios que han de orientar la ordenación de los usos y actividades, así como las medidas que han de contenerse para estas zonas en los POEMs.

Comentando las posibles virtualidades jurídicas de los POEMs la profesora Rodríguez-Chaves Mimbbrero afirma que, en contraste con lo que contiene el Preámbulo del Real Decreto 363/2017 –de que la finalidad de la ordenación del espacio marino no sólo consiste en identificar los usos en el mar, sino, además «gestionar los usos del espacio y los conflictos que puedan surgir en las zonas marinas»– el contenido del proyecto de los POEMs «parece que no es coherente con la finalidad descrita, porque se limitan a dar indicaciones sobre el proceso de definición de los planes sin disponer reglas jurídicas que permitan ordenar, jerarquizar o priorizar usos o actividades. En definitiva, si los POEMs aportan pocos elementos en la ordenación del espacio marítimo y menos para la resolución de posibles conflictos entre los distintos usos...<sup>46</sup>».

<sup>46</sup> «La articulación entre las estrategias marinas y los planes de ordenación del espacio marítimo. El caso especial del sector de la acuicultura», en *Planificación del Espacio Marino. Aplicación en España de la Directiva Marina 2014/89/UE*, A. Menéndez Rexach y B. Rodríguez-Chaves Mimbbrero (Dirs.), RDU ediciones-Universidad Autónoma de Madrid, 2022, p. 225. De similar opinión es ZOMORANO WISNES, quien –en su trabajo sobre «El plan de ordenación de la demarcación sudatlántica»– afirma que los POEMs aportan

Finalmente, el Bloque V se destina a concretar algunos aspectos relativos a la «aplicación, evaluación y seguimiento» de los POEMs. A lo largo del diseño de los planes se han detectado una serie de medidas que es necesario abordar para mejorar la ordenación de los usos y actividades: un total de 27 medidas clasificadas en siete categorías (OEM, ITM, PB, EA, ZAPID, AP, AC y ER) especificando a qué objetivo de ordenación afecta cada una de las medidas, así como quién es la Administración o Administraciones responsables. Así, por ejemplo, la medida OEM3 tiene por objeto «definir e incorporar en los POEMs, del conjunto de elementos que conforman la infraestructura verde».

Finalmente, para el «seguimiento» de los planes se prevé –en el apartado 3 del Bloque V– instrumentos para evaluar su efectividad y, en su caso, para adaptarlos o revisarlos a las nuevas circunstancias y, en particular, por lo que se refiere a cuatro aspectos:

- 1.º el estado ambiental de las aguas marinas, incluido el cambio climático
- 2.º los usos y actividades humanas en el mar incluidas las presiones e impactos
- 3.º el contexto y evolución económico-social
- 4.º los objetivos de ordenación y de efectividad de los planes

Para el seguimiento de los POEMs –al que pueden coadyuvar los «programas de seguimiento» de las Estrategias marinas– son fundamentales los indicadores que se contienen en el apartado 3.2 del Bloque V, indicadores –de «interés general», «horizontales multi-sector» o «sectoriales»– que «deberán aportar información sobre la efectividad de los planes, el grado de consecución de dicho objetivo y, a ser posible, también los obstáculos asociados a su no consecución». Por último, se hace referencia a la «coordinación y aplicación del seguimiento de los POEMs» que corresponde a la «Dirección General de la Costa y el Mar», a través del flujo de datos que le llegan desde la Comisión Interministerial de Estrategias Marinas y los Comités de Seguimiento.

En el extenso «Apéndice» del Real Decreto 150/2023 se recoge la «representación cartográfica del ámbito de aplicación y zonificación de los planes», relativa a cada una de las cinco demarcaciones marinas.

---

«pocos elementos en la ordenación del espacio marítimo y menos para la resolución de posibles conflictos entre los distintos usos existentes o potenciales que, entendemos, se seguirán resolviendo de espaldas al Plan. Y las pocas que establece son determinaciones de soft law, más propuestas que mandatos...» (*Planificación del Espacio Marino. Aplicación en España de la Directiva Marina 2014/89/UE*, A. Menéndez Rexach y B. Rodríguez-Chaves Mímbrero (Dirs.), RDU ediciones-Universidad Autónoma de Madrid, 2022, p. 344).

#### **4.5.2 Parte específica de cada una de las demarcaciones marinas**

En cuanto al Bloque III sobre el «Diagnóstico. Los sectores marítimos: situación actual y previsiones de desarrollo futuro o potencial», el artículo 4.b) del RDPOEM, relativo a la parte específica de cada una de las cinco demarcaciones marinas remite a la publicación de la página web del Ministerio de Transición Ecológica<sup>47</sup>. Nos llama la atención esta solución normativa. Es cierto que cada uno de estos documentos ocupa cientos de páginas, así por ejemplo, la parte III de la «Demarcación Marina Noratlántica» ocupa 449 páginas, a las que hay que añadir el Apéndice que lo acompaña sobre los «Elementos que conforman la infraestructura verde en el medio marino en España. Demarcación marina noratlántica» de 53 páginas.

Es verdad que la suma de los documentos de las cinco demarcaciones sobre el diagnóstico de los POEMs en cada una de ellas suman varios miles de páginas, pero dado que desde hace unos años el BOE sólo se publica en su edición digital, no hubiera sido inconveniente haber publicado estos documentos del diagnóstico de cada demarcación en el Anexo del RDPOEM como el resto de los Bloques de los POEMs. En el citado Apéndice se publican la «representación cartográfica del ámbito de aplicación y zonificación» de cada una de las Demarcaciones que, por tal motivo, podemos denominarla «cartografía normativa».

En los repetidos documentos sobre el «diagnóstico» se sigue el mismo esquema:

- los «rasgos y características principales» de la demarcación correspondiente,
- la «situación actual y distribución espacial» de los «sectores marítimos, usos y actividades», tanto los considerados de interés general» (medio ambiente marino, garantía del suministro de agua dulce, etc.) como los «sectores marítimos mayoritariamente privados» (acuicultura marina, pesca extractiva, sector energético, etc.),
- las «limitaciones actuales de determinados usos y actividades» derivados de la normativa sectorial o de los planes de gestión de los espacios marinos (por ejemplo, las limitaciones en los espacios marinos protegidos, o las limitaciones a la navegación marítima, etc.)

---

<sup>47</sup> Vid. <https://www.miteco.gob.es/es/costas/temas/proteccion-medio-marino/ordenacion-del-espacio-maritimo/default.aspx>

- la «distribución espacial de los posibles usos y actividades futuros», tanto los de interés general como los mayoritariamente privados.
- Las «interacciones tierra-mar» en sus diferentes aspectos (contaminación, infraestructuras, paisaje y cambio climático).
- El «análisis de las interacciones entre usos y actividades como paso previo a la ordenación», así, por ejemplo de la eólica marina con otros usos y actividades; de la actividad portuaria; de acuicultura marina; etc.

Por lo que se refiere al Apéndice –sobre elementos de la infraestructura verde de cada Demarcación– se recogen los datos (a modo de fichas) identificativos, jurídicos (base jurídica, administración competente, descriptivos y valorativos (en virtud de los servicios ecosistémicos que ofrece, o su contribución a la conservación de la biodiversidad, etc.). Comprende diferentes elementos como las zonas de la Red Natura 2000, los espacios naturales protegidos, áreas protegidas por la planificación y ordenación territorial, zonas con gestión ambiental de dominio público, elementos naturales del medio marino, y otras áreas importantes para la conectividad como los humedales.

Ante esta opción normativa elegida por el Ministerio de Transición Ecológica para regular los POEMs –de establecer unas partes comunes a todos los POEMs y una parte específica (sobre diagnóstico) para cada Demarcación–, estamos de acuerdo con la Profesora M. García Pérez de que «es necesario “superar el elemento unificador de los POEMs” que ha llevado a que sólo uno de los cinco epígrafes que conforman cada POEM –el Epígrafe III, Diagnóstico– sea singular. La regulación común debería figurar en la Ley y el Real Decreto que los apruebe, pero las reglas específicas de prioridades y preferencias deberían formularse atendiendo a las singularidades de cada Demarcación» y, en esta dirección, se subraya que «es imprescindible avanzar en la “fijación de objetivos de ordenación específicos” que permitan poner el acento en las cuestiones que más incide o interfieren en cada demarcación respecto a todas las demás<sup>48</sup>».

<sup>48</sup> Cfr. su trabajo: «El plan de ordenación de espacios marítimos de la Demarcación marina Noratlántica», *Planificación del Espacio Marino. Aplicación en España de la Directiva Marina 2014/89/UE*, A. Menéndez Rexach y B. Rodríguez-Chaves Mimbreno (Dirs.), RDU editores y Universidad Autónoma de Madrid, 2022, p. 313. Los subrayados son de la autora. Este trabajo está publicado antes de la aprobación del Real Decreto 150/2030.

