



INTE**M**ARES



# Estrategia de Gobernanza para la Red Natura 2000 marina de España **LIFE INTEMARES**



# Índice de contenidos

<b>Resumen ejecutivo</b>	<b>1</b>
<b>Executive summary</b>	<b>3</b>
<b>Prólogo</b>	<b>5</b>
<b>Agradecimientos</b>	<b>6</b>
<b>A dónde queremos llegar: hacia una gobernanza eficaz de la Red Natura 2000 marina</b>	<b>7</b>
Introducción	7
Visión compartida de la gobernanza: valores, funciones y estructuras	8
<b>Cómo lo hemos hecho: un proceso colectivo y participativo</b>	<b>13</b>
Aspectos metodológicos de la Estrategia	13
<b>Dónde estamos: el reto pendiente en la conservación marina</b>	<b>15</b>
Ámbito de actuación	15
Marco jurídico de la gobernanza marina	19
Obstáculos a superar: un diagnóstico participativo	34
<b>Cómo se puede mejorar la situación: una hoja de ruta para la gobernanza marina</b>	<b>38</b>
Objetivos	38
<b>Cómo no perder el rumbo: el Plan de seguimiento</b>	<b>48</b>
<b>Glosario</b>	<b>53</b>
<b>Acrónimos</b>	<b>57</b>
<b>Anexos</b>	<b>58</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>59</b>
Informes de devolución	61

## Coordinadores

Óscar Esparza Alaminos, Beatriz Nieto Novoa y José Luis García Varas (WWF España); Victoria González, Silvia Guadix y Víctor Gutiérrez (Fundación Biodiversidad).

## Autores

Óscar Esparza Alaminos, Beatriz Nieto Novoa, José Luis García Varas (WWF España) y Silvia Guadix (Fundación Biodiversidad).

En colaboración con el equipo de la Universidad de Murcia integrado por: Pedro Noguera Méndez, María Semitiel García (Coordinadores), José Antonio García Charton, Amelia Cánovas Muñoz, Jesús Enrique Argente García, Blanco Soro Mateo y Elisa Pérez de los Cobos Hernández. Y Jorge Alonso (MITECO).

## Edición

Guillermo Prudencio Vergara

## Maquetación

Otro tipo con gafas

## Foto de portada

Miguel Murcia

© Texto: 2021, WWF.

WWF España

Gran Vía de San Francisco,8-D. 28005 Madrid

Las marcas registradas WWF® and World Wide Fund for Nature® y ©1986 Logotipo del Panda son propiedad de WWF-World Wide Fund For Nature (anteriormente World Wildlife Fund).

Para más información visite [wwf.es](http://wwf.es)

# Resumen ejecutivo

La creación de redes de espacios marinos protegidos es una de las principales estrategias de conservación que se ha llevado a cabo en todo el mundo para preservar la biodiversidad y los recursos marinos. España está a la vanguardia de Europa en esta materia, con más del 12% de las aguas españolas protegidas, la mayoría amparadas por la Red Natura 2000. Un avance que ha sido posible gracias al esfuerzo de investigación realizado en los últimos años para aumentar el conocimiento sobre los ecosistemas marinos, y al compromiso de las administraciones y la sociedad.

Más allá de la creación de nuevos espacios protegidos, el principal desafío es lograr una adecuada gestión que los mantenga en un estado de conservación favorable, compatibilizando los usos y actividades humanas con toda su riqueza y diversidad natural. Por eso España está desarrollando hasta 2024 el LIFE IP INTEMARES, el mayor proyecto de conservación marina de Europa, que persigue lograr un cambio de paradigma en la gestión de la Red Natura 2000, con la participación y el conocimiento científico como herramientas básicas para la toma de decisiones.

Para conjugar y gestionar los diversos intereses y actividades que confluyen en el mar, es esencial un conjunto de mecanismos, procesos y reglas: es lo que se conoce como gobernanza marina. Una gestión eficaz y participativa de los espacios marinos protegidos como la que busca el LIFE IP INTEMARES, implicaba diseñar un nuevo modelo de gobernanza: así surge esta estrategia de gobernanza de la Red Natura 2000 marina, a partir de un proceso en el que se han implicado 80 entidades de los distintos sectores vinculados al mar: ciencia, pesca, conservación, administración...

En total, se han involucrado 285 personas procedentes de todas las demarcaciones marinas, en espacios como talleres de indagación y consulta o encuestas en línea. Un proceso participativo que ha definido las líneas clave de este nuevo modelo de gobernanza. Este se asienta sobre unos valores que deben impregnar todas las actuaciones: inclusión y representatividad; transparencia y alcance claro de las decisiones; liderazgo compartido, diálogo y respeto; y la rendición de cuentas.

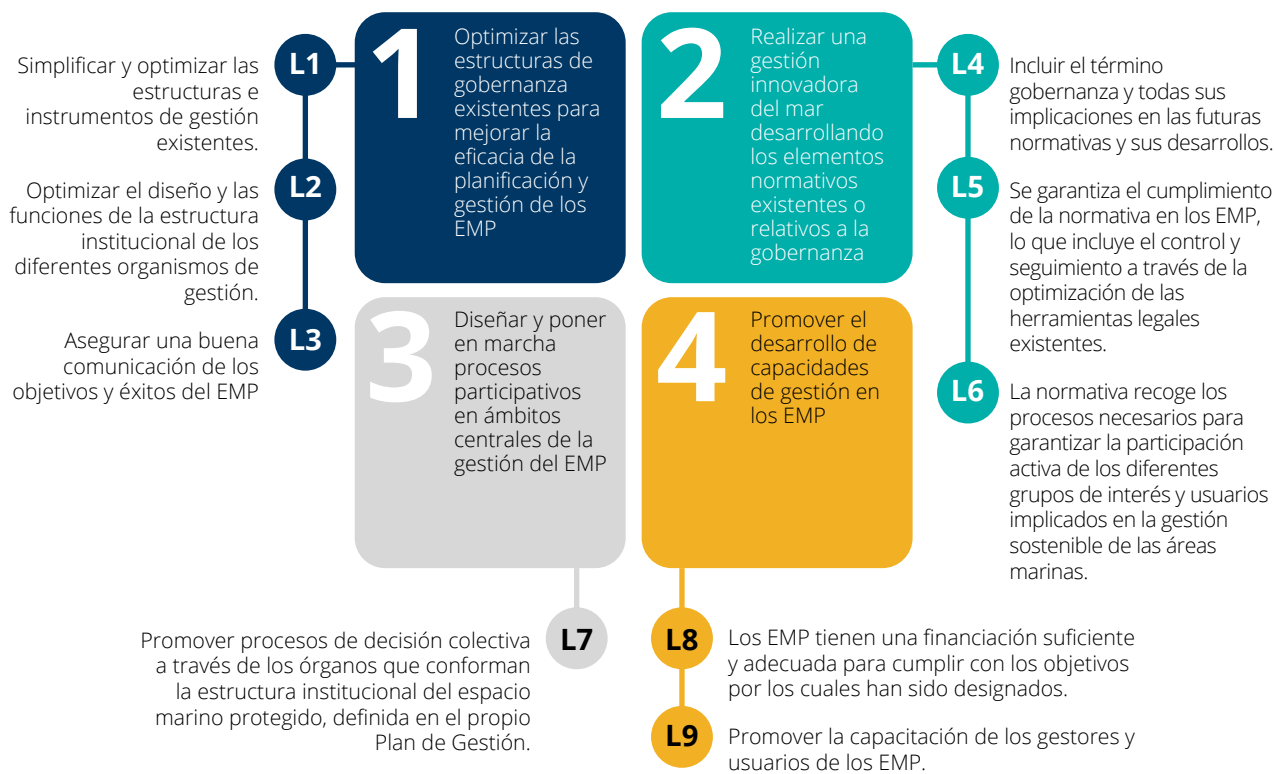
A nivel local, se desarrolla a partir de órganos o estructuras de gobernanza, creados según las necesidades de cada territorio, que realizan una serie de funciones esenciales mediante procesos participativos con cuatro fines principales: uno, la indagación colectiva y el aprendizaje mutuo para identificar nuevas necesidades o hacer nuevas propuestas que mejoren el funcionamiento; dos, la toma de decisiones para generar corresponsabilidad en todas las partes; tres, la gestión del conflicto, para abordar intereses contradictorios o contrarios a los objetivos de conservación de los espacios protegidos; y cuatro, la celebración y reconocimiento, mediante la organización de eventos o espacios que fomenten la confianza, la cohesión y el sentido de pertenencia.

La implementación de esta estrategia de gobernanza contribuirá a un modelo de gestión de los espacios marinos protegidos innovador, eficiente, participativo y adaptativo: un modelo para la Red Natura 2000 marina a la altura de los retos del presente. Se han definido cuatro objetivos con nueve líneas de actuación a corto, medio y largo plazo, y un

exhaustivo Plan de Seguimiento, que permitirán fijar el rumbo y no perderlo a lo largo de esa difícil travesía.

La estrategia de gobernanza propone tres niveles de trabajo y organización, desde el más pegado al territorio hasta la Administración General del Estado, y define unos resultados esperados y unos indicadores de cumplimiento, que se evaluarán en el Plan de Seguimiento. Las líneas de actuación serán ensayadas en, al menos, cinco espacios de manera coordinada con otras actuaciones del proyecto.

**Figura 1. Objetivos y líneas de actuación**



Fuente: Elaboración propia

A lo largo de la elaboración de esta estrategia ha trascendido una notable demanda de participación de todos los grupos de interés en la gestión de la Red Natura 2000. Se reclaman procesos de toma de decisiones más horizontales en los que se incorpore el conocimiento local, integrando diferentes opiniones e intereses: en definitiva, un modelo de gobernanza en los espacios marinos protegidos más abierto. Todo ello haría posible una gestión más justa, más inclusiva y más eficaz de la Red Natura 2000, que asegure la conservación de las especies y ecosistemas que dan sentido a esta red. Una red de espacios protegidos en la que se condensa la inmensa riqueza natural y humana de nuestros mares.

# Executive summary

The creation of marine protected area networks is one of the main conservation strategies that has been implemented worldwide to preserve biodiversity and marine resources. Spain is at the forefront of Europe in this effort, as more than 12% of Spanish seas have been protected, most of them under the Natura 2000 Network. This progress has been possible thanks to the research effort made in recent years to increase the knowledge about marine ecosystems, and also thanks to the commitment of administration and society as a whole.

Beyond the creation of new protected areas, the main challenge that lies ahead is to achieve adequate management that maintains these areas in a favorable state of conservation - making human uses and activities compatible with their natural wealth and diversity. For this reason, Spain is developing until 2024 the LIFE IP INTEMARES, the largest marine conservation project in Europe, which aims to achieve a paradigm shift in the management of the Natura 2000 Network. Social participation and scientific knowledge will guide decision-making in this new paradigm.

In order to combine and manage the diverse interests and activities that converge in the sea, a set of mechanisms, processes and rules is essential: this is what is known as marine governance. An efficient and participatory management of marine protected areas, such as that sought by LIFE IP INTEMARES, implied the design of a new governance model. This was the reason to create the governance strategy for the marine Natura 2000 Network, through a process in which 80 entities from many different marine sectors were involved: science, fishing, conservation, government...

In total, 285 people from all the marine demarcations of Spain have been involved, through spaces such as research and consultation workshops or online surveys. This participatory process has defined the key lines of the new governance model of INTEMARES. The model is based on values that should permeate all actions: inclusion and representativeness; transparency and clear scope of decisions; shared leadership, dialogue and respect; and accountability.

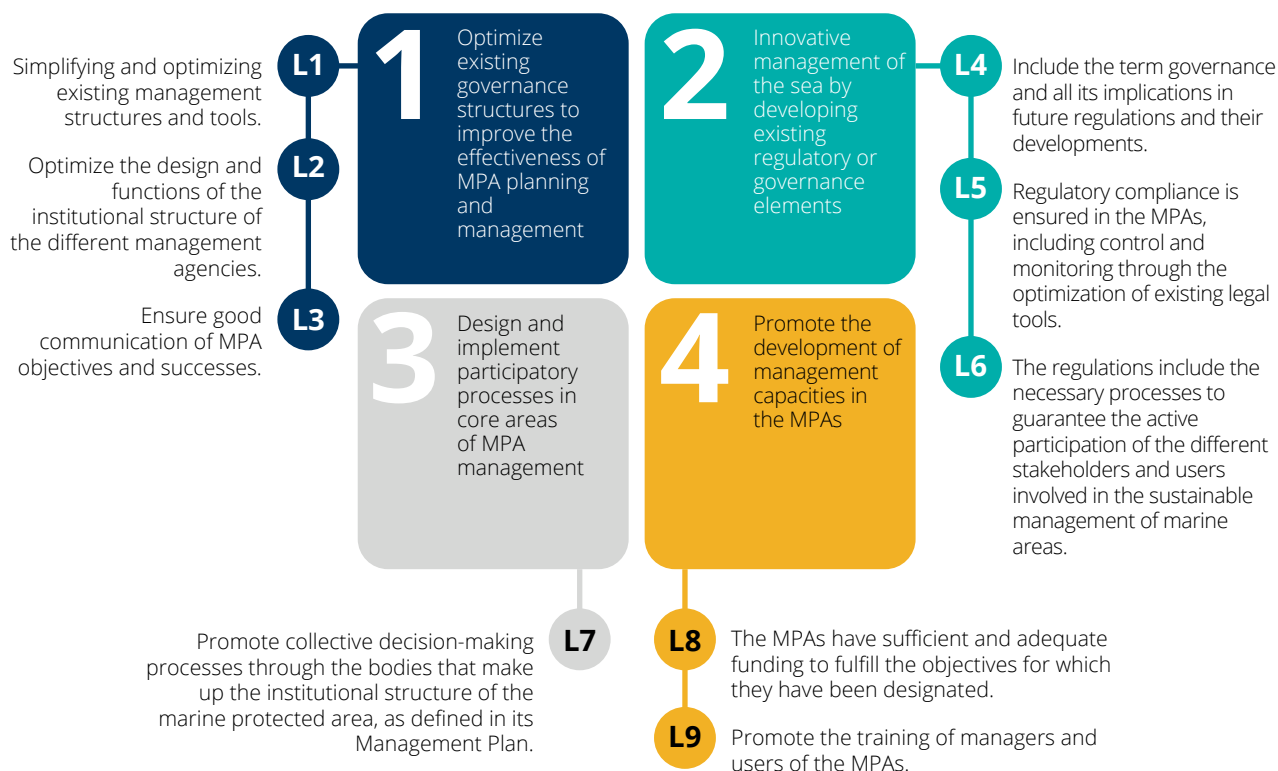
At the local level, it is developed on the basis of governance bodies or structures, created according to the needs of each territory. These governance bodies or structures carry out a series of essential functions through participatory processes, with four main purposes:

- Collective inquiry and mutual learning to identify new needs or make new proposals that improve functioning.
- Decision-making to generate co-responsibility in all parties.
- Conflict management, to address conflicting interests or interests that are against the conservation objectives of protected areas.
- Celebration and recognition, through the organization of events or spaces that foster trust, cohesion and a sense of belonging.

The implementation of this governance strategy will contribute to an innovative, efficient, participatory and adaptive management model for marine protected areas: a model for the marine Natura 2000 Network that meets all the challenges of the present. Four objectives have been defined with nine lines of action in the short, medium and long term, and an exhaustive Monitoring Plan, which will allow us to set the course and not lose it throughout this difficult journey.

The governance strategy proposes three levels of work and organization, from the closest to the territory to the general State administration, and it also defines expected results and compliance indicators, which will be evaluated in the Monitoring Plan. The lines of action will be tested in at least five areas in coordination with other actions of the project.

**Figure 1. Objectives and lines of action**



Source: Elaborated by the authors

Throughout the process to create this strategy, a notable demand for enhanced participation in the management of the Natura 2000 Network has been detected from all stakeholders. There is a demand for more horizontal decision-making processes in which local knowledge is incorporated, integrating different opinions and interests: in short, stakeholders desire a more open model of governance in marine protected areas. This would make possible a more equitable, inclusive and intelligent management of the Natura 2000 Network, ensuring the conservation of the species and ecosystems that give meaning to this network. A network of protected areas in which the immense natural and human richness of our seas is condensed.

# Prólogo

La conservación marina en España ha dado un gran salto adelante en los últimos años, con un enorme esfuerzo de investigación que está permitiendo conocer mucho mejor la geología, oceanografía, biología y ecología de una importante superficie marina en todas las aguas españolas. Un conocimiento que justifica el esfuerzo en protección de nuestros mares. Una protección que pasa por la designación de espacios para la conservación de hábitats y especies y por una adecuada gestión que los mantenga en un estado de conservación favorable, a través de la compatibilización de los usos y actividades con la riqueza y diversidad de nuestros mares.

La urgente necesidad de frenar y reparar el deterioro ambiental se enfrenta al reto de comprender el rol y la relación que mantenemos con la biosfera. Entender la interacción entre el sistema social y el ecológico es especialmente relevante en las áreas costeras. Asumir la necesidad de la moderación en el uso de los recursos naturales precisa aceptar el compromiso ético que mantenemos con las generaciones futuras.

Estamos en un momento crucial, donde muchos intereses económicos apuntan directamente al mar como nicho de nuevas oportunidades. Al mismo tiempo, Europa apremia a poner orden en los usos y actividades, y a anticiparnos a potenciales problemas y conflictos.

El desarrollo y bienestar humano dependen de la salud de los ecosistemas y del estado de la biodiversidad. El verdadero reto de la conservación marina, en España y en el mundo, va más allá de designar espacios protegidos: el desafío tiene que ver con la forma en que percibimos y nos relacionamos con nuestro entorno para construir, y no destruir, un futuro en el planeta.

Por ello, los socios del proyecto [LIFE IP INTEMARES](#) convenimos en abordar, en el marco del proyecto, una estrategia de gobernanza marina participativa que tiene como objetivo contribuir hacia un cambio de modelo que apoye la gestión eficaz de los espacios marinos protegidos en España. En este modelo destaca un cambio de paradigma en el modo en que se producen las relaciones administrativas, propiciando la adopción de políticas públicas con la participación real y efectiva de distintos sectores públicos y privados, proporcionando diferentes espacios y momentos a estos procesos, así como herramientas novedosas que permitan gestionar los recursos de forma más eficiente y sostenible social, económica y ambientalmente.

El presente documento ha sido elaborado de forma participativa, un proceso para avanzar hacia un nuevo modelo a partir de las visiones y necesidades de los socios del proyecto, los usuarios y los gestores de la Red Natura 2000 marina del territorio español.

Contiene una serie de líneas de actuación a desarrollar en el marco del proyecto INTEMARES, que serán ensayadas en, al menos, cinco espacios de manera coordinada con otras actuaciones del proyecto: la elaboración y actualización de planes de gestión, las acciones de coordinación entre administraciones y las actuaciones de formación y capacitaciones, entre otras. El seguimiento, la evolución y la viabilidad final de esos cinco ensayos de un nuevo modelo de gobernanza dará lugar a una segunda versión de esta estrategia. Por ello, estamos ante un documento vivo y participativo.

# Agradecimientos

Esta estrategia ha sido posible gracias a un proceso participativo que ha involucrado a más de 350 participantes de todo el territorio nacional; representantes técnicos y políticos de las administraciones, agentes económicos y diferentes actores sociales, que con la aportación de su experiencia, ideas y espíritu crítico han contribuido a elaborar la primera Estrategia de Gobernanza para la Red Natura 2000 marina de España.