#### 4.6 LAS DISPOSICIONES ADICIONALES Y FINALES DEL RDPOEM

La disposición adicional primera señala que los cinco POEMs se revisarán y actualizarán por real decreto a más tardar el 31 de diciembre de 2027. En este punto debemos recordar que el artículo 7.2 RDPOEM indica que los POEM se revisarán al menos cada diez años, lo que constituye en principio un plazo de máximos. Sin embargo, el RDPOEM apuesta por un plazo inferior para su revisión, de menos de la mitad. En nuestra opinión esto se debe, por un lado, a la bondad que supondría que se acompasaran con la próxima remesa de estrategias marinas<sup>49</sup> y al hecho de que entienden que esta primera experiencia española de ordenación del espacio marítimo ha sido un compromiso de mínimos que debe ser revisado cuanto antes.

La disposición adicional segunda, por su parte, y que es nueva respecto al proyecto de RDPOEM sometido a información pública, establece la necesidad de que los planes estén disponibles en la página web del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, concretamente en el apartado de costas y medio marino<sup>50</sup>.

Las disposiciones finales suponen, entre otras cuestiones, la certificación de la naturaleza normativa de los POEM, pues no en vano determinan, por una parte, los títulos competenciales conforme a los que actúa el estado para regular la ordenación espacial marítima de las distintas demarcaciones (disposición final primera<sup>51</sup>) y la necesaria publicación del RDPOEM para su entrada en vigor (al día siguiente, señala la disposición final segunda).

---

<sup>49</sup> De hecho, la propia disposición adicional primera *in fine* estipula que «para ello el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico tendrá en cuenta las actualizaciones pertinentes de las estrategias marinas, y cumplirá con el procedimiento establecido en el artículo 7 del Real Decreto 363/2017, de 8 de abril».

<sup>50</sup> De hecho, indica expresamente la url que es la siguiente: <https://www.miteco.gob.es/es/costas/temas/proteccion-medio-marino/ordenacion-del-espacio-maritimo/default.aspx>.

<sup>51</sup> Los títulos competenciales que avalan la intervención regulatoria del estado son los artículos 149.1.23.<sup>a</sup> y 149.1.13.<sup>a</sup> CE. El primero atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las comunidades autónomas de establecer normas adicionales de protección y el segundo la competencia exclusiva sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. Ambos preceptos constitucionales, sobre todo el dedicado al medio ambiente en el que las CC. AA ostentan un protagonismo evidente, podrían seguir avalando la tesis de que las CC. AA. cada vez tienen más que decir respecto a su territorio marítimo adyacente. Sobre este tema *vid.* LOBO RODRIGO, A., El mar como parte integrante del ámbito territorial de las Comunidades Autónomas, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 107, mayo-agosto, 2020.

## 5. LA TÉCNICA ORDENATORIA PROPUESTA EN EL RDPOEM

Tras esta breve descripción del articulado del RDPOEM, la impresión que queda es que este reglamento no establece una regulación completa de cómo se debe llevar a cabo la ordenación del espacio marítimo. Ciertamente, la normativa en abstracto no puede ni debe agotar la ordenación de un espacio territorial. De hecho, las normas territoriales, de los espacios naturales protegidos y urbanísticas necesitan de la figura del plan para proyectar en un ámbito espacial determinado sus postulados genéricos. Sin embargo, en este nuevo espacio territorial constituido por los mares y océanos, las reglas que justificarían la decisión del planificador no han sido desarrolladas con suficiencia. Además, las pocas normas que existen se encuentran en el anexo del RDPOEM, concretamente diseminadas en los Bloques I, II y IV<sup>52</sup> sin responder a técnica normativa alguna, esto es, a una división en títulos, capítulos y secciones con sus correspondientes artículos. Por último, y en cuanto al contenido, normalmente se traduce en diagnósticos o razonamientos o como mucho en meras directrices y además con un tono didáctico impropio de una norma y más adecuado a una exposición de motivos.

Con todo, la técnica elegida para la ordenación del espacio marítimo la podríamos describir sucintamente de la siguiente forma.

En un primer momento, y con la contribución de las distintas CC. AA. con litoral, se trabajó en un cuestionario que permitiera determinar la existencia de diferentes objetivos de índole económica, social o ambiental, en las políticas sectoriales marítimas españolas. De esta forma se identificaron una serie de actividades, usos e intereses considerados de interés general cuyos objetivos son prioritarios por emanar directamente de políticas públicas orientadas a la protección del patrimonio común, la seguridad y la salud. Son los siguientes<sup>53</sup>:

---

<sup>52</sup> Los mencionados bloques están dedicados al contexto y ámbito de aplicación, principios orientadores y objetivos de ordenación y a la ordenación del espacio marítimo, respectivamente.

<sup>53</sup> Toda esta información se encuentra en el Bloque I dedicado al contexto y ámbito de aplicación que figura en el anexo.

<b>Actividades, usos e intereses considerados de interés general en el contexto de los POEM</b>
Medio ambiente marino, incluidos los espacios marinos protegidos, medio ambiente costero, y mitigación y adaptación a los efectos del cambio climático.
Garantía del suministro de agua dulce y abastecimiento de aguas, incluida su desalación.
Saneamiento, depuración y calidad de las aguas, incluidas las aguas de baño.
Defensa Nacional.
Vigilancia, control y seguridad marítima.
Investigación científica, desarrollo e innovación.
Protección del Patrimonio cultural submarino.

Por otra parte, también se identificaron una serie de actividades, usos e intereses que ostentan los sectores marítimos económicos. Son los siguientes:

<b>Actividades, usos e intereses de los sectores marítimos económicos</b>
Acuicultura.
Pesca extractiva.
Sector energético-hidrocarburos.*
Sector energético-energías renovables.
Sector transporte eléctrico y telecomunicaciones.*
Navegación.**
Actividad portuaria.*
Turismo y actividades recreativas
(*) Los sectores indicados con asterisco cuentan en la actualidad con infraestructuras denominadas críticas o de interés general, lo cual deberá tenerse en cuenta a la hora de abordar la ordenación del espacio marítimo. (**) Existen ciertas líneas de navegación que están declaradas de interés público, lo cual deberá tenerse en cuenta a la hora de abordar la ordenación del espacio marítimo.

Pues bien, algunos usos, actividades e intereses en el espacio marítimo considerados de interés general se les otorga una especial relevancia, y para ello se identifica dichas áreas, con sus perímetros correspondientes, como zonas de uso prioritario (ZUPs). En estas zonas el uso establecido como prioritario ya está teniendo lugar, excepto los yacimientos de arena destinados a la protección costera, donde en algunos casos no hay actividad extractiva alguna, pero se les otorga prioridad dentro de dichas zonas, debido a su carácter estratégico para la adaptación al cambio climático.

Se han identificado seis categorías de ZUPs: para la protección de la biodiversidad; para la extracción de áridos destinados a la protección costera; para la protección del patrimonio cultural; para investigación, desarrollo e innovación (I+D+i); para la defensa nacional y para la seguridad en la navegación.

Dentro de cada zona, se establecen:

- Disposiciones de ordenación de usos y actividades que garanticen que el uso prioritario no se ve comprometido.
- Criterios para el desarrollo de la actividad y para las posibles situaciones de solape espacial entre dos o más zonas de uso prioritario.
- Medidas, entendidas como actuaciones que se deberían acometer en los próximos años para mejorar la ordenación espacial marítima.

Una vez garantizados estos usos y actividades de interés general, algunos de ellos identificados como ZUPs, los POEMs, en su cometido de promover el desarrollo sostenible de los sectores marítimos, prestan una especial atención a determinadas actividades y usos cuyo desarrollo futuro es previsible, y en los que además es necesario tener identificado el espacio más adecuado para su implantación. Para ello se han establecido las denominadas zonas de alto potencial (ZAPs), para diferentes usos y actividades. Los mecanismos por los que se han identificado estas ZAPs son variados. Algunas zonas se han extraído de trabajos técnico-científicos que incluyen modelización espacial, mientras que otras se han basado en el criterio de expertos, y otras han nacido en el contexto de proyectos y mediante procesos participativos. En todo caso, las propuestas han sido transmitidas a través de la/las administraciones competentes. El POEM identifica geográficamente dichas zonas de alto potencial (ZAPs) como parte de la cartografía de la zonificación. Las zonas de alto potencial se han clasificado en seis categorías: para la conservación de la biodiversidad; para la extracción de áridos destinados a la protección costera; para la investigación, desarrollo e innovación (I+D+i); para la actividad portuaria; para el desarrollo de la energía eólica marina y para la acuicultura marina.

Al igual que para el caso de las ZUPs, las ZAPs cuentan con disposiciones de ordenación de usos y actividades para facilitar su desarrollo, criterios para solucionar casos de solape entre diferentes zonas de alto potencial y medidas en aquellos aspectos en los que se considera necesario avanzar en la ordenación espacial durante los próximos años.



En el bloque II sobre los principios orientadores y objetivos de ordenación se presentan una serie de principios que deben informar el proceso de construcción de los POEMs<sup>54</sup>.

Asimismo, se describen los objetivos existentes para las actividades, usos e intereses considerados de interés general y los objetivos existentes para las actividades, usos e intereses de los sectores marítimos económicos.

También en el bloque II se presentan distintos cuadros en los que las CC. AA. informan, esta vez agrupadas por demarcaciones marinas, sobre sus objetivos económicos, sociales y ambientales relacionados con competencias autonómicas que desarrollan en el espacio marítimo como son el medio ambiente marino, incluidos los espacios marinos protegidos, medio ambiente costero y el cambio climático; patrimonio subacuático; pesca en aguas interiores y marisqueo; acuicultura; puertos autonómicos y turismo y actividades recreativas.

Por último, y también en el bloque II, se describen mediante una serie de cuadros que desplegamos a continuación y con sus respectivos códigos una serie de objetivos de interés general, horizontales multi-sector y sectoriales.

---

<sup>54</sup> Se citan el desarrollo sostenible: el enfoque ecosistémico, la mejora de la competitividad de los sectores marítimos y del aprovechamiento del espacio marino; la mejora de la gobernanza; la participación activa de los agentes públicos y privados, incluyendo las comunidades costeras locales; la gestión adaptativa, incluida la adaptación al cambio climático; la transición ecológica hacia una economía baja en carbono y eficiente en el uso de los recursos, y ligado a la anterior, una transición justa en materia de empleo; la perspectiva de género, y la equidad intra- e intergeneracional; la diversificación económica; la economía circular; el acceso a la información y datos marinos garantizando su actualización; la preponderancia de los objetivos de interés general; el uso de la mejor información científica disponible, y de la escala de análisis más adecuada; el principio de precaución y el principio del mínimo impacto de las actividades humanas.

<b>Objetivos de interés general</b>	
<p>Protección del medio ambiente marino, incluidos los espacios marinos protegidos, medio ambiente costero, y mitigación y adaptación a los efectos del cambio climático (MA).</p>	<p>MA.1 Promover la conectividad, funcionalidad y resiliencia de los ecosistemas marinos a través de la consideración de la Infraestructura verde marina.</p> <p>MA.2 Asegurar que los hábitats y especies vulnerables y/o protegidos no se ven afectados por la localización de las actividades humanas que requieren un uso del espacio marino.</p> <p>MA.3 Garantizar que los planes contemplen las necesidades de incremento de la superficie marina protegida en la demarcación marina y que las actividades o usos contemplados en esas zonas no comprometan su designación como áreas protegidas.</p> <p>MA.4 Velar por que los usos y actividades humanas en los espacios marinos protegidos sean compatibles con los objetivos de conservación de dichos espacios.</p> <p>MA.5 Asegurar que el conjunto de usos y actividades humanas presentes, junto con las futuras proyectadas, no comprometen la consecución del Buen Estado Ambiental del medio marino, ni los objetivos ambientales de las estrategias marinas, definidos para el segundo ciclo de las estrategias marinas y aprobados por Acuerdo de Consejo de Ministros de 7 de junio de 2019.</p> <p>MA.6 Garantizar la integridad del dominio público marítimo-terrestre para su propia defensa y conservación, así como para favorecer la recuperación de espacios costeros y potenciar soluciones basadas en las funciones de los ecosistemas naturales.</p> <p>MA.7 Velar por que los usos y actividades futuros contemplados respeten lo establecido en la Ley 22/1988, de costas, y no comprometan los objetivos establecidos en dichas normas.</p> <p>MA.8 Garantizar la viabilidad de las actuaciones de interés general necesarias para proteger la integridad del dominio público marítimo-terrestre, incluidas entre otras las de estudio, acceso y explotación de las zonas de extracción de áridos a utilizar para las obras de protección costera.</p>

<b>Objetivos de interés general</b>	
Garantía del suministro de agua dulce y abastecimiento de aguas, incluida su desalación (SA).	SA.1 Asegurar que las zonas de captación de agua para abastecimiento no albergan en sus inmediaciones usos y actividades que puedan comprometer la calidad de dichas aguas.
Saneamiento, depuración y calidad de las aguas, incluidas las aguas de baño (CA).	CA.1 Garantizar que las zonas de baño no se ven afectadas por las actividades humanas en el medio marino. CA.2 Asegurar que los vertidos tierra-mar se realizan de modo que no comprometen el desarrollo de actividades humanas, ni el buen estado ambiental, en las aguas costeras receptoras. CA.3 Garantizar que los usos y actividades presentes, así como los futuros, no comprometen el estado de las masas de agua costeras, de acuerdo a lo establecido en los planes hidrológicos de cuenca.
Defensa Nacional (D).	D.1 Garantizar la libertad de uso y la acción del Estado en las aguas de soberanía y jurisdicción española. D.2 Contribuir al desarrollo económico y social de España, potenciando por medio de la seguridad, el avance de la sociedad.
Vigilancia y control (V).	Garantizar la implantación de las instalaciones necesarias para el desarrollo del servicio de señalización marítima. Mejorar el control y la vigilancia sobre los usos y actividades en el medio marino.
Investigación científica, innovación y desarrollo (I).	I.1 Disponer de un conjunto de zonas en las aguas marinas españolas dedicadas a la investigación, innovación y desarrollo, que faciliten el desarrollo de los sectores marítimos emergentes, con especial atención a las energías renovables marinas.
Patrimonio cultural subacuático (CU).	CU.1 Garantizar la conservación del patrimonio cultural subacuático conocido o susceptible de ser conocido ante las actividades humanas que requieran un uso del espacio marino.

<b>Objetivos de ordenación horizontales multi-sector</b>	
H.1	Minimizar y en la medida de lo posible eliminar los conflictos entre usos.
H.2	Asignar prioridades de uso en determinadas zonas para el desarrollo de las actividades humanas que así lo requieran.
H.3	Facilitar la coexistencia de usos y actividades.
H.4	Identificar, y potenciar en la medida de lo posible, las sinergias positivas entre usos y actividades.
H.5	Considerar las interacciones tierra-mar como un elemento más a evaluar en el seguimiento de los planes de ordenación.
H.6	Mejorar la coordinación entre administraciones competentes en materia de ordenación de los usos y actividades del espacio marítimo y del ámbito litoral.
H.7	Mejorar la cooperación y la involucración de todos los agentes interesados en el ámbito marítimo.
H.8	Mejorar la visibilidad de las actividades, usos e intereses por parte de los diferentes usuarios o gestores del espacio marítimo.
H.9	Fortalecer la certidumbre de los promotores, gracias al desarrollo planificado de las actividades humanas en el medio marino.
H.10	Asegurar que las actividades humanas en el mar no pongan en riesgo el estado ambiental de los ecosistemas litorales, su patrimonio natural y cultural, y procurar asimismo la menor afección a las actividades humanas que en él se realizan.
H.11	Fomentar el conocimiento científico para determinar la capacidad de carga de los ecosistemas marinos frente a los diferentes usos y actividades.
H.12	Coordinar el conocimiento científico que se vaya generando con la implantación de nuevos usos y actividades y estudios en el medio marino.

Sector	Objetivos de ordenación
Acuicultura (A).	<p>Diseñar una planificación espacial de la acuicultura desde un enfoque de escala a medio y largo plazo compatible con la conservación ambiental y protección del ecosistema marino; considerando los nuevos conocimientos a partir de la investigación en cultivos marinos, especialmente algas; los avances en las nuevas tecnologías, así como con las necesidades de resiliencia, adaptación y mitigación del cambio climático.</p> <p>Reforzar la competitividad, y contribuir a la creación de empleo en el sector acuícola, facilitando el acceso a las zonas más adecuadas y desarrollando las mejores prácticas con respecto a la ubicación, dimensionamiento y gestión de las instalaciones.</p>
Pesca extractiva (P).	<p>Minimizar la afección de las diferentes actividades humanas sobre los caladeros y zonas de pesca, con especial atención a las pesquerías artesanales.</p> <p>Alcanzar el Rendimiento Máximo Sostenible sobre las poblaciones de especies comerciales, y reducir la afección negativa de las actividades pesqueras sobre la biodiversidad.</p> <p>Reforzar y ampliar la Red de Reservas marinas de interés pesquero como motor de conservación y regeneración del recurso pesquero y apoyo a la pesca artesanal.</p>
Sector energético – hidrocarburos (HC).	<p>HC.1 Asegurar que los usos y actividades futuros tienen en cuenta la necesidad de garantizar la integridad de los gaseoductos y oleoductos considerados infraestructuras críticas.</p> <p>HC.2 Facilitar que las proyecciones de gaseoductos futuras tengan en cuenta la ubicación de actividades que requieren la utilización de espacio en el fondo marino, así como la necesidad de mantener la integridad de los fondos marinos, en especial aquellos con hábitats protegidos, biogénicos y/o vulnerables.</p> <p>HC.3 No otorgar nuevas autorizaciones de exploración, permisos de investigación de hidrocarburos o concesiones de explotación de los mismos en el mar territorial, la zona económica exclusiva y la plataforma continental(17).</p>