Adelina González, Agustín Espinosa, Agustín Olivares Mor, Ainhize Butron Mota, Aitor Zulueta Tellería, Alberto Martín Coronel, Alberto Navarro, Alicia Crespo García, Ana I. Carricondo, Andrés Alcántara Valero, Ángel Enguix Egex, Ángel Lobo, Ángela María Castellano Santana, Antoni Marc Mira Sanchez, Antonio Cejalvo Lapeña, Antonio Correa, Antonio García Allut, Antonio Gómez Ferrer, Antonio Ruiz Salgado, Araceli Hidalgo Cortijo, Arturo Boyra López, Aurora Quero de Lera. Bárbara Ondiviela, Carla Álvarez Chicote, Carlos Javier Durá Alemán, Cristina Rodríguez Benavente, David León, David Pavón, Elisa Perez de los Cobos Hernández, Elvira Morote, Encarnación Benito Revuelta, Fernando Alarcón, Fernando Rey de la Vega, Francisca Giménez Casalduero, Francisco Javier Zapata Salgado, Gonzalo Martínez Salcedo, Higinio Guerra, Ibon Galparsoro Iza, Ignacio José López Cabrera, Ignacio Munilla, Inmaculada Álvarez, Inmaculada Carrasco Rosado, Inmaculada Torres, Iñigo Retolaza Eguren, Isabel C. Bello Ontiveros, Isabel Tamia Brito Izquierdo, , Jacobo Marrero Pérez, Jaime Baleyron Ferrer, Javier Fernández Ramos, Javier González de Martín Ortiz Samaniego, Jesús Argente García, Jesús Manuel Varas Cobos, Jordi Rodón Peris, Jorge Sáez Jiménez, José A. Santiago Amoedo, José Antonio Aauri Mezquida, José Antonio Esteban Simón, José Antonio Fernández Bouzas, José Basilio Otero Rodríguez, José Manuel Parada, José María Gallart García, José Pascual, Josep María Gili Sardá, Juan Dimas García Acebal, Juan Santiago Cruz Alejandro, Juana Guirao Sánchez, Juanita Zorrilla Pujana, Karine Lopes Bonafi, Laia D'armengol Catalá, Luca Santarossa, Lucía Martínez Posse, Luis José Laría de la Maza, María del Carmen Mingorance, María Oliete Martí, María Soledad Vivas Navarro, Marta Múgica de la Guerra, Matías M. González, Miguel Alejandro Pereira, Miguel Gómez Muñoz, Miguel Óscar García Fernández, Milagros Pérez Villalba, Mónica Campillos Llanos, Montserrat Gimeno Ortiz, Montserrat Martínez Morán, Gil, Nayra García, Olga Ayza Mascarell, Orlando Umpiérrez García, Oscar Sagué Pla, Pablo Pita, Pablo Ramón Fernández Asensio, Paloma Peón Torre, Pedro Guerra, Pep Amengual, Raimundo Castón Calatayud, Ramón Ballester Sabater, Ricardo Borrás Tejedor, Ricardo Haroun Tabraue, Rómulo Barone, Sara Pombar, Sebastián Aguado Pérez, Silvia González Ruiz, Silvia Revenga Martínez de Pazos, Tania Montoto, Tomás Azcárate Díaz de Losada, Víctor García, Virginia Estévez, Xisco Sobrado Llompart.

De igual modo, nos gustaría agradecer a todos los socios del proyecto INTEMARES por su implicación y su tiempo, así como todas las entidades que durante el proceso participativo nos han cedido de manera gratuita sus instalaciones para poder llevar a cabo cada uno de los espacios de participación: Cruz Roja España, Autoridad Portuaria Motril.



# A dónde queremos llegar: hacia una gobernanza eficaz de la Red Natura 2000 marina

El proyecto LIFE INTEMARES avanza hacia el objetivo de lograr una gestión eficaz de los espacios marinos de la Red Natura 2000, con la participación activa de los sectores implicados y con la investigación como herramientas básicas.

La Fundación Biodiversidad del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico coordina el proyecto. Participan como socios el propio ministerio, a través de la Dirección General de Biodiversidad, Bosques y Desertificación; la Junta de Andalucía, a través de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible, así como de la Agencia de Medio Ambiente y Agua; el Instituto Español de Oceanografía; AZTI; la Universidad de Alicante; la Universidad Politécnica de Valencia; la Confederación Española de Pesca, SEO/BirdLife y WWF-España. Cuenta con la contribución del Programa LIFE de la Unión Europea.

## Introducción

La gran extensión y diversidad de los espacios marinos que integran la Red Natura 2000 en España hacen de su gobernanza un verdadero desafío. Los espacios marinos protegidos tienen peculiaridades que dificultan esa labor, como la no existencia de la propiedad privada, el reparto competencial entre la administración general y las Comunidades Autónomas, el creciente número de actividades con marcos regulatorios particulares -con origen, en algunos casos, en organismos internacionales-.

A su vez, una correcta gobernanza marina es vital para lograr una gestión eficaz de los espacios de la Red Natura marina, una gestión que asegure la conservación de los hábitats y especies que les hicieron merecedores de protección.

En este marco encontramos, además, otra serie de retos previos a tener en cuenta a la hora de abordar esta estrategia:

- ✔ Diseñar **planes de gestión de los espacios marinos**, en general, y de los protegidos en particular, que sean **coherentes y eficaces** en el logro de sus objetivos.
- ✔ **Garantizar la continuidad en el tiempo de aquellas medidas y procesos** que demuestren su eficacia en la gestión de los espacios y en la conservación de los hábitats y las especies (de acuerdo con los objetivos de la Red Natura 2000 marina y la Directiva Marco sobre la Estrategia Marina) para **alcanzar el Buen Estado Ambiental**.
- ✔ Integrar las diferentes **políticas marinas sectoriales** (comunitarias, nacionales, regionales o locales) y contribuir a su formulación conjunta de forma coordinada

y coherente, para que puedan ponerse en práctica. Así mismo, evaluar la eficacia de su aplicación en la gestión de los espacios marinos de la Red Natura 2000.

- ✔ Establecer sinergias con los objetivos del futuro **Plan Director de la Red de Áreas Marinas Protegidas de España** (RAMPE), y criterios mínimos comunes para la gestión coordinada y coherente de la Red.
- ✔ Contribuir a la adecuada aplicación de la **Directiva Marco de Ordenación del Espacio Marítimo** (DMOEM) en España, ya que la coordinación con las administraciones autonómicas y estatales encargadas de establecer las distintas políticas sectoriales debe tenerse en consideración a la hora de elaborar los planes de ordenación marítima.
- ✔ Contribuir a la implementación del **Marco de Acción Prioritaria para la financiación de la Red Natura 2000 en España** (MAP), para el periodo 2014-2020 y su continuación hasta 2027, que ofrece una visión de las medidas necesarias a implementar en la red Natura 2000, especificando las necesidades de financiación y vinculando a los correspondientes programas de financiación de la UE.

## Visión compartida de la gobernanza: valores, funciones y estructuras

**La gobernanza** son todos aquellos mecanismos, procesos y reglas a través de los cuales se regulan las personas o sectores y sus diferentes intereses y afecciones sobre el medio marino (como son todas aquellas relacionadas con la conservación y protección de la biodiversidad marina, la explotación y extracción de los recursos marinos, el turismo, el tráfico marítimo, las fuentes de energía y el acceso a los recursos genéticos, entre otras) sin olvidar las actividades terrestres que puedan influir en la parte marina.

Ante esta definición surgen diversas preguntas: ¿Qué es la gobernanza en la Red Natura 2000 Marina? ¿Cuáles son los principios que deberían guiar un nuevo modelo de gobernanza en ella? ¿Cómo se toman las decisiones y por parte de quién?

Para intentar responder a preguntas como éstas y construir una visión común de la gobernanza que dirigirá la presente Estrategia, se organizó un **primer taller entre los socios de INTEMARES**. Los participantes del proyecto suponen una muestra diversa de entidades y organizaciones. Además de la Fundación Biodiversidad, como coordinadora de INTEMARES, forman parte la administración competente en la gestión de la Red Natura 2000 en el mar, la Dirección General de Biodiversidad, Bosques y Desertificación (en el momento de la celebración del taller era la Dirección General de la Costa y el Mar), una entidad de referencia en investigación marina como es el Instituto Español de Oceanografía (IEO), organizaciones de reconocida trayectoria en conservación marina (SEO/BirdLife y WWF España) y una representación del sector pesquero (la Confederación Española de Pesca, CEPESCA).

A través de la reflexión y el diálogo generado durante el taller, se trató de identificar qué valores y funciones debían estar presentes en el modelo de gobernanza promovido por INTEMARES en relación a cuatro aspectos: **la participación eficaz, su integración en el proceso de toma de decisiones, la transparencia y la rendición de cuentas** para cada

sector presente (Administración, Fundación Biodiversidad, ONG/CEPESCA, personas expertas invitadas y el equipo de la Universidad de Murcia como asistencia externa), con el objetivo de alcanzar una visión compartida. Se expone a continuación el fruto del trabajo de este primer taller como:

## Los valores de la gobernanza marina

- **Inclusión y representatividad:** La **participación** eficaz requiere diseñar procesos participativos donde se definan claramente el alcance de los mismos, para no crear falsas expectativas. Los procesos contemplarán diferentes espacios para la interacción entre los participantes con funciones claras: investigar, informar, deliberar, consultar o participar en la toma de decisiones. La participación deberá ser efectiva para que no se sature ni genere frustración a las personas y organizaciones, por lo que será necesario diseñar espacios y momentos de interacción periódicos.

Un aspecto clave es el tiempo necesario para llevar a cabo los procesos participativos, a tener en consideración en su diseño, y que no siempre se contempla de forma adecuada en los procedimientos administrativos existentes. Para ser eficaces, los procesos participativos necesitan de la función de la facilitación y la resolución de conflictos, que vela por la democratización de los procesos, el cuidado de las personas y las relaciones, y evita así frustración entre los participantes.

Para ganar legitimidad, la **representatividad** de las organizaciones y grupos de interés debe ser equilibrada y las personas con función de representación deben ser designadas en el seno de cada organización o grupo de interés, asegurando la participación de las minorías y los sectores marginados o con dificultades para participar.

- **Liderazgo compartido, diálogo y respeto por la diversidad:** La gobernanza fomentará la **cultura del liderazgo compartido**, así como el respeto por la diversidad, y facilitará el diálogo en los sectores que lo necesiten para asegurar la reflexión.

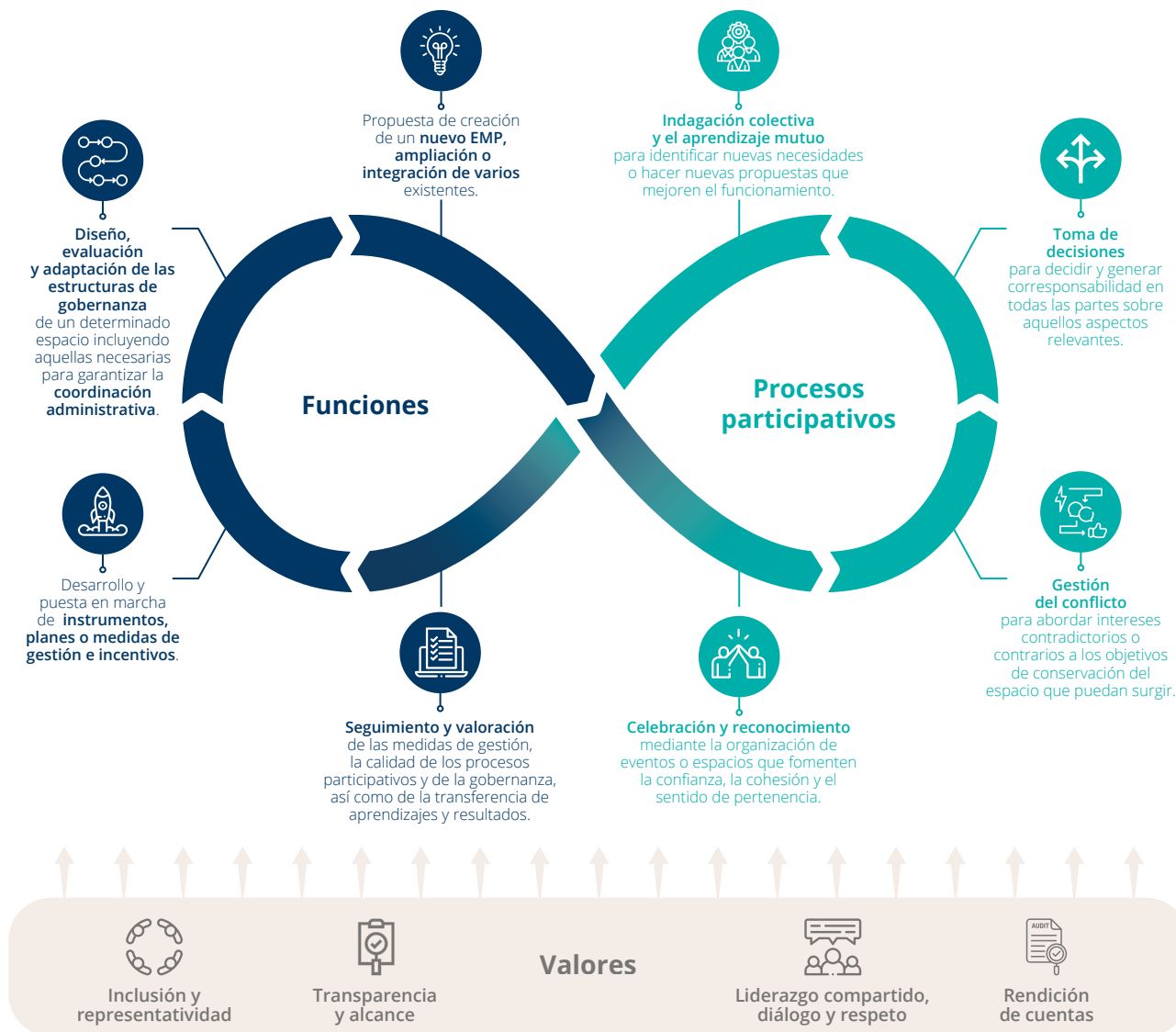
Otro aspecto clave en la gobernanza marina es el **proceso de toma de decisión**. La gobernanza participativa en los espacios marinos protegidos (EMP) tiene vocación de contribuir, influir y participar en la toma de decisiones, que en última instancia debería ejercer el titular de la competencia en la gestión del espacio marino protegido. Las estructuras y mecanismos de participación fortalecerán la cultura del diálogo y el enfoque colaborativo en la búsqueda de soluciones para el cumplimiento de la normativa existente y para el logro de los objetivos de conservación del espacio protegido, buscando la sostenibilidad socioeconómica de las actividades compatibles y la conciliación entre todos los intereses.

**Los procesos contemplarán diferentes espacios para la interacción entre los participantes con funciones claras: investigar, informar, deliberar, consultar o participar en la toma de decisiones**

► **Transparencia y alcance:** En relación con la **transparencia**, la gobernanza asegurará la claridad de los procesos y actuaciones emprendidas, mediante la elaboración y publicación de hojas de ruta que los guíen y documenten (principalmente convocatorias, agendas, actas, fotos, videos e informes divulgativos). Podrán plantearse procesos abiertos que permitan la asistencia de personas observadoras. Debe asegurarse que existan flujos de información bidireccionales, internos y externos, que sean frecuentes, eficientes, y democráticos, asegurando el acceso a todos los sectores. Se habilitarán métodos de evaluación periódica de los procesos para identificar carencias y debilidades del proceso, en un sistema de mejora continua.

► **Rendición de cuentas:** La gobernanza ofrecerá **mecanismos de rendición de cuentas**, con la asignación de responsabilidades entre los participantes, acorde con el ámbito de actuación y el reparto de competencias en materia de medio ambiente. La rendición de cuentas debe ser compartida y llegar a toda la sociedad al ser la Red Natura 2000 un bien común.

**Figura 2. Modelo de gobernanza del LIFE IP INTEMARES**



Fuente: Elaboración propia

## Las funciones de la gobernanza

En el marco de la Red Natura 2000 marina, la gobernanza debe velar por el cumplimiento de sus objetivos globales, mantener las condiciones por las que se estableció, y sostener la coordinación, coherencia e interrelación de espacios, la adecuada comunicación y el intercambio de experiencias.

A nivel local, la meta es alcanzar los objetivos de conservación de los hábitats y especies que motivaron la designación del espacio marino protegido, de modo que los usos y actividades presentes en un determinado espacio deben ser compatibles con su protección. Esto es posible definiendo unas reglas a través de un instrumento de gestión o poniendo en marcha iniciativas que permitan alcanzar los objetivos establecidos.

Esta estrategia apoya el diseño de un modelo de gobernanza adaptado a las características de cada territorio, que asegure el cumplimiento de las funciones y objetivos específicos de cada EMP.

Algunas de las **principales funciones de la gobernanza** son:

- La propuesta de **creación** de un nuevo EMP, su **ampliación** o la **integración** de varios EMP existentes.
- El **diseño, evaluación y adaptación de las estructuras de gobernanza**, incluyendo las necesarias para garantizar una **adecuada coordinación** administrativa.
- El **desarrollo y puesta en marcha** de los **instrumentos, planes o medidas** de gestión **e incentivos** de un determinado espacio para alcanzar los objetivos de conservación.
- El **seguimiento y valoración** de las medidas de gestión, la calidad de los procesos participativos y de la gobernanza, así como de la comunicación eficaz de la información generada a la sociedad y la transferencia de aprendizajes y resultados.

Según sean estas necesidades, el modelo podrá incorporar **estructuras** tales como:

- **Comisiones técnicas, gestoras o asesoras** formadas por gestores de la administración local, autonómica o estatal de la Red Natura 2000 marina y por representantes de los grupos de interés (sectores socioeconómicos, ciencia y ONG ambientales).
- **Plenarios o foros** que incluirán una representación más amplia de todos los implicados, (personas usuarias, vecinos y vecinas, ayuntamientos, ciencia, ONG, asociaciones, grupos de Acción Local...).
- **Grupos de trabajo específicos** con funciones o tareas especializadas.

Un diseño adaptativo del modelo permite tener en cuenta las diferentes tipologías de EMP y niveles de implicación social existentes, facilitando la participación de la sociedad en la gestión y fomentando su corresponsabilidad sobre los espacios de los que es parte.

Así mismo, estas estructuras podrán sostener procesos necesarios tales como:

- **La indagación y aprendizaje:** a través de la ciencia y el conocimiento local tradicional para aportar información relevante, plantear investigaciones necesarias, reflexionar sobre resultados y su aplicación, etc., generando así corresponsabilidad.
- La integración eficaz de la participación en la **toma de decisiones** para generar corresponsabilidad en todas las partes sobre aquellos aspectos relevantes, concernientes al ámbito de actuación del EMP, según sea en relación a los objetivos y medidas previstas en los instrumentos de gestión o en otros ámbitos de la comunicación, el seguimiento y evaluación del proceso.
- La **gestión del conflicto:** mediante herramientas de facilitación, mediación o arbitraje según sea necesario, generando procesos seguros que permitan explicitar el conflicto y gestionarlo siempre que exista (sea a nivel sectorial o institucional), potenciando su valor como fuente de aprendizaje y mejora social.
- **La celebración, reconocimiento y pertenencia:** mediante la organización de eventos periódicos que promuevan la confianza y cohesión entre usuarios y gestores, generando **capital social**.

Para todo ello, el modelo deberá considerar las limitaciones legales, presupuestarias y políticas en cada caso, aprovechando las estructuras y capacidades existentes, previendo, cuando resulte posible, la dedicación de recursos necesarios e incentivando mediante el empoderamiento y capacitación la participación de la sociedad.

### Guía de procesos participativos de INTEMARES

En el día a día, y por diversos motivos, existen limitaciones a una **participación eficaz** en la planificación y la gestión de los EMP. El reto, por lo tanto, es revertir esta situación, ya que una participación eficiente permite mejorar el diseño de los procesos a partir del conocimiento local, incrementando la confianza y el compromiso con las decisiones adoptadas, integrando diferentes opiniones e intereses, promoviendo y desarrollando el aprendizaje social. Todo ello hace posible una planificación y una gestión más justa, más inclusiva y más inteligente.

En el marco de esta estrategia se ha elaborado una [Guía de procesos participativos](#) que tiene como objetivo ofrecer un marco de trabajo, propuestas y herramientas, extrapolables a cualquier otro espacio protegido, para inspirar y orientar una nueva gestión del mar.

# Cómo lo hemos hecho: un proceso colectivo y participativo

## Aspectos metodológicos de la Estrategia

La Estrategia de Gobernanza es el resultado de un trabajo y un proceso colectivo que busca incorporar la diversidad de sensibilidades y puntos de vista que existen sobre la gestión de los espacios marinos protegidos en España. Por ello, la participación ha sido clave desde la recogida de información hasta la elaboración del presente documento, y lo será igualmente en su ensayo en el marco de experiencias demostrativas de Gobernanza.

Para promover la máxima implicación posible de usuarios y gestores de los espacios marinos protegidos en el diagnóstico y diseño de las propuestas a lo largo de todo el proceso, se han utilizado las siguientes herramientas, que pueden consultarse en detalle en el anexo I metodológico:

- Análisis de legislación y normativa.
- Estudios de casos y entrevistas.
- Evaluación de la eficacia de la gobernanza.
- Encuestas online.
- Talleres participativos de indagación y consulta.
- Comité de Participación Social.