Sector	Objetivos de ordenación
Sector energético – energías renovables (marinas) (R).	<p>R.1 Identificar las áreas con mayor potencial para el desarrollo de la energía eólica marina en cada demarcación marina.</p> <p>R.2 Velar porque la ubicación espacial de las zonas de mayor potencial para el desarrollo de la energía eólica marina no comprometa la conectividad de los ecosistemas, especialmente los corredores de las especies migratorias.</p>
Sector transporte eléctrico y comunicaciones (C).	<p>Asegurar que los usos y actividades futuros tienen en cuenta la necesidad de garantizar la integridad de los cables submarinos considerados infraestructuras críticas.</p> <p>Facilitar que las proyecciones de cableado futuras tienen en cuenta la ubicación de actividades que requieren la utilización de espacio en el fondo marino, así como la necesidad de mantener la integridad de los fondos marinos, en especial aquellos con hábitats protegidos, biogénicos y/o vulnerables.</p>
Navegación (N).	<p>Velar por que las rutas de navegación principales no se vean alteradas significativamente por la propuesta de usos y actividades futuros.</p> <p>Velar por que la ubicación espacial de las rutas de navegación no comprometa la conectividad de los ecosistemas, especialmente los corredores de especies migratorias.</p>

Sector	Objetivos de ordenación
<p>Actividad portuaria (AP).</p>	<p>AP.1 Para los Puertos del Estado, en cuanto a infraestructuras de interés general, garantizar unas superficies de agua con extensión, condiciones de abrigo y profundidad adecuadas para el tipo de buques que hayan de utilizar los puertos de interés general y para las operaciones de tráfico marítimo que se pretendan realizar en ellos, con especial atención a los servicios de señalización marítima, practicaje y remolque.</p> <p>AP.2 Para los Puertos del Estado, en cuanto a infraestructuras de interés general, garantizar las zonas de fondeo, muelles o instalaciones de atraque que permitan la aproximación y amarre de los buques que demanden acceso a los puertos de interés general para realizar sus operaciones o permanecer fondeados, amarrados o atracados en condiciones de seguridad adecuadas.</p> <p>AP.3 Para todos los puertos, asegurar que las necesidades de expansión espacial de las zonas de servicio portuario se contemplan en los planes, y no se ven comprometidas por la ubicación de actividades humanas que puedan entrar en conflicto con la actividad portuaria.</p> <p>AP.4 Para todos los puertos, facilitar que se cuente con una red de ubicaciones geográficas dedicadas al vertido del material dragado que permita el desarrollo de la actividad portuaria, así como la seguridad en la navegación.</p> <p>AP.5 Para todos los puertos, asegurar que la ubicación de los puntos de vertido de material dragado fuera de las aguas de servicio portuarias, no ponen en riesgo la conservación de la biodiversidad marina, procurando su compatibilidad con el desarrollo de otras actividades económicas.</p>

Sector	Objetivos de ordenación
Turismo y actividades recreativas (TR).	<p>TR.1 Preservar el paisaje marino en aquellas áreas donde éste resulte un valor turístico y/o cultural relevante.</p> <p>TR.2 Garantizar que el uso público y disfrute de litoral, asociado al turismo y las actividades recreativas se realizan de forma sostenible y no se pone en riesgo el buen estado ambiental del medio marino.</p> <p>TR.3 Las zonas identificadas como especialmente valiosas para la actividad de surf no se ven afectadas significativamente por otras actividades que requieran el uso del espacio marítimo.</p>

El bloque IV, en principio crucial, dedicado a la ordenación del espacio marítimo, establece en primer lugar el esquema o enfoque de ordenación a seguir por los POEMs partiendo de una interesante prelación que hubiera sido más conveniente consignarla con una técnica jurídica más depurada. Así, se parte de una coexistencia entre diferentes usos y actividades en el espacio marítimo, siempre que no se compromete el buen estado ambiental del medio marino y, añadimos nosotros, que dicha coexistencia sea posible porque no existe una incompatibilidad entre los usos y actividades en cuestión.

Este enfoque se ve garantizado en parte, por la normativa ya existente, que en algunos casos ya establece limitaciones de uso, tanto en cuanto a su componente espacial como en lo referente a las características que deben cumplir cada uso y actividad. Pues bien, los POEMs conservan e incorporan estas restricciones de usos ya existentes derivadas de la normativa sectorial y ambiental y, además, aportan unos criterios generales de aplicación para garantizar esta coexistencia de usos y actividades manteniendo el buen estado ambiental.

Así, los POEM señalan una serie de criterios de coexistencia sostenible de diferentes usos, actividades e intereses para lograr, en la medida de lo posible, su complementariedad así como criterios para la integración de las interacciones tierra-mar<sup>55</sup>.

<sup>55</sup> Recordemos que el hecho de que la Directiva en su origen contemplara también la gestión integral de las zonas costeras (GIZC) desechando este enfoque después debido al hecho de que la Unión Europea carece de competencias directas sobre ordenación del territorio motivó que la DMOEM y el real decreto de transposición aludiera en repetidas ocasiones, a la necesidad de tener en cuenta estas interacciones tierra-mar. De hecho, son definidas en el artículo 3 letra f RDMOEM como los efectos que las actividades humanas en tierra pueden tener sobre el espacio marítimo y las actividades marítimas pueden tener en el territorio. Más sobre este tema, *vid.* AGUIRRE I FONT, J. M., Planificación marítima y ordenación del litoral: las interacciones tierra-mar, en Menéndez Rexach, A. y Rodríguez-



Asimismo, se disponen una serie de medidas a ser implementadas durante la vigencia de la primera batería de POEM. Así, se establecen medidas horizontales multi-sector<sup>56</sup>, medidas para mejorar determinados aspectos de la ordenación<sup>57</sup>, medidas de gobernanza<sup>58</sup> y medidas de interacciones tierra-mar<sup>59</sup>.

Como ya hemos tenido la ocasión de apuntar, se identifican un conjunto de zonas de usos, actividades y procesos prioritarios (ZUPs), y de zonas de alto potencial para diferentes usos, actividades y procesos (ZAPs). Así, se han establecido seis categorías de zonas de uso prioritario: para la protección de la biodiversidad; para la extracción de áridos destinados a la protección costera; para la protección del patrimonio cultural; para investigación, desarrollo e innovación (I+D+i); para la defensa nacional y para la seguridad en la navegación. Para cada una de estas zonas, se establecen igualmente disposiciones de ordenación, criterios para facilitar la coexistencia del uso prioritario con otros usos y actividades en el espacio marítimo, y medidas a adoptar. Curiosamente, en el proyecto de real decreto de los POEM se contemplaba a la energía eólica marina como zona de uso prioritario, cuestión que ha desaparecido en el RDPOEM finalmente aprobado.

Las zonas de alto potencial, por su parte, se han clasificado a su vez en seis categorías: para la conservación de la biodiversidad; para la extracción de áridos destinados a la protección costera; para la investigación, desarrollo e innovación (I+D+i); para la actividad portuaria; para el desarrollo de la energía eólica marina y para la acuicultura marina. Igualmente, en estas zonas de alto potencial los planes plantean disposiciones y criterios de ordenación, así como medidas a ser adoptadas.

A nuestro entender esta categorización con las correspondientes subcategorías se debería ubicar en el corpus normativo principal del RDPOEM, por mucho que aparezcan después nombradas de forma rei-

---

Chaves Mimbrero, B. (Directores): *Planificación del espacio marino. Aplicación en España de la Directiva marco 2014/89/UE*, RDU, 2023, pp. 229 a 261.

<sup>56</sup> Se citan entre otras, el análisis espacial de presiones acumuladas derivadas de la concentración espacial de ciertos usos y actividades o el estudio de prospectiva y caracterización socioeconómica de los distintos sectores de la economía azul española, de manera pormenorizada para cada una de las cinco demarcaciones marinas.

<sup>57</sup> Por ejemplo la creación de grupos de trabajo para abordar cuestiones de ordenación con el detalle y escala adecuados. Entre otros temas se citan el fondeo de embarcaciones recreativas y su interacción con hábitats bentónicos vulnerables la navegación y colisiones con cetáceos o el patrimonio cultural subacuático.

<sup>58</sup> Así, se destaca la elaboración de una estrategia de economía azul a nivel nacional, la elaboración de una estrategia de participación e involucración de los agentes interesados a largo plazo o la creación de una aplicación web/app que recopile y facilite al ciudadano de forma fácil y accesible la información relativa a los usos del mar.

<sup>59</sup> Se citan, entre otras, la elaboración del Plan Estratégico Nacional para la Protección de la Costa Española considerando los Efectos del Cambio Climático o la propuesta de criterios para los vertidos tierra-mar en el marco de la ordenación del espacio marítimo.

terada en el correspondiente anexo y en la exposición de motivos. Se trata de una cuestión capital que debe aparecer en el articulado debido a que sobre esta categorización y subcategorización gravita todo el sistema y en concreto la zonificación que llevan a cabo los POEM.

Pues bien, todas estas ZUPs y ZAPs se localizan en la cartografía desplegada en el apéndice denominado «representación cartográfica del ámbito de aplicación y zonificación de los planes». Sin embargo, no todos los usos y actividades que deben ser objeto de ordenación según lo establecido en el artículo 10 RDMOEM están contemplados dentro de los ZUPs y ZAPs. El RDPOEM razona en este sentido que aquellas actividades sectoriales que por su naturaleza se desarrollan de manera ubicua en el conjunto de las aguas marinas<sup>60</sup> no serán objeto de zonificación, pero este hecho no supone en absoluto una priorización de unas actividades (aquellas con zonificación) frente a otras (aquellas para las que los planes no establecen dicha zonificación<sup>61</sup>). Nosotros entendemos que muchos de estos usos y actividades sí que se localizan de una forma más o menos permanente en lugares determinados del espacio marítimo y se les debió incluir en la cartografía del apéndice. Si no se hizo fue porque se complicaba en demasía el esquema de ordenación inicialmente planteado.

En definitiva, la premura y el hecho de tratarse de la primera generación de POEMs han motivado que estemos sin duda ante un Real Decreto con carencias pero que a su vez resulta ser una buena base para su posterior revisión en 2027. Seguramente la próxima generación de POEMs enfrentará cuestiones no resueltas como una ordenación más adaptada a las singularidades de cada demarcación o una mayor utilización del carácter tridimensional del espacio marítimo.

## 6. CONFLICTOS GENERADOS. EN PARTICULAR SOBRE LAS ZONAS DE IMPLANTACIÓN DE LA EÓLICA MARINA

### 6.1 CONFLICTO ENTRE LA EÓLICA MARINA Y EL SECTOR PESQUERO

En el apartado 2.º del bloque V del anexo del RDPOEM, al describir las consecuencias derivadas de la evaluación ambiental estratégica se pone de manifiesto que el tema relativo a la zonificación

---

<sup>60</sup> Cita expresamente actividades tan importantes como la pesca, la navegación, o el turismo y las actividades recreativas.

<sup>61</sup> De hecho, algunos de estos usos como son las zonas de surf sí aparecen en el bloque de diagnóstico de cada una de las demarcaciones marinas.

de los energía eólica marina ha sido uno de lo que más debate ha originado en la preparación de los POEMs<sup>62</sup>. Así lo expresan I. Martín Partida y S. Arrieta Algarra –técnicas cualificadas del Ministerio de Transición Ecológica que participaron de forma relevante en la elaboración de los mismos–: «el establecimiento de la eólica marina –afirman– es con diferencia el tema al que se ha dedicado más esfuerzo y energía en los POEM<sup>63</sup>». En esta materia, el Ministerio de Transición Ecológica tuvo en cuenta los objetivos sobre la implantación futura de la eólica marina contenidos, tanto en el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) 2022-2030 (aprobado en enero de 2020<sup>64</sup>), como en la «Hoja de Ruta eólica marina y de las energías del mar en España» (publicado en diciembre de 2021<sup>65</sup>). En la discusión de los borradores han participado de forma muy activa tanto los representantes del sector pesquero como los del sector de las energías renovables con planteamientos muy contrapuestos y con una especial conflictividad en el debate del POEM de la demarcación del Noroeste donde estaba prevista una parte muy significativa del potencial eólico previsto para toda España (más de la mitad del total).

Volviendo al proceso de evaluación ambiental estratégica, resultado importante de esta evaluación es que, por una parte, las zonas sobre energía eólica marina que aparecían inicialmente en sus borradores como «zonas de uso prioritario», todas han pasado a calificarse como «zonas de alto potencial»; y de otra parte, que los polígonos previstos en la propuesta inicial se han reducido de forma significativa. Además, fruto de esta evaluación se incorporado a la regulación de los POEMs nuevas medidas como la «propuesta de criterios para los vertidos tierra-mar en el marco de la

<sup>62</sup> Cfr. las pp. 32499-32503 del BOE núm. 54, de 4 de marzo de 2023 en donde está publicado el Real Decreto 150/2023.

<sup>63</sup> Cfr. «El proceso de elaboración de los POEM en España», en *Planificación del Espacio Marino. Aplicación en España de la Directiva Marina 2014/89/UE*, A. Menéndez Rexach y B. Rodríguez-Chaves Míbrero (Dirs.), RDU ediciones-Universidad Autónoma de Madrid, 2022, p. 73. Una clara prueba de ello es que –como ellas mismas expresan– «durante los periodos de audiencia y consulta de los POEMs, se han recibido múltiples alegaciones (un total de 122, que supone un 52 % de las recibidas) respecto a la ordenación de energía eólica marina u otras energías renovables» (Ibídem. pp. 74 y 75).

<sup>64</sup> Vid. [https://www.miteco.gob.es/ministerio/planes-estrategias/plan-nacional-integrado-energia-clima/plannacionalintegradodeenergíayclima2021-2030\\_tcm30-546623.pdf](https://www.miteco.gob.es/ministerio/planes-estrategias/plan-nacional-integrado-energia-clima/plannacionalintegradodeenergíayclima2021-2030_tcm30-546623.pdf).

<sup>65</sup> Vid. [https://www.miteco.gob.es/es/ministerio/planes-estrategias/desarrollo-eolica-marina-energias/eshreolicamarina-pdfacesiblev5\\_tcm30-534163.pdf](https://www.miteco.gob.es/es/ministerio/planes-estrategias/desarrollo-eolica-marina-energias/eshreolicamarina-pdfacesiblev5_tcm30-534163.pdf)

La Estrategia contiene 20 líneas de actuación con el objetivo de alcanzar entre 1 y 3 GW de potencia de eólica marina flotante en 2030 –hasta el 40 % del objetivo de la UE para el final de la década– y hasta 60 MW de otras energías del mar en fase pre-comercial, como las de las olas o las mareas. Entre otras medidas, se habilitarán al menos 200 millones de euros hasta 2023 y se evaluarán las necesidades de la infraestructura portuaria, donde se deben invertir de 500 a 1.000 millones para cubrir las nuevas necesidades logísticas.

ordenación del espacio marítimo» (ITM3), el «análisis y modelización del impacto paisajístico de las infraestructuras de aprovechamiento de energía eólica marina» (ER1), el «análisis del sector pesquero potencialmente afectado por el desarrollo de la eólica marina en las zonas propuestas por los POEMs» (ER2), etc.

En la justificación de las modificaciones introducidas –en virtud de la evaluación ambiental estratégica– en la zonificación relativa a la eólica marina se reconoce la importancia de tener en cuenta sus interacciones con la pesca marítima, «sabiendo que la pesca es una actividad ubicua en nuestras aguas y que la afección cero no es posible» y, que, por lo tanto, el objetivo es que «puedan aprobarse los POEMs con zonas para la eólica marina que afecten lo menos posible al sector pesquero<sup>66</sup>». Además se ha tenido en consideración «la posibilidad de la coexistencia de la actividad de eólica marina con la actividad pesquera» y se añade:

«La coexistencia entre la eólica marina comercial y otros usos (como pesca o acuicultura) es una aspiración hacia la que se debe avanzar. Esta posibilidad había sido ya incluida en los borradores de POEM sometidos a consulta pública, de modo que se avance hacia una “no exclusión” total de la actividad pesquera, y en este sentido se ha recogido también en los textos definitivos. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la eólica marina flotante es muy incipiente, en todo el planeta, por lo que hay pocas experiencias de convivencia con el sector pesquero. Será algo en lo que habrá que profundizar y que deberá estudiarse caso a caso en la tramitación de los proyectos concretos<sup>67</sup>».

A lo largo de este debate, tanto el sector pesquero como el sector energético han hecho valer sus respectivos intereses. Los primeros a través del llamado «Manifiesto de Burela» «en defensa del sector pesquero del Cantábrico-Noroeste», firmado por diversos colectivos de pescadores (cofradías, asociaciones de armadores, etc.) en el municipio lucense de Burela en 4 de noviembre de 2021. Un manifiesto ante los proyectos de instalación de parques eólicos marinos en la Demarcación marina del Noroeste que pueden comprometer la actividad de una flota con más de 4.300 unidades que faenan en más de 200 caladeros catalogados, con unos 12.000 pescadores y 48.000 puestos indirectos en tierra; se advierten los posibles peligros que para la biodiversidad de los ecosistemas marinos pueden conllevar los parques eólicos (contaminación acústica, alteración de corrientes marinas, etc.) y de la prioridad de la pesca que provee de alimentos sostenibles y saludables. En su plantea-

<sup>66</sup> Cfr. p. 32501 del BOE núm. 54 de 4 de marzo de 2023.