Figura 3. Datos del proceso participativo

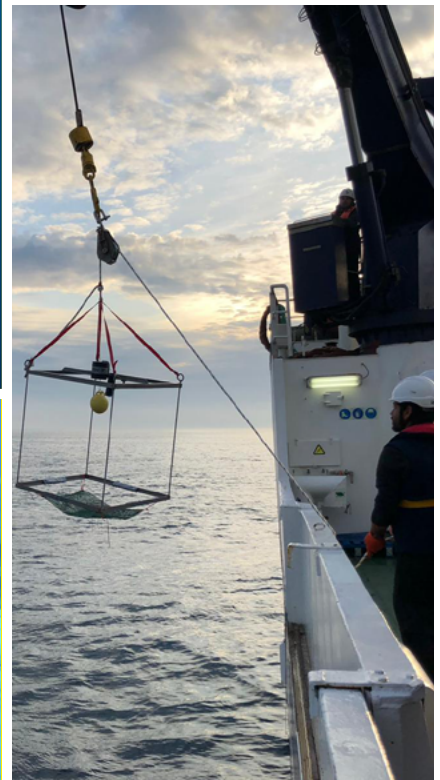


Fuente: Elaboración propia

© Manuel Murcia



© Manuel Murcia





# Dónde estamos: el reto pendiente en la conservación marina

## Ámbito de actuación

La creación de redes de espacios marinos protegidos (EMP)<sup>1</sup> es una de las principales estrategias de conservación, de contrastada eficacia, que se ha llevado a cabo en todo el mundo para la protección de la biodiversidad y la conservación de los recursos marinos.

Las aguas españolas abarcan más de un millón de kilómetros cuadrados, con características de gran singularidad, complejidad e importancia que convierten a España en el país europeo con mayor biodiversidad marina. Para garantizar la conservación de toda esta riqueza ecológica y la sostenibilidad de los recursos y servicios que ofrece a la sociedad, en la década de los ochenta se comenzaron a designar pequeñas reservas marinas de interés pesquero (RMIP), que incluyen planes de gestión y zonas de no pesca. En los años siguientes, a través de la Directiva Hábitats de la Unión Europea se designaron nuevos espacios protegidos, también marinos, que formarían parte de la Red Natura 2000, que es actualmente la mayor red internacional de espacios protegidos.

En el medio marino destaca el impulso que dio el proyecto [LIFE +INDEMARES](#) (2009-2015) para mejorar el conocimiento de amplias áreas profundas, alejadas de la costa. Una información que permitió aumentar la Red Natura 2000 de forma sustancial, del 1 al 8,5%, en las zonas marinas más olvidadas hasta entonces, además de dar pie al proyecto LIFE IP INTEMARES y a la declaración del corredor migratorio de cetáceos del Mediterráneo como Área Marina Protegida (AMP) en 2018. Gracias a ese esfuerzo, más del 12% de la superficie marina española estaba protegida en 2020. Y el compromiso del Estado es llevar este porcentaje hasta el 30% para 2030.

España alberga un total de 118 tipos de hábitats naturales de interés comunitario (que representa un 51% del total en la UE) y 263 especies de interés comunitario (29% del total UE), además de 125 especies del anexo I de la Directiva Aves (que constituye un 64% del total europeo). La conservación de esos tipos de hábitat y de esas especies, que conlleva, entre otros, la obligación de designar espacios de la Red Natura 2000, ha dado lugar a día de hoy en España a una Red formada por un total de 1872 espacios protegidos, 1467 de los cuales se corresponden con LIC y 657 ZEPA. Destaca el hecho de que 251 espacios protegidos Red Natura 2000 en España, atesoran simultáneamente valores amparados por ambas directivas, Hábitats y Aves, ostentan ambas figuras de protección.

Con más de 138.000 km<sup>2</sup> protegidos, un 27,36% del territorio nacional, España es uno de los países con mayor porcentaje de su **superficie incluida en la Red Natura 2000 marina** (RN2000M), a lo que se suma una superficie protegida en el medio marino superior a los 84.300 km<sup>2</sup>, aproximadamente el 7,9% de las aguas marinas (a 2020).

<sup>1</sup> Se emplea EMP de forma genérica para no confundirse con la figura de AMP, que es un tipo específico de espacio protegido creado en la Ley 41/2010 de protección del Medio Marino.

Como resultado, la contribución española a la Red Natura 2000 en la UE resulta particularmente muy relevante. España es, con gran diferencia, el Estado que mayor superficie aporta a la red europea (18% del total; un 21% considerando solo el ámbito marino). De las aguas incluidas en la RN2000M, un 96% de la gestión corresponde a la Administración General del Estado (AGE) y el 4% restante a las Comunidades y Ciudades Autónomas (CCAA).

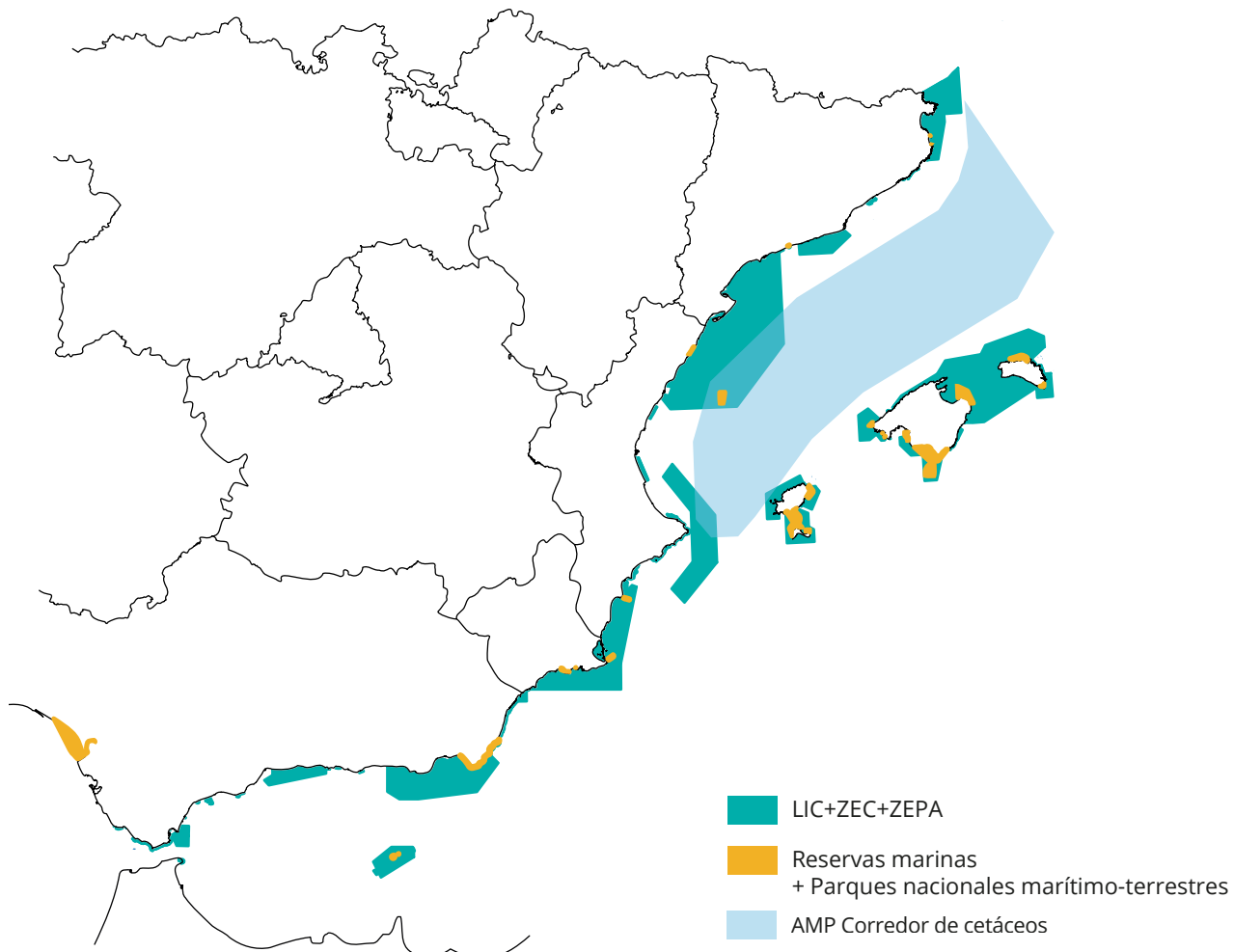
No obstante, el crecimiento de los espacios protegidos no ha ido siempre acompañado de las medidas y recursos necesarios para garantizar el logro de sus objetivos de conservación. Por ello, uno de los retos de la actual RN2000M es la aprobación y aplicación de instrumentos de gestión eficaces y adaptativos que permitan mantener las especies y hábitats en un estado de conservación favorable.

**Tabla 1. Figuras de conservación en España de ámbito estatal, comunitario e internacional**

Ámbito	Figura	Normativa	Competencias
<b>Nacional</b>	Área Marina Protegida (AMP)	LPNB 42/2007	AGE
	Reserva Natural	LPNB 42/2007	AGE/CCAA/mixta
	Parque	LPNB 42/2007	AGE/CCAA/mixta
	Monumento Natural	LPNB 42/2007	AGE/CCAA/mixta
	Paisaje Protegido	LPNB 42/2007	AGE/CCAA/mixta
	Reserva Marina	Ley 33/2001 PME	AGE/CCAA/mixta
<b>Comunitario</b>	Lugar de Interés Comunitario (LIC)	Directiva 92/43/CEE LPNB 42/2007 Normativa autonómica	AGE/CCAA/mixta
	Zona de Especial Conservación (ZEC)	Directiva 92/43/CEE LPNB 42/2007 Normativa autonómica	AGE/CCAA/mixta
	Zona de Especial Protección para las Aves (ZEPA)	Directiva 92/43/CEE LPNB 42/2007 Normativa autonómica	AGE/CCAA/mixta
<b>Internacional</b>	Zonas OSPAR	Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-east Atlantic. Convenio de Oslo-París, OSPAR. 1992	AGE
	Zonas Especialmente Protegidas de Importancia para el Mediterráneo (ZEPIM)	Protocolo sobre las Zonas Especialmente Protegidas y la Diversidad Biológica del Mediterráneo Convenio de Barcelona (en 1995)	AGE
	Reserva de la Biosfera	Program Man and Biosphere - UNESCO	AGE/CCAA/mixta
	Patrimonio Mundial	Convención para la protección del Patrimonio cultural y natural de la Humanidad de la Unesco (en 1982)	AGE/CCAA/mixta
	Geoparque	UNESCO Global Geoparks (2015)	AGE/CCAA/mixta
	Humedal Internacional	RAMSAR Convention (en 1992)	AGE/CCAA/mixta
	Hope spot-Red Mundial de Reservas Marinas	IUCN-World Commission on Protected Areas	AGE/CCAA/mixta

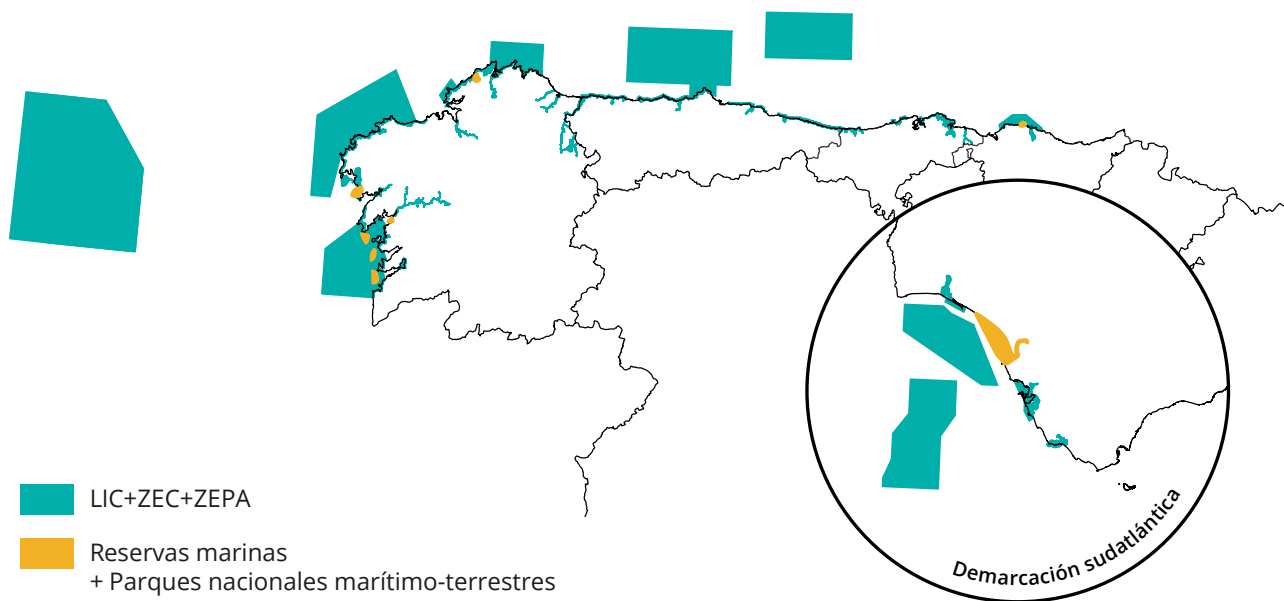
Fuente: Elaboración Universidad de Murcia (UMU). Nota: En las figuras internacionales los años corresponden a la fecha de adhesión de España a dichas redes de conservación y convenios internacionales.

Figura 4. EMP competencia de la Administración General del Estado en la Región MMED



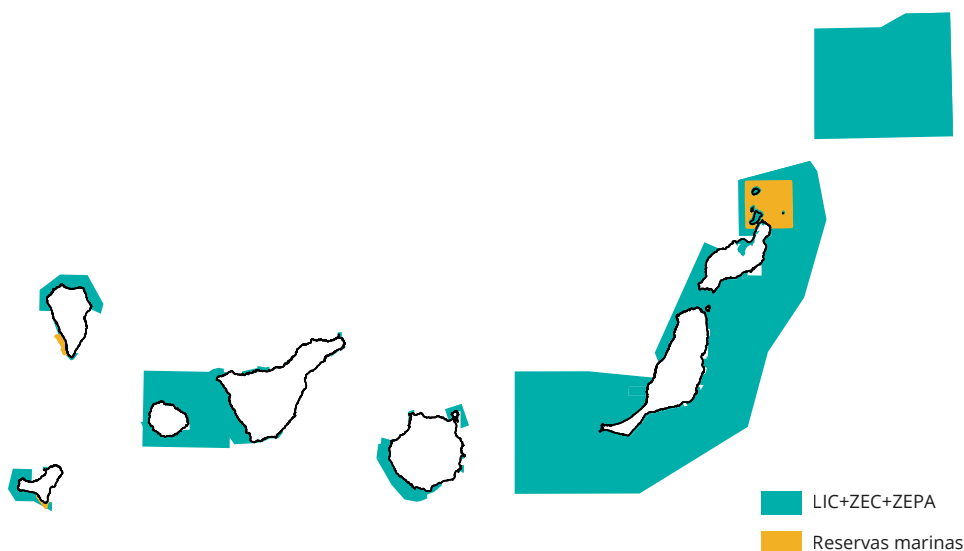
Fuente: MITECO

Figura 5. EMP competencia de la Administración General del Estado en la Región MATL



Fuente: MITECO

**Figura 6. EMP competencia de la Administración General del Estado en la Región MMAC**



Fuente: MITECO

Lograr una gestión eficaz, innovadora y participativa que permita alcanzar los objetivos de conservación de esta enorme superficie marina designada en los últimos años es el principal reto de España en materia de conservación del océano.

### **LIFE IP INTEMARES: un gran salto en la conservación marina**

En 2017 nace el Proyecto [LIFE IP INTEMARES](#), un proyecto de 8 años que pretende contribuir a un nuevo modelo de gestión, mediante la integración y mejora de las políticas, aportando procesos innovadores de elaboración de planes de gestión, proporcionando capacitación y asegurando la coordinación de los grupos de interés, promoviendo la utilización de diferentes fuentes de financiación para optimizar la gestión de los Espacios Marinos Protegidos (EMP).

Entre las actividades abordadas por INTEMARES está completar la Red Natura 2000 marina, asegurando que los hábitats y especies marinos recogidos en los anexos de las Directivas Hábitats y Aves estén suficientemente representados. Para ello, el proyecto incluía el estudio científico de nueve lugares por su posible incorporación a la red. Además, se ha llevado a cabo un análisis de insuficiencias identificadas a nivel de hábitats y especies (incluyendo aves) marinas en la Red Natura 2000, con la participación de expertos de todas las demarcaciones marinas, con el fin de proponer nuevos espacios y medidas hasta completarla.

La Estrategia de Gobernanza de la Red Natura 2000 marina contribuirá a una gestión coherente y eficaz del conjunto de los EMP de nuestro país.

# Marco jurídico de la gobernanza marina

Partiendo de las siguientes consideraciones:

- El amplio contexto normativo existente.
- La complejidad competencial del medio marino.
- La necesidad de trascender la participación ciudadana para alcanzar la implicación de las poblaciones locales<sup>2</sup>.
- Y la emergencia de nuevos marcos institucionales o jurídicos para la gestión participativa.

La naturaleza jurídica del ámbito marino en España pone de relieve **la necesidad de mejorar los mecanismos de coordinación entre los distintos niveles de la administración así como la consideración de los diferentes intereses sectoriales**, y así fue corroborado en todos los talleres participativos realizados en esta acción.

A continuación se menciona con más detalle cada uno de estos elementos por su trascendencia para alcanzar los objetivos de esta estrategia.

## Amplio contexto normativo

Los límites entre ecosistemas marinos y las características oceanográficas que explican la distribución de los hábitats y especies no suelen tener relación con las fronteras nacionales. Por eso, muchos de esos elementos naturales son compartidos y para lograr su protección y conservación efectiva es esencial la cooperación y colaboración internacional.

Existen numerosos convenios internacionales dedicados, o que contribuyen, a la protección del medio marino. Los más relevantes para el ámbito de esta Estrategia son aquellos en los que España es parte contratante, como<sup>3</sup> **CITES, RAMSAR, Bonn, Berna, Barcelona, OSPAR, MARPOL o el Convenio sobre la Diversidad Biológica**, que establece la obligación de los Estados de crear redes coherentes de áreas protegidas tanto terrestres como marinas para garantizar la protección de la diversidad biológica y los servicios de los ecosistemas. Además de la **Agenda 2030**<sup>4</sup> sobre Desarrollo Sostenible impulsada por las Naciones Unidas, en la que en el objetivo (ODS) 14 insta a los países a conservar y utilizar de forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.

A nivel europeo destacan las **Directivas de Hábitats y de Aves** las cuales se han mostrado como el principal instrumento de la Unión Europea para detener la pérdida de biodiversidad en los estados que la integran y para la conservación de los ecosistemas y de las especies de interés comunitario, **dando origen a la Red Natura 2000, que constituye la mayor red mundial de espacios protegidos**.

<sup>2</sup> Convenio de Aarhus de 1998 y su desarrollo en el Derecho comunitario y nacional.

<sup>3</sup> Ver listado completo en el anexo normativo.

<sup>4</sup> <https://www.agenda2030.gob.es/objetivos/objetivo14.htm>

Por su parte, la **Directiva Marco sobre la Estrategia Marina** complementa este enfoque mirando más allá de los espacios marinos protegidos y persigue como objetivo final la protección y conservación de los mares y océanos, estableciendo la **obligación de que los Estados miembros adopten las medidas que sean necesarias para lograr o mantener un buen estado medioambiental del medio marino**. Para lo cual, cada Estado debe elaborar una estrategia marina y un plan de acción para cada región o subregión marina<sup>5</sup>. En España, la transposición de la Directiva marco sobre la estrategia marina se ha llevado a cabo a través de la **Ley 41/2010 de protección del Medio Marino**<sup>6</sup>, la cual incluye además otros aspectos de protección del medio marino previamente no desarrollados en la legislación española, como la Red de Áreas Marinas Protegidas de España y la regulación de los vertidos en el mar.

Además, para poder alcanzar plenamente los objetivos planteados en estas Directivas y en el proyecto INTEMARES es clave el **Convenio sobre acceso a la información, participación del público en la toma de decisiones y acceso a la justicia en materia de medio ambiente**, también conocido como

**Tabla 2. Algunos de los principales convenios internacionales suscritos por España para proteger y conservar la biodiversidad marina y los recursos marinos**

Convenios y acuerdos internacionales	Descripción, objetivo y dimensión
Convenio sobre la Diversidad Biológica	La conservación de la biodiversidad, el uso sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa de los beneficios resultantes de la utilización de los recursos genéticos.  Integrantes: Ciento noventa y cinco estados y la Unión Europea
Conferencia Intergubernamental sobre la Biodiversidad Marina de las Zonas Fuera de la Jurisdicción Nacional	Lograr un tratado global de los océanos, en el marco de la <b>Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (UNCLOS)</b> , mediante un instrumento internacional jurídicamente vinculante relativo al uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional.  Integrantes: estados miembro de ONU
Convenio de Barcelona para la protección del Mar Mediterráneo (UNEP-MAP): ZEPIM	Proteger y, en su caso, mejorar el estado del patrimonio natural y cultural del Mediterráneo, Protocolo de Zonas Especialmente Protegidas de Importancia para el Mediterráneo.  Integrantes: 22 estados
Convención para la Protección del Medio Ambiente Marino del Atlántico del Nordeste. Convenio OSPAR	Conservar los ecosistemas marinos del Atlántico nordeste.  Firmada y ratificada por 15 estados
Convenio de Bonn – ACCOBAMS	Conservación de cetáceos en el mar Negro, Mediterráneo y zona atlántica contigua  Integrantes: 24 estados
Acuerdo para la Conservación de Albatros y Petreles (ACAP)	Conservación a los albatros y petreles a través de la coordinación de actividades internacionales con el objeto de disminuir las amenazas sobre las poblaciones de estas aves marinas.  Integrantes: 13 estados
Comisión Ballenera Internacional	Conservación de las poblaciones de ballenas y posibilitar el desarrollo ordenado de la industria ballenera  Integrantes: 88 estados

5 En España se establecieron 5 demarcaciones marinas (noratlántica, sudatlántica, Estrecho y Alborán, levantino-balear y canaria).

6 Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino (BOE nº 317, 30 de diciembre de 2010)

**Convenio Aarhus**<sup>7</sup>, que parte de la premisa de que una mayor sensibilización e implicación del público en las cuestiones ambientales favorecerá la protección del medio ambiente. El Convenio tiene por objeto contribuir a proteger el derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente adecuado para su salud y su bienestar. Para alcanzar dicho objetivo propone intervenir en tres ámbitos:

1. **Garantizar el acceso del público a la información en materia de medio ambiente.** El tratado recoge el derecho de acceso a la información tanto en su vertiente activa (art. 5) como en su vertiente pasiva (art. 4). La primera implica la obligación de las Administraciones Públicas de difundir la información ambiental que poseen y, en concreto, elaborar informes sobre la situación del medio ambiente en cada Estado al menos cada cuatro años. La vertiente pasiva, en cambio, implica la obligación de entregar a los ciudadanos la información en materia de medio ambiente que soliciten, en el plazo máximo de un mes.
2. **Participación del público en la toma de decisiones en materia de medio ambiente.** El Convenio invita a los Estados firmantes a impulsar la participación del público en la elaboración de políticas relativas al medio ambiente, así como en las normas y la legislación que puedan tener una incidencia significativa en el medio ambiente.

El art. 6 se refiere a la participación del público en la autorización para realizar determinadas actividades, recogidas en el anexo I.

El art. 7 se refiere a la participación en la elaboración de planes o programas relativos al medio ambiente.

Por último, el art. 8, regula la participación en la elaboración de reglamentos.

Establece, entre otras cuestiones, que los plazos del procedimiento deben permitir la participación efectiva del público y que éste debe estar informado de los siguientes elementos desde el inicio del proceso de toma de decisiones:

- ▶ El asunto sobre el cual deberá adoptarse la decisión.
- ▶ La naturaleza de la decisión que se tiene que adoptar.
- ▶ La autoridad encargada de tomar la decisión.
- ▶ El procedimiento previsto, incluidos los detalles prácticos del procedimiento de consulta.
- ▶ El procedimiento de evaluación del impacto sobre el medio ambiente (si está previsto).

3. **Ampliar las condiciones de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.** Las personas que consideren que sus derechos en materia de acceso a la información han sido vulnerados (p.ej., solicitud de información ignorada, rechazada de forma abusiva o respondida de forma insuficiente) podrán presentar un recurso ante la justicia en las condiciones adecuadas y en el marco de la legislación nacional. Se garantiza el acceso a la justicia en caso de violación del procedimiento de participación previsto en el Convenio. Y

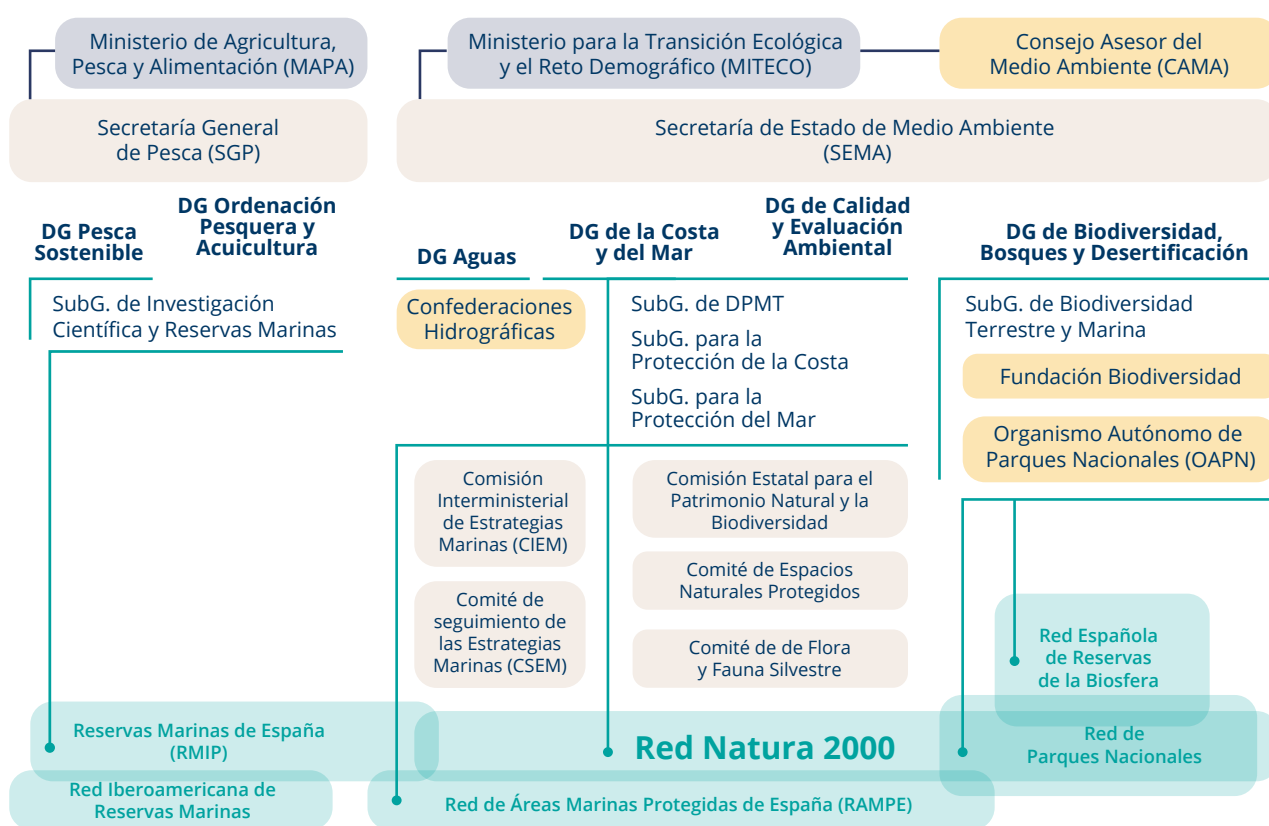
<sup>7</sup> [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2005-2528](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2005-2528)

se permite el acceso a la justicia para la resolución de controversias vinculadas con actos u omisiones de particulares o de autoridades públicas que infrinjan las disposiciones en materia de medio ambiente de la legislación nacional.

## Complejidad competencial

La Administración General del Estado (AGE) tiene un papel destacado a través del Ministerio competente<sup>8</sup> en la ejecución de, entre otras, la política nacional de protección del patrimonio natural, de la biodiversidad y del medio ambiente marino, así como en la lucha contra el cambio climático.

**Figura 7. Organismos de la AGE implicados en la gestión de los EMP de España, órganos de coordinación entre administraciones y de participación (a octubre 2020)**



Fuente: Elaboración propia

**Corresponde a la AGE la declaración y gestión de los espacios de la Red Natura 2000 en el medio marino excepto en los casos en que exista continuidad ecológica del ecosistema marino con el espacio natural terrestre objeto de protección (espacios protegidos marítimo-terrestres), avalada por la mejor evidencia científica existente, en cuyo caso esas funciones corresponden a las Comunidades Autónomas (CCAA).**

Así mismo, las CCAA han asumido competencias en legislación y gestión ambiental, reflejando esto en los respectivos Estatutos de Autonomía. Se asumen como competencias exclusivas de las autonomías: la ordenación del litoral, los puertos recreativos o pesqueros, así como algunos puertos comerciales, el marisqueo y la acuicultura y la pesca en aguas interiores.

<sup>8</sup> En 2020 es el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.



De los 272 espacios marinos de la Red Natura 2000<sup>9</sup>, 93 son de gestión estatal y 179 son de competencia autonómica. Aunque en términos espaciales **el área gestionada por las CCAA supone tan solo el 8% de la superficie marina de la RN2000** es en estas zonas, que se corresponden a las **aguas interiores y espacios litorales, donde se concentra un mayor número de usos y actividades**, con todo lo que ello supone en términos de presiones, amenazas e impactos sobre el medio natural o los conflictos por el acceso a los recursos. Es allí donde se hace más patente que la dimensión social de la gobernanza constituye un gran desafío.

Junto a la complejidad competencial derivada de la estructura del Estado hay que añadir los **solapamientos espaciales y de normativa que se dan, total o parcialmente, entre la mayoría de los espacios marinos protegidos** de diferente tipología y objetivos (Parques Nacionales, Reservas Marinas de Interés Pesquero, Reservas de la Biosfera, LIC, ZEC, ZEPA, AMP, ZEPIM, etc.). Navegar en un escenario así de complejo requiere de colaboración y de coordinación eficaz entre los distintos organismos gestores a diferentes niveles. Es por ello que son muchas las estructuras de coordinación que se han ido creando, en las que se abordan desde múltiples puntos de vista las diversas cuestiones relevantes en materia de protección de la biodiversidad y conservación de los recursos naturales (ver tabla).

**Tabla 3. Estructuras de coordinación de EMP**

Estructura de coordinación	Breve descripción
Conferencia Sectorial de Medio Ambiente	Es un órgano consultivo en materia ambiental, formado por el Ministerio competente (MITECO), CCAA y Ciudades Autónomas, los cuales se reúnen al menos una vez al año.
Comités de seguimiento de las EEMM y grupos de trabajo técnico	Son órganos colegiados integrados por miembros del MITECO, CCAA y Ciudades Autónomas, presentes en cada Demarcación Marina encargados del seguimiento y coordinación en materia de medio marino para mantener el buen estado ambiental marino. Se deben reunir, al menos, una vez al año o con la frecuencia que estime necesario su presidente para cumplir con sus fines. Sus informes los elevan a la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente.
Comisión Estatal de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad	Órgano consultivo y de cooperación entre Ministerio, CCAA y Ciudades Autónomas en materia de conservación del patrimonio natural y la biodiversidad. Tiene adscrito el Comité de Espacios Naturales Protegidos con la finalidad de favorecer la cooperación entre los órganos de representación y gestión de los diferentes espacios naturales protegidos, así como otros Comités (Humedales, Flora y Fauna Silvestres, Inventario del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad etc). Se deben reunir, al menos, una vez al año.
Comisión Interministerial de Estrategias Marinas (CIEM)	Este órgano colegiado se creó con la intención de facilitar la coordinación nacional de aplicación de las estrategias marinas. Sus principales funciones están destinadas a la elaboración, aplicación y seguimiento de la planificación del medio marino. De esta Comisión penden varios grupos de trabajo, entre los que destaca el GT Biodiversidad marina cuyo principal objetivo de garantizar la correcta coordinación y cooperación administrativa entre departamentos ministeriales a la hora de abordar aspectos relacionados con la protección y la conservación de la biodiversidad marina, y de competencia exclusiva de la AGE. Se debe reunir, al menos, una vez al año.
Consejo Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad	Es un órgano de participación pública en el ámbito de la conservación y el uso sostenible del patrimonio natural y la biodiversidad. Debe informar, antes de su aprobación, las normas y planes de ámbito estatal relativas al patrimonio natural y la biodiversidad, entre otras, las estrategias de restauración de los hábitats en peligro de desaparición, la declaración de Espacios Naturales Protegidos de ámbito estatal, las estrategias de conservación de especies amenazadas presentes en más de una comunidad autónoma o las estrategias de gestión, control y posible erradicación de las especies del Catálogo Español de Especies Exóticas Invasoras, entre otros. Se debe reunir, al menos, una vez al año.

Fuente: Elaboración propia

9 declarados en 2020

Junto a estas estructuras de coordinación, La Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad **establece que las administraciones públicas cooperarán y colaborarán** en materia de conservación del patrimonio natural y la biodiversidad y se suministrarán mutuamente información **para garantizar el cumplimiento de los objetivos de las figuras de conservación de ámbito estatal** (los espacios naturales en general), los de ámbito comunitario (los espacios de la Red Natura 2000) **y otros espacios protegidos por la normativa internacional** (ver tabla de Figuras de conservación y tabla de Estructuras de coordinación).

Además, los **estados vecinos** mantienen **reuniones periódicas** encaminadas a coordinar actuaciones y establecer colaboraciones. Un ejemplo son las reuniones que, en el marco de la Red Natura 2000, lleva a cabo España con los países vecinos para la aplicación del Marco de acción prioritaria para la financiación de la RN2000 en España. O los **acuerdos de colaboración** de pesca sostenible, que son una herramienta más que refuerza la gobernanza en materia de pesca en aras de una explotación sostenible, el desarrollo pesquero y la gestión transparente de la pesca entre los países socios de la UE.

Otra herramienta para establecer marcos estables de coordinación y colaboración entre las administraciones son los Convenios o directrices de gestión y colaboración. Si bien no se conocen órganos de coordinación específicos para los temas costeros y marinos que realmente funcionen, sí se puede hablar de la existencia de convenios entre administraciones públicas a fin de lograr objetivos concretos, incluyendo la conservación ambiental de la costa, aunque de escasa aplicación práctica. El consenso que implican estos convenios posibilita una planificación de la gestión marina integral e integradora, desde el recíproco conocimiento y respeto de todas las posturas afectadas, sin menoscabar las competencias de cada administración pública.

Sin embargo, a pesar del creciente empleo de los convenios, esta figura carecía de una regulación sistemática en nuestro país, al menos en el ámbito de la legislación estatal, completándose en 2015 el régimen jurídico básico<sup>10</sup>. Este insuficiente marco regulatorio ha dado pie a prácticas «que soslayan la aplicación de la legislación contractual, resintiéndose, por tanto, la gestión de los fondos públicos que discurre por cauces jurídicamente inseguros, y la aplicación de los principios de legalidad, eficiencia y economía<sup>11</sup>».

Hay múltiples ejemplos de convenios entre la AGE y CCAA, por ejemplo el existente con la Comunidad Valenciana sobre la **gestión compartida del archipiélago de las islas Columbretes**. El objetivo principal es establecer un marco de actuación coordinada que facilite el control de actividades, el mantenimiento, la protección y el seguimiento conjunto del espacio protegido marítimo terrestre del archipiélago de las islas Columbretes (Parque Natural y Reserva Marina de Interés Pesquero), estableciéndose el reparto en el marco del convenio.

10 <https://www.boe.es/eli/es/l/2015/10/01/40/con>

11 Dictamen del TCu núm. 878, de 30 de noviembre de 2010, cit., p. 7.

Además, hay que destacar el papel que podría tener el **Plan Director de la Red de Áreas Marinas Protegidas de España (RAMPE)** como elemento de coordinación y armonización entre diferentes EMP, ya que éste será el instrumento de planificación general que facilitará el funcionamiento en red de los espacios marinos protegidos que formen parte de la misma. La adscripción a la RAMPE será opcional para cada EMP, que para ingresar en la red deberá cumplir una serie de criterios recogidos en la Ley 41/2010 de Protección del Medio Marino.

Este Plan Director tendrá la visión de un modelo de red que promueve la colaboración institucional a distintas escalas: respetando el ámbito competencial, aportando criterios comunes que contribuyan a mejorar la conservación del medio marino, respetando las particularidades y ayudando a alcanzar objetivos que de forma individual no es posible alcanzar, favoreciendo las sinergias, el apoyo mutuo, el intercambio de experiencias y de información, promoviendo la equidad y la justicia social en la gestión y facilitando la cooperación intersectorial.

Esto da una idea de la dimensión y complejidad de la gestión marina, así como de los recursos y esfuerzos que se requieren para poder llevarla a cabo. El reto consiste en alcanzar los objetivos de conservación que se establecen en cada uno de estos marcos de trabajo (estructuras de coordinación, convenios, acuerdos, etc.) y optimizar la participación de las personas implicadas.

## Participación ciudadana y gobernanza ambiental

Podemos hablar de tres tipos de participación ciudadana<sup>12</sup>: la **participación orgánica**, que es la incorporación del ciudadano a las estructuras administrativas encargadas de la gestión, en este caso de los espacios protegidos; la **participación funcional**, que se refiere a las diferentes maneras en que los ciudadanos pueden intervenir en la gestión administrativa: consultas públicas previas, alegaciones, información pública, denuncias, iniciativas, etc; y finalmente **participación cooperativa**, que se da en el seno de organizaciones no gubernamentales (ONGs) e implica a la ciudadanía en la gestión de los espacios a través de entidades voluntarias, como los acuerdos de custodia del territorio, o administrativas, como las juntas de compensación.

Como se vio anteriormente, el Estado español tiene unas directrices y obligaciones internacionales adquiridas que, debidamente aplicadas, deben facilitar una mejor gobernanza de estos espacios marinos. Así, tenemos la regulación de acceso de todos los interesados a la información ambiental, gracias al **Convenio de Aarhus** (2001) y, sobre todo, la **Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno** (2013). Estas herramientas legislativas proporcionan una oportunidad, que puede ir más allá de los mínimos marcados por el Derecho Internacional y la UE, para el desarrollo de nuevas posibilidades de participación ciudadana real y efectiva que se deberían seguir implantando en el territorio en los próximos años.

---

<sup>12</sup> García de Enterría, E., Principios y Modalidades de la Participación Ciudadana en la Vida Administrativa en Libro Homenaje al Profesor José Luis Villar PalasL Civitas, Madrid, 1989.

Un ejemplo donde se ha incorporado esta filosofía es la nueva **Ley de Parques Nacionales** (2014), en la cual, la participación social en la organización y gestión de estos espacios se convierte en un fin en sí mismo, tal como se expone en su artículo 2 sobre **«la colaboración y participación activa de la sociedad en el logro de los objetivos de los parques nacionales»**; y en su artículo 35 donde dispone que **«los parques nacionales deben constituir, en su forma de organización y gestión, un referente general de participación pública e implicación social**. Las actividades de gestión deberán primar la integración de los municipios afectados, sectores y colectivos, y conformarse como un instrumento para la cohesión territorial de las áreas en donde están situados. En particular se prestará especial atención a la implicación social, a la participación de los municipios afectados en la toma de decisiones (...)».

En el mismo sentido, a partir de 2015, se incluyeron algunas mejoras en la **Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas**. Desde entonces, y conforme con lo previsto en su artículo 133, se realizan **trámites de consultas públicas previas** para la participación pública, anteriores a la elaboración de un proyecto o anteproyecto de ley o reglamento. El objetivo de esta consulta es conocer y recabar la opinión de las personas y organizaciones más representativas que puedan estar potencialmente afectadas por la futura norma.

Por lo que se refiere a la participación del público en la definición de políticas ambientales, están proliferando en los últimos años **órganos consultivos estatales y autonómicos** en cuya composición se encuentra la sociedad civil, si bien carecen de competencias decisorias.

A través de la **Ley de Evaluación Ambiental** (2013)<sup>13</sup> se regulan los trámites participativos de:

1. Las **«Evaluaciones Ambientales Estratégicas»** de planes y programas (las «consultas previas», «información pública» y «consultas a las Administraciones públicas afectadas y personas interesadas»), a imagen de lo establecido para la «evaluación de impacto ambiental» de proyectos.
2. Los procedimientos de **elaboración, modificación y revisión de planes y programas**, que obliga a las Administraciones Públicas a que la sociedad tenga derecho a expresar observaciones y opiniones, antes de que se adopte cualquier decisión sobre el plan, programa o disposición de carácter general. Y los resultados de esta participación se deberán tener debidamente en cuenta en los diferentes procesos arriba mencionados.

Este enfoque debería afianzarse y expandirse a todos los procesos administrativos de carácter ambiental para fomentar la participación, que como se ha mencionado, hasta 2015 se limitaba a la formulación de alegaciones y trámites de audiencia pública. Esos mecanismos no otorgan, por sí mismos, la condición de interesado, reconociendo simplemente un derecho meramente formal y de escaso alcance para los alegantes,

13 <https://www.boe.es/eli/es/l/2013/12/09/21/con>

ya que únicamente obliga a la Administración a dar una respuesta razonada en el caso de no considerar positivamente la alegación.