<sup>67</sup> Cfr. p. 32502 del BOE núm. 54 de 4 de marzo de 2023.

miento crítico con la implantación de la eólica marina se fundamentan en el principio de precaución e invocan un informe del Parlamento Europeo «sobre el impacto en el sector pesquero de los parques eólicos marinos y otros sistemas de energía renovable» de 1 de junio de 2021, en el que se pide a los Estados miembros que: «en consonancia con las disposiciones sobre ordenación del espacio marítimo, designen los caladeros históricos y tradicionales específicos de los pescadores locales como zonas que deben permanecer libres de energías renovables marinas». Más recientemente, los representantes de los pescadores han constituido la «Plataforma en defensa de la pesca y de los ecosistemas marinos», que ha desarrollado hasta el momento diversas actuaciones, comunicados, manifestaciones, etc.

Por su parte, el sector energético promovió otro manifiesto. El «Manifiesto por el desarrollo de la eólica marina en España», impulsado por el Foro Eólico Marino, hecho público en marzo de 2022<sup>68</sup>. En él se destaca la importancia del desarrollo futuro de la energía eólica marina conforme a las previsiones –para cumplir los objetivos del Acuerdo de París– de la «Agencia Internacional de Energías Renovables» (*International Renewable Energy Agency*, IRENA), de la Comisión Europea<sup>69</sup> y del Gobierno español en su «Hoja de Ruta para el desarrollo de la Eólica Marina<sup>70</sup>». Se considera que España «puede liderar el desarrollo de esta tecnología gracias a su capacidad industrial, su posición estratégica y su competitividad». Y, finalmente, se esgrimen 14 razones por las que la eólica marina flotante constituye una gran oportunidad para España: el viento en alta mar es un «recurso natural renovable e inagotable», España presenta «unas condiciones muy favorables para el aprovechamiento de este recurso», la eólica marina flotante «impulsará otros sectores industriales de elevada madurez tecnológica», los parques eólicos flotantes «aportan un beneficio económico y social para las regiones donde se instalen» y representarán la «oportunidad para la reactivación de algunas regiones costeras», etc. En el Manifiesto sólo hay tres referencias a usos concurrentes del mar destacando la mayor flexibilidad de la eólica flotante con otras actividades –compatibles– como la «pesca» y la «navega-

<sup>68</sup> Manifiesto disponible en la web: <https://aeolica.org/sumate-al-manifiesto-por-el-desarrollo-de-la-eolica-marina-en-espana/>

<sup>69</sup> Su «Estrategia sobre las energías renovables marinas» de 2020 (COM(2020) 741 final) que prevé un despliegue en 2030 de hasta 60 GW y del 300 GW en 2050.

<sup>70</sup> Aprobado por el Consejo de Ministros a finales de 2021. Disponible en dirección de internet siguiente: <https://www.miteco.gob.es/es/ministerio/planes-estrategias/desarrollo-eolica-marina-energias/>

En este documento se contempla el objetivo de entre 1 y 3 GW para la eólica flotante antes del 2030.

ción»; también su menor impacto con otros recursos ambientales como el paisaje o la biodiversidad marina («permite consolidar áreas marinas como “santuarios” para la biodiversidad»).

En el momento en que escribimos estas líneas, ya aprobados los POEMs, el Gobierno español está preparando el nuevo marco normativo para la autorización de los proyectos de las instalaciones de energías renovables marinas que sustituya al vigente Real Decreto 1028/2007, de 20 de julio, por el que se establece el procedimiento administrativo para la tramitación de solicitudes de autorización de instalaciones de generación eléctrica en el mar territorial<sup>71</sup>. Por su parte, la «Plataforma en defensa de la Pesca y los Ecosistemas Marinos» ha anunciado –a mediados del mes de abril de 2023– que va a impugnar judicialmente el Real Decreto 150/2023 de aprobación de los POEMs. La Plataforma considera que esta reordenación del espacio marítimo, que permite la instalación de parques eólicos en alta mar no contempla «los daños irreversibles que su puesta en marcha podría provocar en los ecosistemas marinos» contraviniendo así la Ley de Protección del Medio Marino, enfocada en el principio de precaución y el enfoque ecosistémico y teniendo en cuenta el conocimiento científico y que específica, en su artículo cuatro, que los poderes públicos tendrán que realizar una «gestión adaptativa de las actividades humanas».

En referencia al conflicto eólica marina-pesca, la profesora M. García Pérez opina que «los POEMs han nacido “desequilibrados” o sin el necesario equilibrio en sus determinaciones. Existe un «sesgo evidente a favor de los usos y actividades vinculados con la eólica», no carente de razones, que ha llevado a minusvalorar cuando no ignorar, otros sectores igualmente estratégicos<sup>72</sup>» y, añade, «es imprescin-

---

<sup>71</sup> La disposición adicional tercera del Real Decreto-ley 12/2021, de 24 de junio, paralizó el procedimiento previsto en este Real Decreto 1028/2007, hasta la aprobación por el Gobierno de un nuevo marco normativo, salvo para las instalaciones asociadas a infraestructura para la prueba, demostración o validación de prototipos y nuevas tecnologías asociadas a la energía eólica marina. Y el Ministerio de Transición Ecológica abrió en junio de 2022 un proceso de consulta pública previa sobre el marco normativo para el desarrollo de las instalaciones eólica marinas y de las energía del mar. Por último, el Plan de Acción Normativa para el año 2023 que el Gobierno aprobó el pasado 31 de enero de 2023 contempla la aprobación en este año, de un real decreto por el que se regulen las instalaciones de generación eléctrica ubicadas en el mar territorial y, en particular, de las de generación eólica, afirmando que «la regulación contendrá tanto los procedimientos de autorización aplicables –en materia sectorial (eléctrica) y en materia de ocupación del dominio público marítimo-terrestre-, así como el régimen económico que les resulte de aplicación».

<sup>72</sup> Cfr. su trabajo: «El plan de ordenación de espacios marítimos de la Demarcación marina Noratlántica», *Planificación del Espacio Marino. Aplicación en España de la Directiva Marina 2014/89/UE*, A. MENÉNDEZ REXACH y B. RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO (Dirs.), RDU editores y Universidad Autónoma de Madrid, 2022, p. 314. En semejante línea argumentativa *vid.* su trabajo: GARCÍA PÉREZ, M.: «La eólica marina ante la ordenación del espacio marítimo: as cousas porlo seus pasos», *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 121 (2022).

dible reconsiderar el papel que debe jugar la pesca en la ordenación del espacio marítimo. El sector pesquero, aunque “diagnosticado” entre los “sectores marítimos mayoritariamente privados”, no ha sido considerado en la zonificación y en las explicaciones dadas en los últimos tiempos por personas responsables de la elaboración de los POEMs no son convincentes: que la pesca sea una actividad que tenga el “don de la ubicuidad” debería servir para afirmar que “puede coexistir con cualquier otra actividad” en todo el espacio marítimo, pero no para justificar que no se hayan reservado espacios al menos allá “donde la intensidad pesquera sea mayúscula y se corra el riesgo de resultar tan interferida que llegue a ser inviable...”<sup>73</sup>.

## 6.2 CONFLICTO ENTRE LA EÓLICA MARINA Y LA PROTECCIÓN DE LA BIODIVERSIDAD MARINA

En abril de 2021 se hizo público el «manifiesto para la protección de los ecosistemas marinos ante los proyectos eólicos en el mar», firmado por un colectivo de investigadores de diferentes centros de investigación de Cataluña<sup>74</sup>. Pese a reconocer los beneficios de los parques eólico marinos para la reducción de los gases de efecto invernadero y ante la emergencia climática, sostienen que: «los riesgos de implementar estos parques eólicos en un mar como el Mediterráneo, ecológicamente frágil, diverso y sujeto a múltiples presiones humanas, no han sido todavía bien evaluados y no debemos, teniendo en cuenta el principio de precaución, ignorarlos».

En el manifiesto se recogen referencias a estudios científicos e informes sobre los impactos de los parques eólicos –durante las fases de construcción y desmantelado– pero inciden en las diferencias que existen entre los lugares de emplazamiento: «A diferencia de la Mar del Norte y del Báltico, y de otras zonas del Mediterráneo como el Golfo de León o el norte del Adriático, la Mar Catalana (como ocurre en muchos otros lugares del mediterráneo español) carece de una plataforma continental amplia (donde las profundidades sean adecuadas para instalar los parques eólicos marinos), lo que hace que las actividades humanas se concentren en un espacio reducido y que los parques eólicos fácilmente puedan quedar proyectados cerca de la costa». Más particularmente, su preocupación máxima –y su crítica– se orienta hacia el proyecto de parque eólico marino «Tramuntana» en el

<sup>73</sup> *Ibíd.* p. 314. Los subrayados son de la autora.

<sup>74</sup> El texto del manifiesto está disponible en la dirección de internet siguiente:  
<http://www.oceanshealth.udg.edu/pujades/files/Manifiesto%20cient%C3%ADfico%20eólica%20marina-ES.pdf>

Cabo de Creus, en la Costa Brava. Tanto por sus dimensiones, como la fragilidad de la zona de implantación (dos reservas marinas, un lugar de importancia comunitaria, un «corredor de migración de cetáceos», etc.), por los daños ecosistémicos a gran escala, por el riesgo de número creciente de fenómenos extremos relacionados con el cambio climático, así como por el impacto paisajístico, dicho proyecto «genera grandes dudas (que deben ser aclaradas previamente a cualquier acción, y que hacen urgente un estudio de las alternativas) y una extrema preocupación por el impacto ambiental que podría tener». También se advierte que el proyecto «Tramuntana» «genera muchos interrogantes sobre las repercusiones económicas, sociales y culturales (más allá de la arqueología) de este tipo de instalaciones en relación a la pesca (incluida la artesanal), el turismo y la ciudadanía en general».