En este sentido el estado español, como firmante de Aarhus, está comprometido a aplicar los siguientes derechos y obligaciones:

- Procurar que los funcionarios y las autoridades públicas ayuden y aconsejen al público para tener acceso a la información, participar en el proceso de toma de decisiones y recurrir a la justicia.
- Adoptar las medidas legislativas, reglamentarias o de otro tipo necesarias para alcanzar los objetivos del Convenio.
- Conceder reconocimiento y apoyo a las asociaciones, organizaciones o grupos que tengan por objeto la protección del medio ambiente.
- Favorecer la educación medioambiental del público y concienciar respecto a los problemas medioambientales.

**Propiciar un cambio transformador a través de la puesta en marcha de procesos innovadores para mejorar la gobernanza de la biodiversidad**

## **Emergencia de marcos institucionales o jurídicos para la gestión participativa**

Las administraciones públicas son las garantes de las áreas protegidas, y su papel se ve reforzado con el apoyo y la participación de la sociedad civil organizada, mejorando y diversificando donde sea preciso los modelos de gobernanza (mediante distintas fórmulas de cogestión, áreas protegidas privadas, custodia del territorio, voluntariado, amplia participación de sectores ligados al territorio en los órganos colegiados que mejoran su funcionamiento), y mejorando la transparencia para acercarse más a la sociedad y garantizando la equidad social .

Además, la Estrategia de la UE sobre biodiversidad 2030 establece que hay que avanzar hacia una aplicación más eficaz de la legislación y fija nuevos compromisos, medidas, objetivos y mecanismos de gobernanza. Entre ellos, propiciar un cambio transformador a través de la puesta en marcha de procesos innovadores para mejorar la gobernanza de la biodiversidad que permitan alcanzar los compromisos adquiridos por los estados en sus políticas nacionales.

A día de hoy no hay duda de que la autoridad y la competencia en los EMP recae sobre la administración. Por otro lado, como se ha discutido ampliamente en los diferentes talleres participativos, es necesario promover cambios legislativos que promuevan una mayor participación en los procesos de toma de decisiones, ya que el modelo actual ofrece un amplio margen de mejora.

## Dos modelos innovadores para una gobernanza participativa

En los últimos años, en el estado español han tenido lugar procesos innovadores de diversificación de la gobernanza participativa. Destacamos dos modelos, la cogestión y la custodia marina, que por su enfoque y características son de interés para esta Estrategia y para la gestión de algunos de los espacios marinos que forman parte de la Red Natura 2000.

### La cogestión

Un ejemplo inspirador para mejorar la gobernanza es el caso de la pesca en Cataluña. A través del Decreto 118/2018, se ha promovido un modelo de gobernanza de la pesca profesional que prevé el establecimiento de comités de cogestión locales, integrados por representantes del sector pesquero, de la administración, de instituciones científicas y de organizaciones del tercer sector ambiental, todos ellos con el mismo peso en el proceso de toma de decisiones. Estos comités tienen que consensuar planes de gestión pesqueros, los cuales son posteriormente ratificados y adoptados por la autoridad competente que los aplica bajo un esquema de gestión adaptativa, ajustando las reglas en función de la evolución de las condiciones de la pesquería.

La norma catalana es la primera en el contexto europeo e internacional que establece un marco normativo formal que regula la cogestión pesquera, y que hace de este principio el fundamento de una política sectorial.

Así, la cogestión se contempla como una modalidad eficaz para movilizar los recursos dedicados a la conservación ambiental que están a disposición de las comunidades y de los gobiernos locales, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado. Ayuda a una participación más eficaz y transparente en el proceso de toma de decisión, a disminuir los conflictos entre los actores y a una mayor implicación de las comunidades locales en la gestión de las áreas protegidas. No obstante, este modelo plantea algunos retos técnicos y jurídicos tales como la definición de los ámbitos territorial, material, funcional y financiero, las competencias y potestades retenidas y delegadas, el alcance de la coordinación administrativa o la extensión de las responsabilidades económicas.

### Los acuerdos de custodia

La Ley de Patrimonio Natural y Biodiversidad introdujo por primera vez en el ordenamiento jurídico estatal la **custodia del territorio** como herramienta de conservación con diversas posibilidades jurídicas y financieras de actuación<sup>14</sup>. Estos instrumentos constituyen una estrategia de conservación que se fundamenta en el principio de voluntariedad de todas las partes implicadas en su aplicación, e intentan favorecer la responsabilidad de los propietarios y usuarios del territorio en la conservación de sus valores naturales, culturales y paisajísticos, así como en el uso adecuado de sus recursos.

---

<sup>14</sup> Según datos del informe del 5º Inventario de Iniciativas de Custodia del Territorio en España, en 2017 había en nuestro país 308.200 ha de superficie marina bajo acuerdos de custodia.

Las actuaciones de custodia marina se circunscriben a todo el Dominio Público Marítimo Terrestre, donde no existen propietarios privados, y tienen que estar claramente enmarcadas en la legalidad, por lo que es necesario aclarar su marco jurídico y ver si se requiere de la creación de un marco específico para su aplicación o de la adaptación de la custodia marina al marco jurídico existente.

Un ejemplo de esto es el proceso en marcha en las islas Baleares, donde el gobierno autonómico y la sociedad civil están desarrollando un proceso para la creación de diferentes Mesas de Custodia Marina en los espacios Red Natura 2000 con planes de gestión aprobados en los ecosistemas marinos y litorales de Pitiusas (Ibiza y Formentera). Se busca optimizar su funcionamiento, impulsar la puesta en marcha de medidas concretas y garantizar el cumplimiento de los objetivos del plan de gestión.

A pesar de los tímidos avances en la participación social contemplados en la Ley de Parques Nacionales, los modelos de cogestión pesquera en Cataluña o las iniciativas de custodia marina en marcha, es posible afirmar que conseguir una gobernanza participativa real y efectiva en los espacios naturales protegidos es el mayor reto que tenemos por delante. Más aún en el ámbito marino, donde aún sigue existiendo una gran diferencia entre los espacios declarados como protegidos y la superficie marina gestionada de forma real y eficaz.

La demanda social entre los actores de la Red Natura 2000 marina en España de una participación mayor y más eficaz es elevada, tal como lo evidencian los resultados de las consultas y de los múltiples talleres realizados en el marco del proyecto LIFE IP INTEMARES. Existen numerosos y diversos proyectos, experiencias e iniciativas que se han puesto en marcha para desarrollar estos cambios. Por tanto, la participación constituye el aspecto más importante que se pretende impulsar a partir de esta Estrategia.

## Instrumentos de planificación, ordenación y gestión de la Red Natura 2000 y otros EMP

Asegurar la coherencia en la gestión marina y lograr un enfoque integral de la gobernanza es esencial para garantizar el estado de conservación favorables de los hábitats y especies marinas, así como el buen estado ambiental, el acceso sostenible a los recursos marinos y reducir los conflictos entre los diferentes grupos de interés presentes en las aguas españolas.

En este escenario, la **Red Natura 2000 marina es un instrumento clave** porque ocupa una gran superficie que, además de tener una gestión repartida entre las Comunidades Autónomas y el Estado, integra a todos los sectores sociales y económicos y se solapa con múltiples normativas, incluyendo también la interacción tierra-mar.

### Planes de gestión de la Red Natura 2000

Son el instrumento que debe guiar e implicar a los gestores y demás partes interesadas en el mantenimiento o restablecimiento del estado de conservación favorable de los hábitats y especies de interés comunitario (Directivas Hábitats y Aves), con medidas

específicas para cada uno de los valores naturales presentes en cada sitio. Siempre en consonancia con el principio de precaución y coherencia de la Red Natura 2000.

España ha designado una superficie considerable de espacios marinos protegidos, pero las medidas de gestión son aún insuficientes o inadecuadas para garantizar su conservación y protección<sup>15</sup>. De hecho, (a fecha de 2020) sólo la mitad de los espacios de la Red Natura 2000 marina tienen aprobado un plan de gestión. No obstante, la inclusión de espacios marinos en la Red Natura 2000 conlleva de manera inmediata la obligación de someter a evaluación de repercusiones los planes, programas y proyectos que pueden suponer una afección a los valores naturales objeto de protección, lo que si bien no puede entenderse como una gestión eficaz y adecuada sí supone cierta garantía de conservación.

**Tabla 4. Resumen de espacios de la RN2000 marina competencias de las CCAA y AGE, total y con plan de gestión (PG)**

Administración Competente	Nº espacios		Nº ZEPA		Nº LIC		Nº de ZEC	
	total	con PG	total	con PG	total	con PG	total	con PG
Andalucía	24	20	6	6	4	0	14	14
Principado de Asturias	11	11	5	5	0	0	6	6
Islas Baleares	54	8	13	2	35	0	6	6
Islas Canarias	6	5	2	1	0	0	4	4
Cantabria	7	6	1	0	0	0	6	6
Cataluña	18	18	7	7	0	0	11	11
Galicia	28	28	9	9	0	0	19	19
Región de Murcia	8	3	5	0	0	0	3	3
País Vasco	3	3	1	1	0	0	2	2
Comunidad Valenciana	10	0	5	0	5	0	0	0
Ciudad Autónoma de Ceuta	1	0	0	0	1	0	0	0
Ciudad Autónoma de Melilla	1	1	0	0	0	0	1	1
MITECO-DGByD	99	33	46	0	20	0	33	33
MITECO-OAPN	2	2	1	1	0	0	1	1
<b>TOTALES</b>	<b>272</b>	<b>138</b>	<b>101</b>	<b>32</b>	<b>65</b>	<b>0</b>	<b>106</b>	<b>106</b>

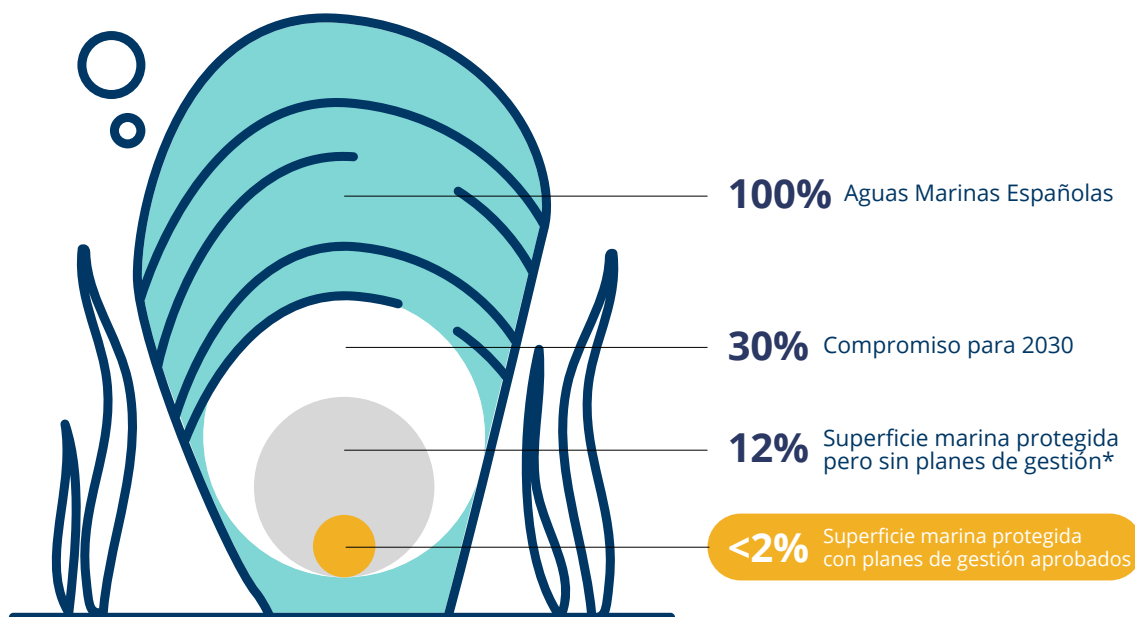
Fuente: MITECO 2020

El 51% de los espacios de la Red Natura 2000 marina cuentan con planes de gestión.

<sup>15</sup> A abril de 2019 España tenía designada como protegida el 12% de su superficie marina, mientras que el porcentaje cubierto por planes de gestión no llegaba a cubrir el 2%.



**Figura 8. Superficie marina protegida**



Fuente: Banco de datos de la Naturaleza (MITECO) . Nota: \* La superficie protegida total incluye: Espacios Naturales Protegidos, Red Natura 2000, Reservas de la Biosfera, Ramsar, ZEPIM y OSPAR.

El principal desafío de las diferentes administraciones es la elaboración, aplicación y adecuada actualización, de los planes de gestión de estos espacios, que en muchos casos se solapan con otras figuras de protección y otros instrumentos de gestión. Por ello, es preciso asegurar la coherencia, coordinación o integración de las diferentes medidas y normativas en planes de gestión únicos, sencillos y eficaces<sup>16</sup>.

Y es en estos momentos de elaboración o revisión de los planes de gestión cuando surgen las oportunidades para construir y renovar capacidades, redes de colaboración, confianza y participación social, procesos de la máxima importancia en las propuestas de esta Estrategia.

16 Diversas CCAA, así como la AGE, han desarrollado planes de gestión que integran, en un solo documento de planificación, a varios EMP. Aproximadamente una quinta parte de los EMP de la RN2000M comparte un plan de gestión integrado, algunos casos a destacar son:

- Cantabria ha establecido un Plan de Gestión que integra los espacios litorales. Se trata del Plan Marco de Gestión de los espacios litorales de la RN2000 en la Comunidad Cantabria. Asturias ha incluido varios espacios en el Instrumento de gestión integrado Asturias Cabo Busto-Luanco.
- La Junta de Andalucía ha hecho un intenso uso de la planificación integrada de sus espacios protegidos. Ejemplos de espacios con ámbito marino y litoral las ZEC Cerro de Maro-Gordo y Estrecho.
- En las Islas Baleares el Plan de Gestión de la Sierra de Tramontana incluye 28 EMP.
- En la Región de Murcia se está desarrollando el Plan de Gestión Integral de los Espacios Protegidos del Mar Menor y la Franja Litoral Mediterránea de la Región de Murcia, que incluye 19 EMP.
- Por último, por parte de la AGE, se puede destacar la actualización del Plan de Gestión de El Cachucho, realizado en el marco de INTEMARES y que incluye el AMP y la ZEC.

## Solape de planes de gestión de la Red Natura 2000 con otras herramientas jurídicas

De la múltiple normativa (ver tabla 3) que se solapa espacialmente con los espacios de la Red Natura 2000 hay que hacer mención especial a:

- **La Ley de Pesca Marítima del Estado de 2001** (modificada por la Ley 33/2014) que establece como objetivos de las reservas marinas de interés pesquero «la preservación de la riqueza natural de determinadas zonas, la conservación de las diferentes especies marinas y las aves o la recuperación de ecosistemas».
- **Ley del Patrimonio Natural y la Biodiversidad de 2007** (modificada posteriormente en 2015) en la que se establecen las categorías de clasificación de espacios naturales protegidos, incorporando las áreas marinas protegidas.
- **La Ley de protección del Medio Marino de 2010**, que constituye el marco general para la planificación del medio marino, no sólo la actividad pesquera, sino el impacto de otras acciones humanas (desde la navegación a las instalaciones de producción energética y de recursos minerales, pasando por el turismo, la industria biotecnológica, residuos agrícolas y urbanos, etc.).
- **La Ley de evaluación ambiental de 2013**, que, como ya se ha mencionado, establece las bases que deben regir la evaluación ambiental de los planes, programas y proyectos que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente, garantizando en todo el territorio del Estado un elevado nivel de protección ambiental, con el fin de promover un desarrollo sostenible.

Junto a estos elementos encontramos diferentes estrategias, medidas y otros instrumentos de planificación que tienen relación con la gobernanza marina. Todas esas piezas forman un engranaje que, bien coordinado a nivel competencial, administrativo, sectorial y social, supone un marco jurídico y normativo de gran alcance.

**Tabla 5. Estrategias, medidas e instrumentos de planificación**

Estrategias	Breve descripción
<b>Programas de medidas de las Estrategias Marinas (EEMM)</b>	Instrumentos de planificación que constituyen el marco general al que deberán ajustarse necesariamente las diferentes políticas sectoriales y actuaciones administrativas con incidencia en el medio marino. Suponen un importante esfuerzo de coordinación y cooperación interadministrativa, con medidas a reforzar por esta Estrategia.
<b>Planes de ordenación del espacio marítimo (POEM)</b>	Instrumentos de ordenación del espacio marítimo a nivel de Demarcación Marina que tienen por objeto fomentar el crecimiento sostenible de las economías marítimas, el desarrollo sostenible de los espacios marinos y el aprovechamiento sostenible de los recursos marinos. Constituirá una directriz común a todas las estrategias marinas.
<b>Estrategia sobre Crecimiento Azul</b>	A pesar de no ser una estrategia aprobada como tal, está enfocada en la cuenca atlántica y mediterránea, cuenta con los Foros marítimos europeos, incluyendo en 2017 el grupo de trabajo sostenibilidad y el Foro de la Energía Oceánica sobre tecnología y recursos.
<b>Planes hidrológicos (Directiva Marco del Agua)</b>	Hay claros y significativos vínculos entre la Directiva Marco del Agua y la Directiva Marco de la Estrategia Marina. Donde la coordinación entre ambos marcos y los gestores, incluyendo a las Confederaciones Hidrográficas, es un elemento clave a la hora de resolver las dificultades y solapamientos que se han producido hasta ahora.

*Continúa en la página siguiente*

Estrategias	Breve descripción
<p><b>Plan de Acción para la implementación de la Agenda 2030.</b></p> <p><b>Estrategia de Desarrollo Sostenible 2020-2030.</b></p>	<p>El plan de acción impulsará de forma inmediata nuevas políticas, medidas, gobernanza y métodos de trabajo y conducirá, como uno de sus principales resultados, a la adopción de una Estrategia de Desarrollo Sostenible 2020 – 2030. Se ha avanzado en el diseño de la gobernanza estableciendo como punto focal en cada ODS a aquellos ministerios que han expresado su voluntad y disposición a asumir tal responsabilidad de liderazgo y coordinación, lógicamente en su campo de mayor implicación competencial, con los que trabajarán otros ministerios fuertemente implicados en metas concretas de ciertos ODS.</p>
<p><b>Plan Estratégico para la diversidad biológica 2011-2020</b></p>	<p>El Plan Estratégico se compone de una visión compartida, una misión, objetivos estratégicos y 20 metas ambiciosas pero alcanzables. Se trata de un marco flexible para el establecimiento de objetivos nacionales y regionales, y promueve la aplicación coherente y eficaz de los tres objetivos del Convenio sobre la Diversidad Biológica.</p>
<p><b>Estrategia Europea 2020</b></p>	<p>Plan de acción para la naturaleza, las personas y la economía para mejorar la aplicación de las Directivas de la Naturaleza y obtener resultados prácticos sobre el terreno (CE). También contribuye a la integración de la biodiversidad en otras políticas, incluyendo la pesca y el empleo (a través del FEM y el FSE), el desarrollo sostenible.</p>
<p><b>Estrategia Europea de Biodiversidad 2030</b></p>	<p>Busca encaminar a Europa hacia la recuperación ecológica a 2030 y entre los principales elementos se incluye la creación de zonas protegidas en al menos el 30 % de los mares de Europa, el mantenimiento y mejora de los servicios de los ecosistemas, el uso sostenible de los recursos pesqueros y la lucha contra las especies invasoras.</p>
<p><b>Otra legislación europea</b></p>	<p><b>Libro Verde sobre la ciencia ciudadana para Europa:</b> ciencia ciudadana y evaluación de los servicios de los ecosistemas.</p> <p><b>Estrategia de adaptación al cambio climático de la Unión Europea:</b> Contribución de los conocimientos para aumentar la resiliencia al impacto del cambio climático.</p> <p><b>Estrategia europea de empleo:</b> mejora de la gobernanza y la formación de los sectores relacionados con Natura 2000.</p>
<p><b>Plan Director de la RAMPE</b></p>	<p>Instrumento básico de coordinación para la consecución de los objetivos de la Red de Áreas Marinas Protegidas de España. Aspira a construir una red de EMP que sea:</p> <p>Coherente ecológicamente, representativa de la biodiversidad del medio marino español. Coordinada y eficazmente gestionada, con los medios adecuados para cumplir sus funciones. Basada en los principios de buena gobernanza, participación social, equidad y transparencia.</p>
<p><b>Gestión Integrada de Zonas Costeras (GIZC)</b></p>	<p>Se trata de un modelo de gestión que busca aumentar la eficacia de diversos instrumentos de gestión ya existentes en la normativa vigente (convenios, procedimientos conjuntos, órganos comunes, etc.), desde los principios de colaboración, cooperación y gobernanza. Al hacerlo, se tiene en cuenta el contexto histórico, cultural y ambiental de la zona.</p>
<p><b>Estrategias de Conservación o Recuperación de especies marinas amenazadas</b></p>	<p>La Ley de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad prevé la elaboración de Estrategias de Conservación o Recuperación de especies marinas amenazadas como marco orientativo de los planes de recuperación (en el caso de especies en peligro de extinción) y de los planes de conservación, en el caso de especies vulnerables. Para su elaboración existen plazos de tres a cinco años y en la preparación de los documentos técnicos participan grupos de trabajos y listas que integran expertos y miembros de organizaciones conservacionistas, centros de investigación y universidades, y consultores independientes.</p>
<p><b>Plan Estatal de Protección de la Ribera del Mar contra la Contaminación (Plan Ribera)</b></p>	<p>El Sistema Nacional de Respuesta ante la contaminación marina asegura la coherencia y coordinación de todos los planes (privados, locales, autonómicos, estatales) susceptibles de intervenir en un supuesto de contaminación marina accidental. El Plan Ribera, elaborado por la Dirección General de la Costa y del Mar, con la colaboración del Ministerio de Fomento y del Ministerio del Interior, complementa los Planes Territoriales establecidos por las Comunidades Autónomas, con el objetivo de asegurar la coordinación en las actuaciones de lucha contra la contaminación en la costa.</p>

Continúa en la página siguiente

Estrategias	Breve descripción
<b>Planes del Gobierno Abierto</b>	En el ámbito de la Administración General del Estado, la Dirección General de Gobernanza Pública ejerce sus funciones con el propósito de guiar y dirigir la actividad administrativa desde una triple perspectiva: coordinación de la organización para asegurar una actuación ordenada para evitar duplicidades y alcanzar un uso adecuado de los recursos, evaluación de la gestión administrativa para mejorar el funcionamiento de los servicios, y orientación de la organización y servicios hacia el ciudadano.
<b>Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2017-2020</b>	Tratan de una gobernanza pública en la que a lo sumo existe participación en los procedimientos de elaboración de las estrategias y los planes, participación que, sin embargo, se echa en falta en el plano organizativo, dada la composición íntegramente pública del órgano de gobernanza creado.
<b>Estrategia de Turismo Sostenible de España 2030</b>	A través de la Secretaría de Estado de Turismo, el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo está elaborando la Estrategia de Turismo Sostenible de España 2030, una agenda nacional de turismo para afrontar los retos del sector en el medio y largo plazo, impulsando los tres pilares de la sostenibilidad: socioeconómica, medioambiental y territorial.