Por todo lo anterior el colectivo de investigadores solicitan «a todas las Administraciones Públicas» que «se realice un diagnóstico previo e independiente de lo que propongan las empresas en sus proyectos de energía eólica marina, sobre el impacto ambiental, económico y social (incluyendo el impacto paisajístico y cultural) de este tipo de instalaciones con amplia participación del colectivo científico». Y, en definitiva, defienden que: «las administraciones públicas no admitan a trámite ningún proyecto de parque eólico marino (incluido el parque eólico “Tramuntana”) hasta que la planificación energética con criterios ambientales, económicos y sociales (incluyendo los paisajísticos y culturales) [...] no esté estudiada y aprobada...».

En el estudio «Unravelling the ecological impacts of large-scale offshore wind farms in the Mediterranean Sea» publicado en el núm. 824 de la revista *Science of The Total Environment* de 2022<sup>75</sup>, los mismos autores del Manifiesto concluyen con una serie de recomendaciones para los responsables políticos con el objetivo de «racionalizar la carrera de propuestas de eólica marina en el Mediterráneo por parte de las empresas energéticas», subrayando, en primer lugar, la necesidad de aplicar el principio de precaución «para garantizar el nivel más elevado de protección del medio ambiente mediante la toma de decisiones preventivas en caso de riesgos ambientales evidentes como en el caso de la Costa Brava» y, por otra parte, abogan la conveniencia de considerar el «enfoque ecosistémico», es decir, que no solo tengan en cuenta la diversidad de especies y hábitats, sino también las funciones ecológicas para

<sup>75</sup> FIRMADO POR LLORET, J., TURIEL, A., SOLE, J., BERDALET, E., SABATÉS, A., OLIVARES, A., GILLI, J-M, VILÁ-SUBIRÓS, J. y SARDÁ, R.



diferentes especies (zonas de alevinaje, zonas de alimentación, corredores de migración, etc.) y los bienes y servicios de los ecosistemas asociados.

También, a comienzos de 2022, se promovió otra plataforma, la «Plataforma stop parque eólico Mar de Gata» con el objetivo de difundir un manifiesto en contra del proyecto de un parque eólico marino frente a la costa del Parque Natural Cabo de Gata-Níjar en la costa de Almería y, en particular, contra el proyecto de «parque eólico Mar de Ágata, S. L.»<sup>76</sup>. El manifiesto ha sido apoyado –además de por diversas asociaciones, organizaciones y colectivos– por un buen grupo de científicos del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) y de varias Universidades españolas. Las razones en que se fundamenta el Manifiesto son tres: que «supondrá un gran impacto paisajístico», que «tendrá efectos negativos sobre las aves y el medio marino» y que «no cumple criterios de una transición ecológica justa» (en particular, por sus «escasas o nula ventajas para la población local»). Además, el motivo central del Manifiesto y de la oposición al proyecto es que, según los firmantes, pone el peligro los valores del Parque natural Cabo de Gata-Níjar. Una vez más se utiliza el eslogan «energías renovables sí, pero no así», sobre proyectos «que, por su ubicación, dimensiones u otros aspectos, tienen un impacto negativo sobre el medio ambiente, la sociedad o la economía local».

Ante ambos conflictos generados por la potencial inserción de la eólica marina en los POEMs, puede afirmarse con M. García Pérez: «con cierta sensación de fracaso colectivo, por no haber sido capaces de alcanzar, al menor, esos “objetivos de ordenación horizontales multisector”, que pretenden, entre otras cosas, minimizar y en la medida de lo posible, eliminar los conflictos entre usos, facilitar la coexistencia y mejorar la cooperación y la involucración de todos los agentes interesados en el ámbito marítimo»<sup>77</sup>.

## **7. EL FUTURO DE LOS PLANES DE ORDENACIÓN DEL ESPACIO MARÍTIMO EN EL MARCO DE LA GESTIÓN INTEGRADA DEL LITORAL**

En su trabajo sobre la «Planificación del espacio marino. Aplicación en España de la Directiva marco 2014/89/UE» el Profesor

<sup>76</sup> Vid. su página web: <https://stopparqueeolicomardeagata.org>

<sup>77</sup> Cfr.: «El plan de ordenación de espacios marítimos de la Demarcación marina Noratlántica», *Planificación del Espacio Marino. Aplicación en España de la Directiva Marina 2014/89/UE*, RDU editores y Universidad Autónoma de Madrid, 2022, p. 313

Aguirre i Font incide en la necesidad de tener en cuenta las «interacciones tierra-mar» en la ordenación del espacio marítimo<sup>78</sup> –tal como se refleja tanto en la Directiva 2014/89/UE como en el Real Decreto 363/2017–. «El estudio detallado de las diferentes interacciones tierra-mar y mar-tierra permite apreciar que los POEMs no abordarán muchas de las interacciones que por haber sido ordenados por otras herramientas de planificación o simplemente por superar su ámbito de aplicación [...]. Así pues, en la práctica los POEMs delegan la inmensa mayoría de decisiones en términos de interacciones a futuros instrumentos de planificación, limitándose a identificar y difundir las interacciones, pero sin ordenarlas»<sup>79</sup>. Y, esto último lleva al mismo autor a defender en la ordenación espacial marítima en España del necesario complemento de los instrumentos que para la gestión integrada del litoral se están aprobando como es el caso de la Ley 8/2020, de 30 de julio, de protección y ordenación del litoral de Cataluña<sup>80</sup>. Además, se refiere al caso de la Comunidad Autónoma de las Islas Canarias, cuyo legislador estatutario «ha incorporado a las aguas que quedan integradas dentro del contorno perimetral del archipiélago dentro del ámbito espacial de la Comunidad Autónoma»<sup>81</sup>.

Nosotros mismos hemos defendido –al tratar de la «clave de la interacción tierra-mar en la gestión integrada del litoral»– la posibilidad de que las Comunidades Autónomas litorales puedan elaborar sus propios planes de ordenación espacial marítima, como complemento de la ordenación espacial marina del Estado y en virtud de las competencias que dichas Comunidades ostentan sobre las zonas marítimas<sup>82</sup>. Y, también, abogamos en este proceso de ordenación integral de los espacios marinos y costeros la cooperación y coordinación de las competencias –estatales y autonómicas– concurrentes sobre el litoral<sup>83</sup>.

A la vista de todo lo expuesto, puede afirmarse que el comienzo de la singladura de los POEMs en España no ha sido del todo afortunado ante el conflicto generado por las previsiones de implanta-

---

<sup>78</sup> Publicado en la obra colectiva sobre *Planificación del Espacio Marino. Aplicación en España de la Directiva Marina 2014/89/UE*, A. Menéndez Rexach y B. Rodríguez-Chaves Mimbrero (Dir.), RDU ediciones-Universidad Autónoma de Madrid, 2022, pp. 229-262

<sup>79</sup> *Ibidem*. p. 260

<sup>80</sup> *Ibidem*. p. 261

<sup>81</sup> *Ibidem*.

<sup>82</sup> Cfr. SANZ LARRUGA, F. J.: «La planificación espacial marina, la interacción tierra-mar y su incidencia sobre la competencia autonómica», en *Autonomía, Costas y Litoral*, Institut d'Estudis de l'Autogovern, Barcelona y Palma de Mallorca, 2023, pp. 167-195.

<sup>83</sup> Al igual que existe en materia hidrológica el «Comité de Autoridades Independientes» para garantizar la cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la aplicación de la normativa de aguas, abogamos por la creación de un «comité de autoridades competentes sobre la ordenación de los espacios marítimos» (*Ibidem*. p. 191).

ción de los proyectos de eólica marina (en particular en la Demarcación del Noroeste y en la Demarcación Levantino-Balear) que puede desembocar en un conflicto judicial. El trabajo desarrollado por el Ministerio de Transición Ecológica –a través de su Dirección General de Costas y el Mar– es destacable pero, desgraciadamente no ha sido suficiente para eliminar o minimizar los conflictos que pueden generarse entre usos y actividades en el mar. Como los POEMs, tal como se han aprobado, son mejorables, sin duda que habrá que seguir trabajando para su consolidación: con dialogo entre los sectores socio-económicos y las Administraciones implicadas y con la aportación –por parte de todos– de mayor información y conocimiento científico y técnico de los ámbito marinos y de sus recursos. Y, en definitiva, ya que en la ordenación de los espacios marítimos son muy importantes las interacciones «tierra-mar» y «mar-tierra», defendemos que –para lograr una gestión integrada del litoral como el que prevé el Protocolo relativo a la gestión integrada de las zonas costeras del Mediterráneo de 21 de enero de 2008 (ratificado por España en mayo de 2010<sup>84</sup>)– será indispensable contar con la cooperación de las Comunidades Autónomas litorales que cuentan con competencias muy relevantes para que los POEMs lleguen a buen puerto.

## 8. BIBLIOGRAFÍA

- AGUIRRE I FONT, J. M.: Planificación del espacio marino. Aplicación en España de la Directiva marco 2014/89/UE, *Planificación del Espacio Marino. Aplicación en España de la Directiva Marina 2014/89/UE*, RDU editores y Universidad Autónoma de Madrid, 2022, pp. 229-262.
- DAHL, R. (ed.): *Marine spatial planning A Step-by-Step Approach toward Ecosystem-based Management*, Celer, 2009.
- EHLER, C, ZAUCHA, K y GEE, K.: Maritime/Marine Spatial Planning at the Interface of Research and Practice, EN Zaucha, K y Gee, K.: (Ed.): *Maritime Spatial Planning, past, present, future*, Institute for Development and Maritime, University of Gdańsk, Poland.
- GARCÍA PÉREZ, M.: La eólica marina ante la ordenación del espacio marino: as cousas polos seus pasos, *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 121, 2022.
- «El plan de ordenación de espacios marítimos de la Demarcación marina Noratlántica», *Planificación del Espacio Marino. Aplicación en España de la Directiva Marina 2014/89/UE*, A. Menéndez Rexach y B. Rodríguez-Chaves Mimbreno (Dirs.), RDU editores y Universidad Autónoma de Madrid, 2022, pp. 263-314.
- GONZÁLEZ SANFIEL, A. M.: *El principio de no regresión en el derecho público*, Aranzadi, 2022.

---

<sup>84</sup> Cfr. el Instrumento de ratificación del Protocolo publicado en el núm. 70 del BOE, de 23 de marzo de 2011.

- KUOKKANEN T, HASSAN D. and SOININEN, N. (Ed.): *Transboundary Marine Spatial Planning and International Law*, Routledge, 3, 2015.
- LOBO RODRIGO, A.: Aspectos prácticos relativos a los Planes de Ordenación del Espacio Marítimo, en Sanz Larruga, F. J. y Ortiz García, M. (Directores): *Análisis de la protección del medio marino tras una década del enfoque ecosistémico: estado actual y nuevos retos*, Aranzadi, 2022.
- , El mar como parte integrante del ámbito territorial de las Comunidades Autónomas, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 107, mayo-agosto, 2020.
- , El Plan de Ordenación de la demarcación canaria, en Menéndez Rexach, A. y Rodríguez-Chaves Mimbrero, B. (Directores): *Planificación del espacio marino. Aplicación en España de la Directiva marco 2014/89/UE*, RDU, 2023.
- , La ordenación del espacio marítimo: el plan se extiende hacia el mar, en GONZÁLEZ SANFIEL, A.: *Nuevo derecho urbanístico: simplificación, sostenibilidad, rehabilitación*, Aranzadi, Navarra, 2020.
- , La planificación espacial marítima como instrumento para la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible» en Franco Escobar, S. E., Calzadilla Medina, M. A. y Martinón Quintero, R. (Coordinadoras): *El derecho de la Unión Europea ante los objetivos de desarrollo sostenible*, Tirant lo Blanch, 2020.
- LLORET, J., Turiel, A., SOLE, J., BERDALET, E., SABATÉS, A., OLIVARES, A., GILI, J-M, VILÁ-SUBIRÓS, J. y SARDÁ, R.: «Unravelling the ecological impacts of large-scale offshore wind farms in the Mediterranean Sea», núm. 824 de la revista *Science of The Total Environment* de 2022.
- MARTIN PARTIDA, I. y ARRIETA ALGARRA, S.: «El proceso de elaboración de los POEM en España», en *Planificación del Espacio Marino. Aplicación en España de la Directiva Marina 2014/89/UE*, A. Menéndez Rexach Y B. Rodríguez-Chaves Mimbrero, RDU ediciones-Universidad Autónoma de Madrid, 2022, pp. 25-83.
- MENÉNDEZ REXACH, A.: La transposición de la directiva de ordenación del medio marino al derecho interno español. Problemas de aplicación a las aguas costeras, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 342, Madrid, diciembre, 2020.
- , Prólogo, en Sanz Larruga, F. J. y Ortiz García, M. (Directores): *Análisis de la protección del medio marino tras una década del enfoque ecosistémico: estado actual y nuevos retos*, Aranzadi, 2022.
- «La planificación del espacio marino en la Unión Europea», Menendez Rexach, A. Y B. Rodríguez-Chaves Mimbrero, B. (Dirs.): *Planificación del Espacio Marino. Aplicación en España de la Directiva Marina 2014/89/UE*, RDU editores y Universidad Autónoma de Madrid, 2022, pp. 571-624.
- MENENDEZ REXACH, A. y B. Rodríguez-Chaves Mimbrero, B. (Dirs.): *Planificación del Espacio Marino. Aplicación en España de la Directiva Marina 2014/89/UE*, RDU editores y Universidad Autónoma de Madrid, 2022.
- NAVARRO ORTEGA, A.: La planificación ambiental de las aguas costeras: las interacciones tierra-mar y el régimen de prelación entre los instrumentos de ordenación marinos, marítimos e hidrológicos en Menéndez Rexach, A. y Rodríguez-Chaves Mimbrero, B. (Directores): *Planificación del espacio marino. Aplicación en España de la Directiva marco 2014/89/UE*, RDU, 2023.

- NÚÑEZ LOZANO, M. del C.: «Reflexiones sobre la transposición en España de la Directiva 2014/89/UE, por la que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo», en *Planificación del Espacio Marino. Aplicación en España de la Directiva Marina 2014/89/UE*, A. Menéndez Rexach y B. Rodríguez-Chaves Mimbbrero (Dirs.), RDU ediciones-Universidad Autónoma de Madrid, 2022, pp. 85-120.
- PONS CÁNOVAS, F., El Plan de Ordenación de la demarcación Levantino-Balear en Menéndez Rexach, A. y Rodríguez-Chaves Mimbbrero, B. (Directores):, *Planificación del espacio marino. Aplicación en España de la Directiva marco 2014/89/UE*, RDU, 2023.
- RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B.: El buen estado ambiental como elemento integrador de las estrategias marinas con los planes de ordenación del espacio marítimo, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm.107, mayo-agosto, 2020.
- «La articulación entre las estrategias marinas y los planes de ordenación del espacio marítimo. El caso especial del sector de la acuicultura», en *Planificación del Espacio Marino. Aplicación en España de la Directiva Marina 2014/89/UE*, A. Menéndez Rexach y B. Rodríguez-Chaves Mimbbrero (Dirs.), RDU ediciones-Universidad Autónoma de Madrid, 2022, pp. 151-228.
- SANZ LARRUGA, F. J.: «La nueva ordenación del espacio marítimo: análisis del Real Decreto 363/2017, de 8 de abril», en *Práctica Urbanística*, núm. 150 (2018).
- «La planificación espacial marina, la interacción tierra-mar y su incidencia sobre la competencia autonómica», en *Autonomía, Costas y Litoral*, Institut d'Estudis de l'Autogovern, Barcelona y Palma de Mallorca, 2023, pp. 167-195.
- SUÁREZ DE VIVERO, J. L. y RODRÍGUEZ MATEOS, J. C.: «La dimensión transfronteriza de la ordenación del espacio marítimo en España», en *Planificación del Espacio Marino. Aplicación en España de la Directiva Marina 2014/89/UE*, Menéndez Rexach y B. Rodríguez-Chaves Mimbbrero, RDU ediciones-Universidad Autónoma de Madrid, 2022, pp. 121-150.
- VILLAR ROJAS, F. J.: Sobre el dogma de la planificación (urbanística) previa, en González Sanfiel, A. M. (Director): *Nuevo derecho urbanístico: simplificación, sostenibilidad, rehabilitación*, Aranzadi, Pamplona, 2020.
- YOUNG, O. R., OSHERENKO, G., EKSTROM, J., CROWDER, L. B. y otros: Solving the Crisis in Ocean Governance: Place-Based Management of Marine Ecosystems, *Environment*, vol. 49, p.27, 2007.
- ZAMBONINO PULITO, M.: El Plan de Ordenación de la demarcación Estrecho y Alborán, en Menéndez Rexach, A. y Rodríguez-Chaves Mimbbrero, B. (Directores): *Planificación del espacio marino. Aplicación en España de la Directiva marco 2014/89/UE*, RDU, 2023.
- ZAMORANO WISNES, J.: «El plan de ordenación de la demarcación sudatlántica», en *Planificación del Espacio Marino. Aplicación en España de la Directiva Marina 2014/89/UE*, A. Menéndez Rexach y B. Rodríguez-Chaves Mimbbrero (Dirs.), RDU ediciones-Universidad Autónoma de Madrid, 2022, pp. 315-345.