Fuente: Elaboración propia

Por último, dentro de la Estrategia de Gobernanza se contempla el uso de Sistemas de incentivos como una herramienta para mejorar la gobernanza de los espacios marinos protegidos. Los incentivos son instrumentos para motivar a los actores a elegir un comportamiento que permita lograr los objetivos de conservación de la biodiversidad marina. Los incentivos pueden ser económicos, alterando los costes y beneficios; legales, imponiendo sanciones o multas; de reconocimiento, dándole valor a algún comportamiento o acción, como por ejemplo la participación.

La consideración de los incentivos no sólo permite mejorar, a través de su diseño, la gestión de los EMP, sino también entender mejor el sistema de gobernanza y contribuir a su resiliencia.

Por esta razón, el diseño participativo de un sistema de incentivos diversos, aplicado a diferentes escalas, puede ser una forma eficaz de contribuir a la mejora de la gobernanza, y por tanto de la gestión, en los espacios marinos y costeros tanto si están designados como protegidos o no.

## Obstáculos a superar: un diagnóstico participativo

Para la identificación de los obstáculos hacia una gobernanza eficaz de los EMP se ha elaborado un diagnóstico participativo de fortalezas y debilidades, cuyo resultado completo puede analizarse en el Anexo II.

Los EMP son sistemas heterogéneos y complejos que incluyen diferentes estructuras sociales e institucionales que involucran a varios actores con intereses diferentes, a veces en conflicto. Esta situación conlleva dificultades para lograr consensos en términos de gobernanza. Y a su vez, afecta negativamente a la efectividad de los EMP en términos de conservación y sostenibilidad socioeconómica.

En España la gestión del territorio y de los espacios protegidos ha sido tradicionalmente vertical y ha estado enmarcada en una tendencia hacia la descentralización de la gestión

de los recursos naturales. Si bien pueden incluir acuerdos con las autoridades regionales y otras instituciones locales, como ayuntamientos y provincias, las decisiones suelen ser tomadas por las diferentes administraciones. El nivel de participación de los diferentes actores y la influencia de las comunidades locales es, por tanto, todavía muy limitada.

La coordinación entre las administraciones públicas es percibida, en todos los sectores consultados, como insuficiente. Por otro lado, los procesos de participación para la gestión y toma de decisiones en los espacios protegidos siguen implicando de forma limitada a la sociedad, aunque es cierto que cada vez las consultas públicas son más generalizadas y se han realizado mejoras en estos procesos. En paralelo, la demanda social de participación en los procesos de gestión de espacios es elevada, hecho que es corroborado por los gestores de los EMP.

Otro problema básico que reduce la efectividad de los EMP es la ausencia de planes de gestión, así como las carencias en los procesos de elaboración y la falta de implementación, control y seguimiento de las medidas que contienen.

Sin una participación efectiva de los usuarios e interesados en los EMP el conocimiento local, tradicional y científico no se tiene en cuenta y el sistema de gobernanza pierde eficacia y legitimidad. Además, se pierde la oportunidad de construir relaciones sólidas entre los diferentes actores para mejorar la gobernanza y también para resolver conflictos en estos espacios.

Otras debilidades destacadas son las siguientes:

- Hay **dificultades de coordinación entre Directivas** como por ejemplo entre la de Estrategias Marinas con las de Hábitats, Aves y Marco de Aguas. Entre las causas destacan las diferentes competencias entre administraciones y el solapamiento territorial en las aguas de transición y costeras de la primera milla náutica.
- Falta participación social en **los diferentes comités y comisiones que coordinan las actuaciones de las Estrategias Marinas** pues sólo están integrados por las administraciones públicas, sin presencia del resto de sectores económicos y sociales.
- Hay muchos **solapamientos espaciales entre diversas figuras de protección e instrumentos de gestión**, presentes en una misma área, en todas las demarcaciones marinas. En caso de conflicto de competencia, puede no estar claro qué figura o instrumento prevalece.
- La referencia a la mejor evidencia científica disponible introduce inseguridad jurídica y no se resuelve la problemática que se generaría cuando el avance de la ciencia cuestione la existencia o no de continuidad ecológica.
- **La existencia de normas no garantiza su cumplimiento.** La vigilancia y el seguimiento son especialmente problemáticas, lo que dificulta que haya una gestión adaptativa. Faltan recursos para lograr una vigilancia efectiva y, en algunos casos, también voluntad política.

- **No hay un sistema de incentivos en los EMP caracterizado por su diversidad**, haciendo uso casi exclusivamente de los legales que, además, no han sido diseñados de forma participativa.
- Falta **una formación específica para miembros y entidades participantes** en la gestión y la coordinación de los EMP, especialmente para fomentar la cultura participativa en la administración (comunicación, escucha activa, negociación y participación).
- **Persisten brechas en la participación.** La información, productos y procesos no siempre se adecuan a las personas que van a participar. No se informa adecuadamente de los resultados de acciones, consultas, talleres o reuniones que implican participación. No se expone la influencia o alcance de las aportaciones. Si no se aplican, no se explica por qué. Esto desmotiva la participación, generando falta de credibilidad en ella.
- **No existen planes de difusión y comunicación de los EMP** destinados a los diferentes sectores, usuarios y ciudadanos en general. Hay dificultad en comunicar o que se perciban los beneficios a la población que habita la propia área protegida. Existe en una parte de la sociedad una gran confusión sobre lo que implica un sitio Red Natura 2000.

También se pudieron identificar las fortalezas que permitirán una adecuada puesta en marcha de la Estrategia de Gobernanza, destacando:

- Las **Directivas Europeas** de Hábitats y Aves y la Directiva Marco de las Estrategias Marinas han supuesto un gran impulso para la protección del medio marino como resultado de los **compromisos adquiridos por el Estado**. Gracias a este marco tenemos unos objetivos definidos y un horizonte de trabajo compartido con el resto de países de la UE.
- Las **Estrategias Marinas** son un instrumento de planificación general al que deben ajustarse las políticas sectoriales y actuaciones administrativas. **Incorpora la participación de forma explícita**, indicando que debe estar presente en toda su aplicación.
- La Directiva de Planificación Espacial Marina y su transposición al ordenamiento jurídico español va a permitir elaborar, para cada demarcación marina, **Planes de Ordenación del Espacio Marítimo (POEM) efectivos que pueden complementar de manera significativa los objetivos de los EMP y las EEMM**, siendo una de sus fortalezas la incorporación de la participación en sus primeras fases de implementación.
- Con la Ley de Protección del Medio Marino (2010) se creó **una herramienta jurídica específica de protección marina** que se denomina Área Marina Protegida (AMP).
- En el marco de la RAMPE, la AGE debe elaborar junto a las CCAA una **propuesta de criterios mínimos comunes para una gestión coherente y coordinada** que facilite alcanzar los objetivos de conservación de la biodiversidad marina.

- Existe la **figura de custodia** en la Ley de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (LPNB) y su posible aplicación al medio marino.
- **Hay cada día más procesos participativos en marcha** que cuentan con múltiples actores y sectores, visiones, intereses y sensibilidades que contribuyen a construir una identidad y visión común de nuestra relación con el medio marino.
- **Las administraciones son cada vez más permeables a una gobernanza más participativa** en base a las experiencias previas que han aparecido por todo el territorio nacional y en otros países.
- Existen posibilidades importantes de **financiación**.



# Cómo se puede mejorar la situación: una hoja de ruta para la gobernanza marina

La Estrategia de Gobernanza de la Red Natura 2000 marina pretende contribuir a un modelo de gestión de los espacios marinos protegidos innovador, eficiente, participativo y equitativo, adaptativo y resiliente. Por ello, se han definido los siguientes objetivos, contruidos a partir de las demandas identificadas en el diagnóstico y los diferentes procesos participativos desarrollados.

La Estrategia se concreta en una serie de objetivos con varias líneas de actuación, a desarrollar a través de acciones, herramientas o alternativas de gestión enfocadas a mejorar la gobernanza de los espacios marinos protegidos. La Estrategia se pondrá en práctica en los proyectos piloto de gobernanza y, complementariamente, en algunas de las acciones de elaboración y actualización de los planes de gestión y en la coordinación con otras administraciones previstas en el marco del proyecto. Cada una de estas líneas de actuación tiene una dimensión temporal a corto, medio o largo plazo. Además, han sido identificados los resultados esperados con la aplicación de la Estrategia en el marco de la Red Natura 2000 marina, así como indicadores de cumplimiento.

## Objetivos

### **Objetivo 1: Optimizar las estructuras de gobernanza existentes para mejorar la eficacia de la planificación y gestión de los EMP**

Las estructuras de gobernanza incluyen combinaciones organizativas que resultan de las diversas interacciones entre actores y grupos de interés de la Red Natura 2000 marina a diferentes escalas (desde lo local, a lo nacional e internacional) y contribuyen a urdir el tejido social a través de redes de información, colaboración y cooperación.

Aunque la relevancia de la estructura organizativa es evidente, se debe poner en valor el papel de las redes que conforman el tejido social, no sólo en la gobernanza del EMP, sino también en su desempeño y resultados en términos de conservación y desarrollo, así como en el mantenimiento y difusión de normas y reglas de comportamiento.

La Estrategia gira en torno a tres niveles de organización relacionados con la escala. El primero es el más cercano al territorio y puede integrar a las distintas figuras de protección marina que coinciden en el espacio.

El segundo nivel corresponde a una estructura organizativa más amplia, que podría equipararse a la escala de las Demarcaciones Marinas, donde se están implementando las Estrategias Marinas. Y por supuesto donde las CCAA tienen una gran responsabilidad ya que cuentan con una estructura consolidada, instrumentos y capacidades para coordinar las unidades de gestión del primer nivel.



Finalmente, en el último nivel se establece la coordinación de todos los EMP de España.

**Tabla 6. Objetivo 1**

Línea de Actuación	Acción/ Herramienta/ Alternativa	Escala	Resultados Esperados
(1) Simplificar y optimizar las estructuras e instrumentos de gestión existentes	Tal como se refleja en Artículo 29.2 de la Ley 42/2007, si se solapan en un mismo lugar distintas figuras de espacios protegidos gestionadas por la misma administración, las normas reguladoras de los mismos así como los mecanismos de planificación deberán ser coordinados para unificarse en un único documento integrado, al objeto de que los diferentes regímenes aplicables en función de cada categoría conformen un todo coherente. Además, de cara a mejorar la eficacia en la gestión debería buscar una coordinación transversal entre normativas (pesca, medio ambiente...), mancomunando servicios y estableciendo medidas conjuntas.	AGE/CCAA	En el marco de la Red Natura 2000, y en concreto en la acción C5 (acciones piloto de gobernanza) del proyecto LIFE IP INTEMARES, la gestión de los EMP con diferentes figuras de protección solapadas o adyacentes con objetivos de conservación compatibles, se integrarán en un único instrumento de gestión cuando la gestión recaiga sobre la misma administración y ésto sea posible.
	En aquellos EMP competencia de diferentes administraciones públicas se establecerán directrices de gestión coordinadas u otras herramientas aprobadas por los órganos de gestión competentes, que también podrían incluir acuerdos o convenios <sup>17</sup> .	AGE y CCAA	Al menos 2 EMP vinculados con áreas con competencia de diferentes administraciones públicas han establecido directrices de gestión u otras herramientas de colaboración (relacionado con la acción C4).
(2) Optimizar el diseño y las funciones de la estructura institucional de los diferentes organismos de gestión	Asignar a las estructuras de gestión existentes las funciones del <b>Detalle 1</b>	AGE Y CCAA	Las estructuras de gestión/coordinación existentes tienen claramente definidas sus funciones, se han calendarizado y asignado las personas responsables.
	El diseño de la estructura institucional debe contemplar, al menos, las funciones -incluidas en el <b>Detalle 2</b> para garantizar la participación de los actores relevantes en la toma de decisiones adaptándolo a cada territorio.	Órgano encargado de la gestión del EMP, o en su caso, de varios espacios marinos protegidos	Los nuevos planes de gestión elaborados en el marco de INTEMARES incluirán las funciones reseñadas para garantizar la participación. En el resto de EMP sus planes de gestión se irán actualizando e incorporando estas funciones.
(3) Asegurar una buena comunicación de los objetivos y éxitos del EMP	Diseñar un plan de comunicación, tanto interno como externo, que incluya herramientas necesarias que faciliten la interacción y aseguren la adecuada comunicación y participación de todos los actores sobre los diferentes temas de interés	EMP	En el marco de INTEMARES, al menos 5 EMP dispondrán de un plan de comunicación.
	Elaborar un plan de capacitación coordinado a nivel territorial	EMP	En el marco de INTEMARES, al menos 5 EMP habrán desarrollado un plan de capacitación ambiental.

Fuente: Elaboración propia

<sup>17</sup> Regulados en el marco de la conferencia sectorial o la Ley de Régimen jurídico del Sector Público (40/2015)

## (Detalle 1) Funciones de las estructuras de gestión y coordinación existentes

Se destacan algunas funciones a considerar por las estructuras de gestión y coordinación existentes, como los **Comité de Espacios Naturales Protegidos, Comités de Seguimiento de Estrategias Marinas, los Grupos de Trabajo de las Comisiones Interministeriales de las Estrategias Marinas:**

- Dar apoyo a la gestión de los EMP en cuestiones concretas.
- Intercambiar información y compartir directrices y medidas de gestión comunes entre diferentes espacios protegidos.
- Dar seguimiento global a los planes de gestión (datos e indicadores de buena gobernanza y del Buen Estado Ambiental de las EEMM o de los EMP).
- Facilitar la coordinación entre administraciones (ministerios, comunidades autónomas y representantes de los órganos de gestión de los EMP) y departamentos, así como reforzar la coordinación estatal a partir de las estructuras y herramientas existentes (Plan Director de la RAMPE, Comités de seguimiento y Comisión interministerial de las EEMM, POEM y otros marcos y convenios internacionales, como OSPAR, C. Barcelona, Reservas de la Biosfera).
- Abordar la problemática marítimo-terrestre en la gestión.
- Considerar las conexiones transnacionales en ese nivel (p.ej. Canarias-Región Macaronésica).
- En caso necesario, se facilitará apoyo económico para asegurar la participación presencial, o se procurará la activación de plataformas de participación virtual.

## (Detalle 2) Funciones de la estructura institucional

Para asegurar el buen funcionamiento de las estructuras institucionales de los espacios marinos protegidos, garantizar participación, generar corresponsabilidad, mejorar coordinación y legitimidad, es necesario mejorar la representatividad de los diferentes sectores e intereses presentes en la gestión de los EMP.

Para diseñar esta estructura institucional será imprescindible la elaboración y actualización de mapas de interesados para cada lugar.

En cada caso se debe valorar si los órganos colegiados, comisiones o estructuras existentes cumplen estas funciones, o en caso contrario cómo adecuarlos para que las cumplan o si hay necesidad de establecer órganos de nueva creación para ello.

En cualquiera de los casos el diseño de la **estructura institucional** debería contemplar, al menos, las siguientes **funciones:**

- **Ejecutivas.** Responsabilidad y toma de decisiones en el marco de las competencias definidas por el Plan de Gestión. Las decisiones se toman teniendo en cuenta las peculiaridades sociales, económicas y ecológicas locales de forma eficiente, horizontal y transparente.
- **Técnicas y administrativas.** Incluye la elaboración y actualización del Plan de Gestión y dentro de él las tareas de vigilancia, control y seguimiento de las actividades realizadas en el espacio protegido. Este cometido podrá ser ejecutado por una comisión técnica formada por personas procedentes de la administración o mediante contratación de asistencias técnicas especializadas. La estructura institucional debe asegurar los medios necesarios y suficientes para la autoevaluación y evaluación externa de las medidas de gestión incluyendo las relacionadas con la gobernanza del espacio.
- **Investigación, asesoramiento y transferencia del conocimiento.** Mediante comités existentes o grupos de trabajo creados ad hoc para cuestiones específicas según las necesidades de cada espacio en cada momento. La investigación incorporará tanto el conocimiento académico como el tradicional y local, mediante la participación de personas con experiencia en campos relacionados con la cuestión en cada caso. Se considera clave la promoción de espacios intersectoriales y multidisciplinares, para compartir información y promover proyectos que favorezcan la comunicación e integración de saberes y sectores. Se potenciará el papel de la ciencia ciudadana en la toma de información y monitoreo. La información generada será determinante y se tendrá en cuenta en los procesos de toma de decisiones (investigación para el diagnóstico, seguimiento y evaluación, incluyendo limitaciones, prohibiciones, capacidad de carga estacional...).
- **Participación efectiva.** De las entidades y las estructuras (participativas) ya existentes en el territorio. Se debe adecuar la información, el conocimiento y los procesos para garantizar procesos participativos satisfactorios, considerando el coste de la participación y la diversidad y la devolución de la información. Paralelamente resulta oportuno fortalecer las redes que conforman el tejido social del territorio mediante la promoción de espacios de interacción, tanto físicos como virtuales, así como de proyectos e iniciativas que impliquen la colaboración y cooperación entre diferentes colectivos y grupos de interés. Siempre dirigidos a alcanzar los objetivos de la RN2000. Para ello es necesario disponer de un registro público permanentemente actualizado de entidades y personas usuarias e interesadas en el EMP, para asegurar una comunicación efectiva dirigida a esos públicos concretos y el envío o la posibilidad de acceso a información de interés, como convocatorias o procesos participativos. Se ha de facilitar la presentación de propuestas y su seguimiento para la rendición de cuentas y transparencia.
- Es esencial que exista una **coordinación** interna entre los componentes que constituyen la estructura institucional de cada EMP, y también externa entre otros espacios y estructuras transversales o de mayor nivel organizativo. El diseño y uso de plataformas virtuales con secciones específicas puede facilitar esta función.
- Cuando sea necesario, se deberá contemplar un **plan de comunicación**, tanto interno como externo. Este plan debe incluir herramientas específicas orientadas a diferentes públicos objetivos y destinadas a alcanzar objetivos concretos y cuantificables. Y finalmente la temática debe estar enfocada a diferentes temas de interés del espacio, por ejemplo el plan de gestión, la regulación de usos, zonificación, artículos científicos, informes de evaluación y seguimientos, convocatorias de proyectos, ciencia ciudadana, etc.

## Espacios para la participación

Para impulsar esta Estrategia de Gobernanza son necesarias estructuras de participación más efectivas. En este cuadro se presentan algunos instrumentos o espacios de carácter representativo, creados normalmente por las administraciones públicas, que pueden servir de inspiración.

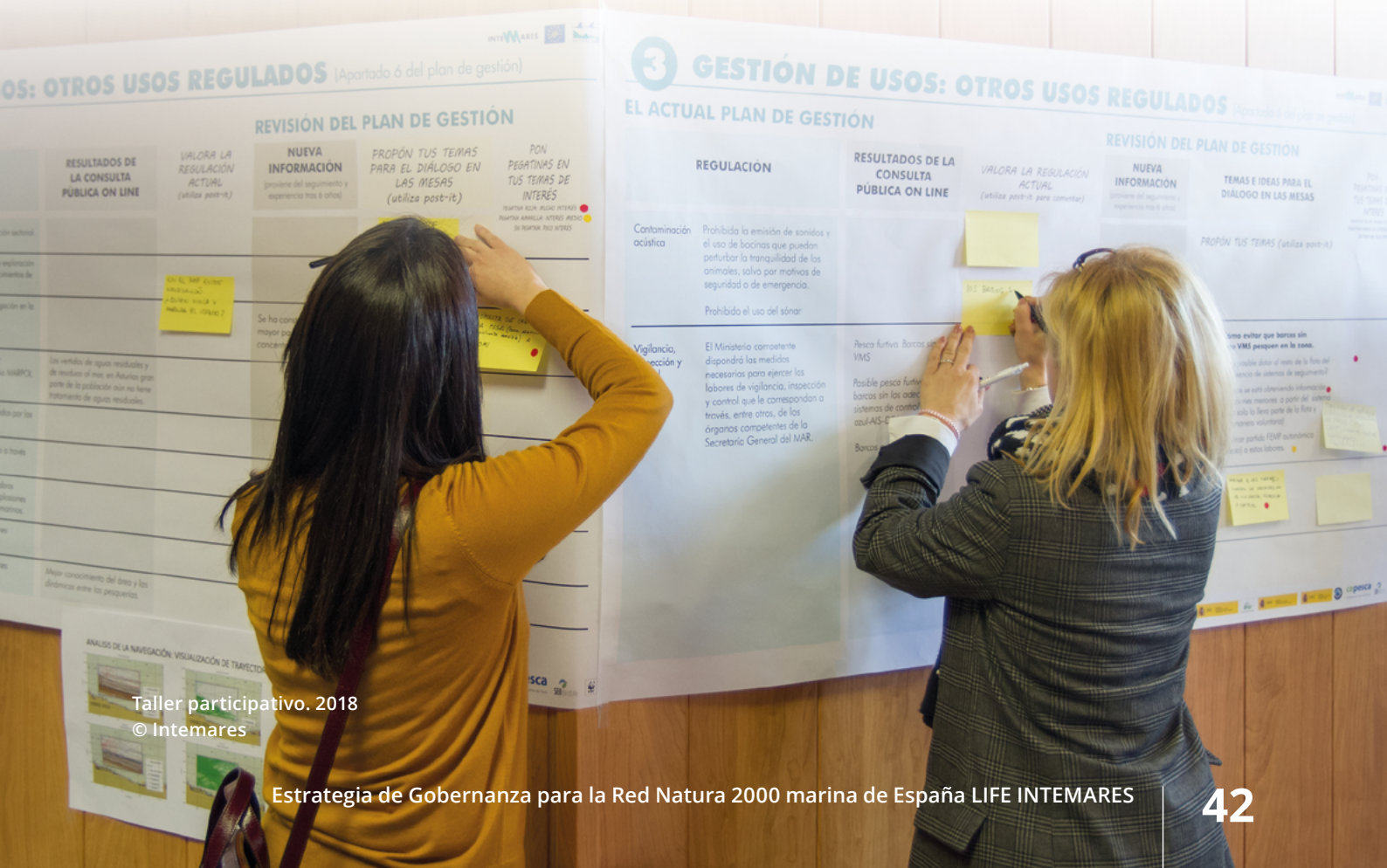
**Tabla 7. Espacios para la participación**

Instrumentos o espacios para la participación	Descripción y funciones	Algunos ejemplos de entidades donde existen	Composición, convocatoria y funcionamiento
Foros	Representación amplia del conjunto de agentes para debatir y reflexionar sobre los efectos de ciertas políticas públicas, así como elaborar valoraciones de los efectos reales, e impulsar, promover y capacitarse para las mejoras de las prácticas colaborativas.	Foro de participación ciudadana/ Foro sectorial/ Foro local/ Foro de consulta.	Espacios de convocatoria abierta y de participación directa para las personas que lo deseen (político, técnico, ciudadanía organizada o a título particulares, así como personas expertas en participación). En muchos casos, no disponen de personalidad jurídica pero sí de reglamentos, donde suele designarse una comisión y un representante de la misma.
Paneles ciudadanos	Para obtener la participación ciudadana informada en las decisiones políticas, incorporando la visión de la ciudadanía para evaluar evaluarán un asunto científico-tecnológico controvertido. Como resultado se emite un informe con las posiciones sobre el tema.	Conferencias de consenso.	Cada panel estará compuesto por un grupo reducido de personas no expertas ni implicadas directamente en la temática, seleccionadas de entre todas las interesadas en participar de acuerdo a una convocatoria pública.  Es clave formar un grupo heterogéneo en edad, género, formación, ocupación, etc, y suelen estar acompañados por un grupo de personas expertas independiente del promotor.
Observatorios, plataformas o redes ciudadanas	Permite disponer de un espacio abierto a través de internet para el apoyo técnico con herramientas útiles y flexibles que permitan dar a conocer e intercambiar experiencias o buenas prácticas, profundizando en la gestión participada.	Observatorio de participación ciudadana.	Convocatoria directa de participación que suele contar con un registro único y actualizado de entidades inscritas para su funcionamiento.
Entidades de custodia	Organizaciones públicas o privadas sin ánimo de lucro que pretenden implicar a los propietarios y usuarios del territorio en la conservación y el buen uso de los valores y los recursos naturales, culturales y paisajísticos.	Plataforma de Custodia del Territorio / Foro de Redes y Entidades de Custodia del Territorio (FREC).	Promueve acuerdos y mecanismos de colaboración continua entre propietarios, entidades de custodia y otros agentes públicos y privados. Existen varias propuestas de registro público.
Juntas Rectoras y Patronatos (Consejo de Participación).	Órganos colegiados cuyas funciones se atribuyen mediante disposiciones legales, para dar respuesta a la coordinación, elaboración y consecución de objetivos y retos estratégicos; control, vigilancia, participación ciudadana y velar por el cumplimiento de la normativa reguladora de un espacio natural.	Parques Naturales.  Parque Nacionales.	Convocatoria cerrada y periódica, creada a través de una norma, realizada por la Presidencia o a petición de vocales o representantes. Integrado por las administraciones públicas implicadas y representantes de los principales grupos de interés y actividades económicas.  Normalmente estos espacios cuentan con la figura de Director conservador.

*Continúa en la página siguiente*

Instrumentos o espacios para la participación	Descripción y funciones	Algunos ejemplos de entidades donde existen	Composición, convocatoria y funcionamiento
Consejos consultivos o asesores	Órgano permanente que extiende sus funciones a un determinado territorio (espacio, distrito, provincia), para tratar los asuntos de cualquier sector y que analiza y coordina las actuaciones que le conciernen (información, asesoramiento, participación y propuestas). También pueden canalizar las iniciativas ciudadanas en temas concretos de interés.	Consejo Asesor de Medio Ambiente (CAMA) / Consejos territoriales, municipales y sectoriales.	Formado por personas expertas en algún asunto, se convoca para el seguimiento por parte de un mismo colectivo de personas. Suelen participar a título personal y no representan a la entidad o empresa en la que trabajan. Estos órganos no están cerrados a la participación externa.
Comisiones, Comités o Grupo técnico asesor	Son instrumentos de carácter asesor o consultivo, de apoyo técnico para facilitar la coordinación y cooperación, con la función genérica de estudiar, analizar y emitir informes acerca del tema encomendado desde un órgano gestor.	Comisiones de coordinación/ Comités de gestión, científicos de participación.	Formado por personas expertas en algún asunto, se convoca para el seguimiento por parte de un mismo colectivo de personas. Suelen participar a título personal y no representan a la entidad o empresa en la que trabajan. Estos órganos no están cerrados a la participación externa.
Grupos de trabajo o mesas temáticas	Normalmente, dependen de las comisiones, con el objetivo de abordar aspectos relacionados con una tarea común, debatir o reflexionar sobre inquietudes, necesidades. Se pueden convocar a demanda, cuando un tema requiere un tratamiento específico para la emisión de informes en los que se valoren los pros y contras de algunas acciones a implementar.	Grupos de trabajo de Estrategias Marinas/ mesa de trabajo sobre la gobernanza en parques nacionales.	De convocatoria cerrada y muy focalizada en personas especializadas, durante un periodo de tiempo determinado y atendiendo al conocimiento técnico, científico y tradicional.

Fuente: Elaboración propia



## Objetivo 2: Realizar una gestión innovadora del mar desarrollando los elementos normativos existentes o relativos a la gobernanza

Las diferentes estrategias, medidas y otros Instrumentos de planificación<sup>18</sup> con las que contamos y que tienen una relación con la gobernanza marina deben ser mejoradas y junto a una buena coordinación a diferentes niveles (competencial, administrativo, sectorial y social) proporcionarán un marco jurídico y normativo de gran capacidad para una gobernanza participativa. Los planes de gestión deben también desarrollarse para adaptar la gobernanza a la realidad y las demandas existentes.

**Tabla 8. Objetivo 2**

Línea de Actuación	Acción/ Herramienta/ Alternativa	Escala	Resultados Esperados
(4) Incluir el término gobernanza y todas sus implicaciones en las futuras normativas y sus desarrollos.	Incorporar el concepto, y modelos, de gobernanza en áreas marinas dentro del ordenamiento jurídico español, reforzando su presencia en los instrumentos propios de la Ley.	AGE	El ordenamiento jurídico español va incorporando el concepto de gobernanza.
(5) Se garantiza el cumplimiento de la normativa en los EMP, lo que incluye el control y seguimiento a través de la optimización de las herramientas legales existentes.	Poner en marcha acuerdos o directrices de gestión, control y seguimiento coordinados entre las diferentes administraciones con competencias en los EMP.	AGE Y CCAA	En el marco de INTEMARES se van a promover acuerdos y directrices de gestión coordinada entre la AGE y diferentes administraciones regionales y locales con competencia en EMP.
	Diseñar y acordar un sistema de incentivos adaptativo a cada territorio (ad hoc) que quede recogido dentro del instrumento de gestión y elaborado de manera participativa. Las tipologías de incentivos se detallan en el <b>Detalle 3</b> .	Órganos gestores de los EMP	Evaluación del sistema de incentivos participativos en los espacios piloto de gobernanza (Acción C5) y su puesta en marcha, en su caso.
(6) La normativa recoge los procesos necesarios para garantizar la participación activa de los diferentes grupos de interés y usuarios implicados en la gestión sostenible de las áreas marinas.	Crear una categoría específica de Entidades de Custodia Marina en la puesta en marcha del Registro Estatal de Entidades de Custodia de acuerdo al Real Decreto 1274/2011.	AGE	En el marco de INTEMARES (2024) se incorpora una categoría específica de Custodia Marina en el REEC.
	Evaluar la viabilidad jurídica de un "contrato marino" a la luz del RD 1336/2011 por el que se regula el contrato territorial como instrumento "por el que se promueve el desarrollo sostenible del medio rural". En este caso con titulares de autorizaciones y concesiones de uso, ocupación y explotación del medio marino.	AGE	En el marco de los proyectos piloto de gobernanza de INTEMARES se ha evaluado la viabilidad jurídica, y en caso favorable, se ha implementado y testado en al menos 2 espacios de la Red Natura 2000 marina.
	Evaluar y, en su caso, promover, crear o reforzar las políticas e instrumentos de gestión que favorezcan la participación en la toma de decisiones (como la custodia o la cogestión entre otras).	AGE, CCAA y EMP	En el marco temporal INTEMARES hay, al menos, 2 pilotos de gobernanza inspirados en iniciativas de cogestión y custodia marina.

Fuente: Elaboración propia

18 Ver tabla anexa de Estrategias, medidas e instrumentos de planificación

### (Detalle 3) Ejemplos de sistemas de incentivos

Una de las propuestas que se hace en esta estrategia es la de promover e implementar sistemas de incentivos para mejorar la gobernanza de los espacios marinos protegidos.

Estos se pueden definir como instrumentos orientados para motivar a los actores a elegir un comportamiento que permite lograr ciertos resultados, en este caso relacionado con el cumplimiento de los objetivos de conservación de la biodiversidad marina. Se trata de influir en el comportamiento de las personas, por ejemplo, alterando los costes y beneficios (incentivos económicos), imponiendo sanciones o multas (incentivos legales), o dándole valor o reconocimiento a algún comportamiento o acción, como por ejemplo a la participación.

La consideración de los incentivos no sólo permite mejorar, a través de su diseño, la gestión de los EMP, sino también entender mejor el sistema de gobernanza y contribuir a su resiliencia.

Las sanciones serán coherentes entre diferentes lugares y regiones. También se recomienda explorar otros recursos administrativos disuasorios o incentivos para el cumplimiento. La siguiente detalla algunos de estos incentivos:

**Tabla 9. Tipos y ejemplos de incentivos**

Tipos de incentivos	Cómo
<b>Interpretativos:</b> Persiguen concienciar y sensibilizar sobre los objetivos, beneficios y valores de la protección de los espacios marinos y las políticas para lograrlo.	Dar a conocer los valores naturales así como los bienes y servicios que ofrecen los ecosistemas marinos, protegidos o en buen estado, al conjunto de la sociedad a través de acciones o mensajes concretos dirigidos a públicos específicos.
<b>De conocimiento:</b> Promueven tanto el uso como el respeto de diversas fuentes de conocimiento (más allá del académico e incluyendo el tradicional) para mejorar el proceso de toma de decisiones.	Promover el respeto mutuo entre el conocimiento científico y el local integrando a personas que provienen de diferentes ámbitos en grupos de trabajo o asesoramiento multidisciplinares con objetivos concretos. Visibilizar y reconocer la importancia de las actividades y conocimientos tradicionales desde un punto de vista cultural, de abastecimiento, de gestión, monitoreo, control, etc. Promocionar el desarrollo y uso de la ciencia ciudadana como herramienta de ayuda, soporte y divulgación científica vinculado al territorio.
<b>Participativos:</b> Fomentan la participación y colaboración en la toma de decisiones, incrementando el sentido de pertenencia, la legitimidad y el compromiso con las medidas adoptadas.	Garantizar la existencia de cauces para la adecuada comunicación y participación entre los diferentes grupos de interés y en especial con las administraciones encargadas de la gestión de los espacios protegidos. Promover la transparencia y rendición de cuentas en los procesos de toma de decisiones. Establecer reglas claras respecto a la participación y representación de los diferentes grupos de actores. Respetar las costumbres, las normas, tradiciones y prácticas locales.
<b>Legales:</b> Promueven el establecimiento y aplicación de la normativa y regulaciones entre la población local y sectores económicos para alcanzar los objetivos de conservación	Dar espacio para la participación en la elaboración de los planes de gestión (zonificación, vedas, cupos, etc.) Establecer un sistema de vigilancia y de forma participativa. Explorar sistemas de colaboración para reforzar la vigilancia implicando a la población local. Implantar cursos de formación y capacitación específicos dirigidos a diferentes grupos de interés con el objetivo de dar a conocer la normativa de los EMP más próximos, relevantes o frecuentados.
<b>Económicos:</b> Promueven el cumplimiento de los objetivos del EMP mediante un enfoque económico y de derechos de acceso/ propiedad.	Regular los derechos de uso y de explotación. Reinvertir los ingresos generados por el EMP en servicios y equipamientos locales. Diseñar sellos de calidad y estrategias de marketing verde vinculado a los EMP. Canalizar la riqueza que se genera en el EMP hacia la población local. Subvencionar los costes administrativos de tasas de acceso y licencias de uso y explotación de los recursos vinculados a la formación o capacitación.

Fuente: Elaboración propia

### Objetivo 3: Diseñar y poner en marcha procesos participativos en ámbitos centrales de la gestión del EMP

La estructura institucional garantizará la participación de los principales grupos de interesados en procesos relevantes de la gestión, como son la toma de decisiones, el diagnóstico de la situación ecológica, social y de gestión, el análisis e integración de actores, el diseño, elaboración y revisión de los instrumentos de gestión, su puesta en marcha, la evaluación y adaptación de las medidas, sus estructuras, procesos y otras actividades.

El análisis participativo es una oportunidad para cimentar una visión colectiva sobre el presente y también sobre el futuro que se quiere construir.

El momento de elaborar o revisar los planes de gestión será el más adecuado para construir y renovar las capacidades para la participación, la acción colectiva, fortalecer el Capital Social del territorio e identificar y promover liderazgos.

En el marco de esta acción se ha elaborado una [Guía de procesos participativos](#) que tiene la función de orientar los procesos participativos que acompañan al desarrollo de la estrategia de Gobernanza de la Red Natura 2000 marina en los diferentes territorios.

**Tabla 10. Objetivo 3**

Línea de Actuación	Acción/ Herramienta/ Alternativa	Escala	Resultados Esperados
	Elaborar y actualizar mapas de interesados en cada EMP.	Órgano encargado de la planificación y gestión del EMP	Los EMP tienen mapas de interesados.
(7) Promover procesos de decisión colectiva a través de los órganos que conforman la estructura institucional del espacio marino protegido, definida en el propio Plan de Gestión.	Se evaluará la capacidad de las estructuras existentes para llevar a cabo las funciones descritas en el <b>Detalle 1</b> .	Órgano encargado de la planificación y gestión del EMP, o en su caso, de los espacios marinos protegidos	La estructura de gestión de los EMP tienen las atribuciones requeridas para poder desarrollar las funciones necesarias que garanticen una buena gobernanza del espacio.
	La gestión garantiza un mínimo de calidad en el funcionamiento de los procesos participativos, por lo cual deberían preverse en ella los elementos referidos en el <b>Detalle 5</b> .	Órgano encargado de la aprobación del plan de gestión del EMP	Se evaluará la efectividad de estos elementos para, en su caso, incorporarlos al Plan de gestión del espacio (relacionado con la acción C5).
	La dinamización y facilitación de estos procesos será preferentemente realizada por personal técnico capacitado procedente de la administración, por entidades implicadas o mediante contratación de asistencias técnicas especializadas.	EMP	Todos los procesos vinculados a la planificación y gestión de los EMP vinculados a INTEMARES garantizan que la dinamización y facilitación estarán realizados por personal capacitado.

Fuente: Elaboración propia

### (Detalle 5) Elementos para asegurar una gestión participativa

Elementos a incluir para asegurar una gestión participativa y que podrían configurar un reglamento de funcionamiento en los planes de gestión:

- Existe un reparto de funciones entre los diferentes órganos que conforman la estructura institucional, cubriendo el conjunto de competencias necesarias.
- La estructura institucional posee una visión multidisciplinar e igualitaria en la composición de género.
- Los procesos de toma de decisiones promoverán, sin forzar, el consenso informado tras consulta y reflexión.
- Existen mecanismos que permiten expresar la opinión a todas las personas.
- Debería de existir un protocolo de gestión de conflictos asociado a un rol de facilitación/ dinamización o coordinación, encargado de cuidar el proceso participativo.
- Debería incluir una agenda de actividades anuales, asegurando la organización de eventos complementarios a las reuniones regulares de los órganos, para promover otros espacios de participación facilitados en los que poner en común con toda la población interesada de la zona avances, recoger problemáticas y propuestas, etc.





## Objetivo 4: Promover el desarrollo de capacidades de gestión en los EMP

La puesta en marcha de las herramientas necesarias para asegurar una buena gobernanza necesita contar con los recursos y capacidades adecuados.

**Tabla 11. Objetivo 4**

Línea de Actuación	Acción/ Herramienta/ Alternativa	Escala	Resultados Esperados
(8) Los EMP tienen una financiación suficiente y adecuada para cumplir con los objetivos por los cuales han sido designados	Incluir en los instrumentos de gestión un presupuesto que garantice la implementación de las medidas que contiene el plan de gestión, la funcionalidad de la estructura institucional y asegure los procesos participativos y demás actividades de dinamización social, a medio y largo plazo.	Órgano encargado de la planificación y gestión del EMP	Todos los planes de gestión aprobados en el marco del proyecto INTEMARES (hasta 2024) cuentan con un presupuesto asociado que garantiza la implementación de las medidas que contiene, la funcionalidad de la estructura institucional y asegura los procesos participativos y demás actividades de dinamización social, a medio y largo plazo.
	El instrumento de gestión identificará en base al MAP diferentes fuentes de financiación (tanto públicas como privadas). Y facilitará el acceso a esta información así como a las fuentes de financiación.	Órgano encargado de la planificación y gestión del EMP	En el marco de INTEMARES, al menos 5 instrumentos de gestión de los espacios vinculados al proyecto INTEMARES facilitan información y acceso a diferentes fuentes de financiación.
(9) Promover la capacitación de los gestores y usuarios de los EMP	Implementar la estrategia de capacitación para gestores y usuarios de la Red Natura 2000 marina en coordinación con la estrategia de capacitación Acción A9).	AGE, CCAA y EMP	Para 2024 se habrán priorizado medidas de capacitación necesarias en distintos espacios marinos y se habrán puesto en marcha diferentes acciones de capacitación y formación para gestores y usuarios en dichos espacios.
	Realizar y promover intercambios de conocimientos y experiencias entre gestores y usuarios de la Red Natura 2000 marina	AGE, CCAA y EMP	En el marco de INTEMARES se han realizado, al menos, 4 experiencias de intercambios entre gestores y usuarios de la Red Natura 2000 marina (a nivel nacional e internacional).

Fuente: Elaboración propia

Las herramientas y alternativas a la gestión presentadas en la Estrategia se van a validar en casos reales, en diferentes procesos de elaboración o revisión de planes de gestión de espacios marinos protegidos. Este laboratorio natural será de gran utilidad para mejorar procesos y comprobar realmente su evolución. Con el aprendizaje de estos procesos se realizará una actualización de los contenidos de esta estrategia para poder incluir los aprendizajes y ser adaptada a otros territorios y realidades. Por ello se prevé realizar experiencias en, al menos, cinco espacios marinos protegidos, uno por Demarcación Marina.

# Cómo no perder el rumbo: el Plan de seguimiento

El seguimiento es esencial para garantizar la calidad de los procesos y medir los progresos y la eficacia de las medidas. Así se podrán adaptar o eliminar según los resultados y las características del lugar, permitiendo la incorporación de los distintos grupos de usuarios en la recogida de información.

Para asegurar que llevamos el rumbo correcto, será muy útil elaborar un Plan de seguimiento. Disponer de él permitirá realizar una evaluación periódica de la Estrategia de Gobernanza en su conjunto y para cada espacio marino protegido de los proyectos piloto escogidos.

Cada una de las acciones y herramientas asociadas a las líneas de actuación de los diferentes objetivos estratégicos se traducen en un resultado esperado, medible para poder evaluar su progreso e identificar los obstáculos que impiden su realización.

Paralelamente, se identifican un conjunto de indicadores asociados a la gobernanza de un EMP que permiten diagnosticar los problemas y potencialidades existentes en el espacio analizado y, por lo tanto, permite que la toma de decisiones se lleve a cabo en un proceso de gobernanza adaptativa.



Buque Oceanográfico  
Ramón Margalef  
© IEO

La siguiente tabla recoge una serie de indicadores que se medirán para hacer un seguimiento de la gobernanza. Están ordenados en 14 categorías que se desglosan en 25 variables con una puntuación que oscila entre 1 y 4. Esta puntuación sirve de orientación para saber qué valores encajaría con una gobernanza eficiente en relación a esa variable en particular.

**Tabla 12. Indicadores de seguimiento. Evaluación de la eficiencia de la gobernanza en los EMP**

Categoría	Variable	Clasificación	Gestión eficiente
1. Capacidad presupuestaria	1.a. Existe un presupuesto adecuado	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No lo hay (1)</li> <li>• Existe pero no es adecuado (2)</li> <li>• Existe pero es mejorable (3)</li> <li>• Existe y es suficiente (4)</li> </ul>	
2. Personal de gestión	2.a. Hay personal adecuado para gestionar el espacio	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No lo hay (1)</li> <li>• Es insuficiente (2)</li> <li>• Cantidad inferior a la óptima (3)</li> <li>• Cantidad adecuada (4)</li> </ul>	
	3.a. Existe un sistema de reglas, ajustadas al entorno, para gestionar y gobernar las interacciones humanas y ecológicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No hay regulación (1)</li> <li>• Regulación con grandes debilidades (2)</li> <li>• Regulación con algunos fallos (3)</li> <li>• Excelente base regulatoria (4)</li> </ul>	
3. Normas del área	3.b. Apoyo legislativo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El área no está declarada oficialmente (1)</li> <li>• Hay un acuerdo para la declaración oficial pero el proceso no se ha iniciado (2)</li> <li>• Está en proceso pero incompleto (3)</li> <li>• Hay una declaración oficial sobre el área (4)</li> </ul>	
	3.c. Hay un plan de gestión que está implementado	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No lo hay (1)</li> <li>• Existe o está en preparación pero no está implementado (2)</li> <li>• Está parcialmente implementado (3)</li> <li>• Está aprobado e implementado (4)</li> </ul>	
4. Rango geográfico	4.a. Está claramente delimitada el área espacial en la que el sistema de reglas tiene efecto o jurisdicción	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No se conocen los límites del área (1)</li> <li>• Los límites del área son conocidos por los gestores pero no por los residentes locales (2)</li> <li>• Los límites se conocen pero no están demarcados (3)</li> <li>• Los límites se conocen y están apropiadamente demarcados (4)</li> </ul>	
	4.b. Hay varios espacios protegidos en el mismo área espacial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hay varios espacios solapados y los actores confunden los límites y/o la gestión (1)</li> <li>• Hay varios espacios solapados pero los actores conocen los límites (2)</li> <li>• Hay un solo espacio (3)</li> </ul>	
5. Población	5.a. Está claramente establecido quiénes son los actores para los que el sistema de reglas tiene efecto o jurisdicción	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No está establecido (1)</li> <li>• Está establecido y hay un registro de actores (2)</li> <li>• Está establecido con un registro de actores que no sienten que sus obligaciones sean justas (3)</li> <li>• Está establecido con un registro de actores que sienten que sus obligaciones son justas en relación a los beneficios obtenidos (4)</li> </ul>	
6. Tipo de régimen	6.a. Los actores con autoridad para tomar decisiones en nombre de un grupo han sido elegidos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No ha habido un proceso democrático de selección (1)</li> <li>• Ha habido un proceso democrático de selección (2)</li> </ul>	

*Continúa en la página siguiente*

Categoría	Variable	Clasificación	Gestión eficiente
7. Organizaciones	7.a. Instituciones que establecen e implementan las normas sobre el acceso y uso del recurso	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestionado por la Administración (1)</li> <li>• Gestión compartida (2)</li> <li>• Gestión no estatal (3)</li> </ul>	
	7.b. Colaboración entre Administraciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En la gestión están involucradas varias Administraciones y no están coordinadas (1)</li> <li>• En la gestión están involucradas varias Administraciones y pueden mejorar su coordinación (2)</li> <li>• En la gestión están involucradas varias Administraciones que están perfectamente coordinadas (3)</li> <li>• En la gestión está involucrada solamente una Administración (4)</li> </ul>	
8. Reglas en uso	8.a. Está implementado un sistema de normas básicas o constituyentes (directrices, leyes, propiedad, sanciones)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No (1)</li> <li>• Sí (2)</li> </ul>	
	8.b. Cumplimiento de las reglas (legislación y regulaciones)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sin capacidad para hacer cumplir las reglas (1)</li> <li>• Hay deficiencias en la capacidad y los recursos para hacer cumplir las reglas (2)</li> <li>• Hay capacidad y recursos aceptables para hacer cumplir las reglas (3)</li> <li>• Hay capacidad y recursos excelentes para hacer cumplir las reglas (4)</li> </ul>	
	8.c. Implicación de los actores en la toma de decisiones	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las comunidades locales no participan en la toma de decisiones (1)</li> <li>• Los actores participan en las discusiones pero no en las decisiones resultantes (2)</li> <li>• Las comunidades locales contribuyen en algunas decisiones relevantes (3)</li> <li>• Las comunidades locales participan directamente en todas las decisiones relevantes (4)</li> </ul>	
	8.d. El sistema de derechos de propiedad permite la acción colectiva (acceso abierto, permisos, cuotas, privilegios territoriales)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No está establecido (1)</li> <li>• No permite la acción colectiva (2)</li> <li>• Permite la acción colectiva pero no ha sido pactado por los usuarios (3)</li> <li>• Permite la acción colectiva y ha sido establecido de común acuerdo con los usuarios (4)</li> </ul>	
9. Normas y estrategias	9.a. Existe y se conoce un sistema de normas culturales compartidas que gobiernan las interacciones sociales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No (1)</li> <li>• Existen pero no son conocidas (2)</li> <li>• Existen y son conocidas pero no compartidas (3)</li> <li>• Existen, son conocidas y comunes para todos los actores (4)</li> </ul>	
10. Estructura de la red	10.a. Cómo se conectan las organizaciones que establecen las reglas y la población sujeta a ellas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Solamente verticales (relación jerárquica) (1)</li> <li>• Priman los vínculos verticales (relación jerárquica) (2)</li> <li>• Verticales y horizontales (3)</li> <li>• Priman los vínculos horizontales que permiten la acción colectiva para un propósito común (4)</li> </ul>	

Continúa en la página siguiente

Categoría	Variable	Clasificación	Gestión eficiente
11. Seguimiento	11.a. Hay un sistema de vigilancia y seguimiento social (actores que cumplen con las normas)	<ul style="list-style-type: none"> <li>No hay seguimiento ni evaluación (1)</li> <li>Lo hay, pero sin una estrategia para usar los resultados (2)</li> <li>Existe pero los resultados no se usan para modificar la gestión (3)</li> <li>Existe, está bien implementado y usado en una gestión adaptativa (4)</li> </ul>	
	11.b. Hay un sistema de seguimiento biofísico	<ul style="list-style-type: none"> <li>No hay seguimiento ni evaluación (1)</li> <li>Lo hay, pero sin una estrategia para usar los resultados (2)</li> <li>Existe pero los resultados no se usan para modificar la gestión (3)</li> <li>Existe, está bien implementado y usado en una gestión adaptativa (4)</li> </ul>	
12. Sanciones	12.a. Hay un sistema de sanciones graduadas que afectan a la violación de las reglas	<ul style="list-style-type: none"> <li>No lo hay (1)</li> <li>Lo hay, decidido e implementado por la administración (2)</li> <li>Lo hay, y los actores locales están involucrados en su definición e implementación (3)</li> </ul>	
	12.b. Hay sanciones drásticas que implicaría la retirada de la cooperación con quien rompe las reglas	<ul style="list-style-type: none"> <li>No existen (1)</li> <li>Las hay, decididas e implementadas por la Administración (2)</li> <li>Las hay, y los actores locales están involucrados en su definición e implementación (3)</li> </ul>	
13. Incentivos	13.a. Uso combinado de incentivos 'egoístas' (económicos y legales) y 'sociales' (interpretativos, conocimiento, participativos)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Solamente se aplican incentivos 'egoístas' (1)</li> <li>Hay incentivos 'egoístas' y 'sociales' que se han diseñado de manera independiente (2)</li> <li>Hay un sistema de incentivos, combinados, 'egoístas' y 'sociales' diseñado de forma coordinada (3)</li> </ul>	
	13.b. Diseño del sistema de incentivos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Los incentivos han sido diseñados por la Administración (1)</li> <li>Los incentivos han sido diseñados entre la Administración y los actores (2)</li> <li>Los incentivos han sido diseñados, y son periódicamente revisados, por la Administración y los actores (3)</li> </ul>	
14. Capacitación y formación ambiental	14. a. Hay un programa de educación ambiental	<ul style="list-style-type: none"> <li>No existe (1)</li> <li>Existe, y ha sido diseñado e implementado por la administración (2)</li> <li>Existe, y ha sido diseñado e implementado entre la administración y los grupos de interés (3)</li> </ul>	
	14. b. Seguimiento del programa de educación ambiental	<ul style="list-style-type: none"> <li>No hay un seguimiento, ni una evaluación, de los resultados obtenidos con el programa (1)</li> <li>Hay un seguimiento, y una evaluación, de los resultados obtenidos con el programa y se proponen mejoras (2)</li> </ul>	

Fuente: Elaboración propia

Junto con la evaluación del cumplimiento de los objetivos, líneas de actuación y resultados esperados, en términos que ayuden a evaluar la efectividad de las acciones a través de una serie de indicadores objetivamente verificables (cuanto más concretos, medibles, relevantes, realistas y acotados en el tiempo sean los objetivos mejor), **se debe evaluar el propio proceso de participación** (más detalle en la [Guía de procesos participativos](#), en la que además hay una propuesta de indicadores específicos). Esto conlleva la dificultad añadida de identificar y profundizar en otro tipo de **indicadores**:

**Tabla 13. Indicadores**

<b>Cualitativos</b> relacionados con:	<b>Cuantitativos</b> de más fácil obtención y análisis relacionados con:
<ul style="list-style-type: none"> <li>• La transparencia, la comunicación, y el acceso a la información.</li> <li>• La coordinación institucional.</li> <li>• El establecimiento y respeto de las normas de juego.</li> <li>• El diseño y planificación del proceso.</li> <li>• El nivel de ejecución y adaptación.</li> <li>• La calidad de las aportaciones, entre otros.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Número de participantes.</li> <li>• Diversidad de grupos de interés que han participado.</li> <li>• Grado de satisfacción del proceso.</li> <li>• Número de aportaciones realizadas.</li> <li>• O el porcentaje de aportaciones incorporadas al resultado, entre otros.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia

En ambos casos debe indicarse **cómo** se van a obtener, **cuándo** y **quién** va a ser responsable de obtenerlos. Por lo general, para obtener la información más cualitativa se emplearán diferentes tipos de cuestionarios o entrevistas, que deberán evaluarse después de cada espacio de trabajo, para poder ajustar las metodologías específicas relacionadas con esa sesión.

Al final del proceso también se analizarán junto con el resto de indicadores relacionados con los objetivos, metas intermedias y resultados.

En definitiva, los resultados de la evaluación deben ayudar a corregir y orientar el proceso, por lo que hay que contemplar mecanismos de adaptación que permitan incorporar estos aprendizajes con el fin de mejorar el proceso en sí.

Finalmente, los resultados de la evaluación han de ser comunicados y accesibles para los diferentes actores involucrados en el EMP.

# Glosario

Esta estrategia está pensada para compartirla con todas las personas y entidades implicadas en la gestión del Red Natura 2000 marina, cuidando no utilizar un lenguaje excesivamente técnico o abstracto. Para facilitar su lectura, se incluye este glosario que puede servir de ayuda, atendiendo a los términos en el contexto de la gestión marina.

**Área Marina Protegida (AMP):** Espacios naturales designados para la protección de ecosistemas, comunidades o elementos biológicos o geológicos del medio marino, que en razón de su rareza, fragilidad, importancia o singularidad, merecen una protección especial. Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

Un AMP es un espacio geográfico claramente definido, reconocido, dedicado y gestionado, mediante medios legales u otros tipos de medios eficaces, para conseguir la conservación a largo plazo de la naturaleza y de sus servicios ecosistémicos y sus valores culturales asociados. Comisión Mundial de Áreas Protegidas. UICN.

**Buen estado ambiental del medio marino:** Aquel en el que éste da lugar a océanos y mares ecológicamente diversos y dinámicos, limpios, sanos y productivos en el contexto de sus condiciones intrínsecas, y en el que la utilización del medio marino sea sostenible, quedando así protegido su potencial de usos, actividades y recursos por parte de las generaciones actuales y futuras. Ley 41/2010 de protección del medio marino.

**Buen gobierno.** Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Las medidas deben ser eficaces y oportunas, y producir los resultados buscados sobre la base de unos objetivos claros, de una evaluación de su futuro impacto y, en su caso, de la experiencia acumulada. La eficacia requiere también que la aplicación de las políticas de la UE sea proporcionada y que las decisiones se tomen al nivel más apropiado.

**Cogestión pesquera:** Es un proceso institucional de integración y redistribución de responsabilidades y competencias. La cogestión implica necesariamente un acuerdo entre los gobiernos y los usuarios o partícipes de la actividad pesquera. OECD, 1996.

**Convenio:** Acuerdos con efectos jurídicos adoptados por las Administraciones Públicas, los organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes o las Universidades públicas, entre sí o con sujetos de derecho privado para un fin común.

**Consulta pública previa:** Es un trámite que tiene por objeto recabar la opinión de ciudadanos, organizaciones y asociaciones más representativas potencialmente afectadas por la elaboración de una futura norma. Artículo 133 de la ley 39/2015.

**Custodia del territorio:** Conjunto de estrategias o técnicas jurídicas que implican a los propietarios y usuarios del territorio en la conservación y uso de los valores y los recursos naturales, culturales y paisajísticos" (art. 3. de la Ley 42/2007 del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad)

**Custodia marina** intenta encontrar formas de participación de la sociedad civil en la planificación y gestión del mar, y se define como una estrategia de conservación que

busca generar la responsabilidad de las administraciones competentes y los usuarios del medio marino en la conservación de sus valores naturales, culturales y paisajísticos.

**Demarcaciones marinas.** Cinco subdivisiones de las regiones marinas en España establecidas en la protección del medio marino.

**Eficiencia:** uso máximo de los recursos humanos, financieros y de cualquier otra índole sin derroche ni tardanzas innecesarias. FAO, 2011.

**Eficacia:** Deben tomarse las decisiones a la escala y en el momento apropiado, y éstas deben producir los resultados buscados sobre la base de unos objetivos claros. Libro blanco sobre la gobernanza.

**Estado de conservación favorable.** Según la Directiva Hábitats, un tipo de hábitat se considera favorable, cuando:

- Su área de distribución natural sea estable o se amplíe, y
- La estructura y las funciones específicas necesarias para su mantenimiento a largo plazo existan y puedan seguir existiendo en un futuro previsible, y
- El estado de conservación de sus especies típicas sea favorable.

En definitiva, cuando su área de distribución natural y su integridad ecológica se mantienen.

**Espacio Marino Protegido (EMP):** EMP es el término genérico utilizado para designar cualquier zona marina, litoral o de transición marítimo-costera regulada por una figura de conservación. Esta designación se utiliza para no confundir la figura de Área Marina Protegida (AMP) tipificada en la Ley 42/2007.

**Espacios Natura 2000:** espacios protegidos de la Red Natura 2000, de acuerdo con la Ley 42/2007 del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

**Gestión adaptativa:** proceso sistemático para mejorar continuamente las políticas y prácticas de gestión, aprendiendo de los resultados de las políticas y prácticas utilizadas anteriormente Williams et al 2009.

**Gobernanza:** Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía. [DRAE, 2001](#).

Si bien no existe unanimidad en el término, se parte de una definición de gobernanza entorno a la participación pública, entendiendo por gobernanza: todos aquellos mecanismos, procesos y reglas a través de los cuales se gestionan las personas o sectores y sus diferentes intereses y afecciones sobre el medio marino (como son todas aquellas relacionadas con la conservación y protección de la biodiversidad marina, la explotación y extracción de los recursos marinos, el turismo, el tráfico marítimo, las fuentes de energía y el acceso a los recursos genéticos, entre otras) sin olvidar las actividades terrestres que puedan influir en la parte marina, ya que una gestión y política marina integrada va más allá de la coordinación de actividades estrictamente marinas.



Es el conjunto de leyes, normas, valores, estructuras y procesos a través de los cuales se determina quiénes, y cómo, adoptan las decisiones, y quiénes y cómo deben llevarlas a cabo, para alcanzar el objetivo, en términos de conservación y desarrollo de la RN2000M.

UICN reconoce cuatro grandes tipos de gobernanza de áreas protegidas, cualquiera de los cuales puede asociarse con cualquier objetivo de gestión y en principio con cualquier tipo de bien (propiedad privada o bienes públicos).

- Gobernanza por parte del gobierno, que puede identificarse con la gobernanza pública y que se aplicaría al cumplimiento de funciones públicas, a la prestación de servicios públicos y a la protección de los bienes de dominio público.
- Gobernanza compartida, que implicaría una gestión “colaborativa”, y conlleva informar y consultar a los agentes implicados. Esta gobernanza puede además reforzar la participación e implicar una gestión colaborativa, asignando a grupos de varios agentes implicados la responsabilidad de desarrollar propuestas técnicas para la regulación y gestión del área protegida, que serán finalmente remitidas a la autoridad de toma de decisiones para su aprobación. Se trataría del enfoque acogido para las áreas privadas de conservación, tal y como han establecido algunas CCAA.

Otra modalidad de gobernanza compartida sería la gestión “conjunta”, según la cual diversas instancias de poder territoriales forman parte de la institución que toma de decisiones y se responsabiliza de la gestión. Es posible que las decisiones requieran consenso, lo cual implica un complejo desarrollo de la capacidad de negociación.

- Gobernanza privada, cuyo exponente en nuestro ordenamiento jurídico sería la custodia del territorio.
- Gobernanza por parte de pueblos indígenas y comunidades locales, no contemplada en el ámbito de los espacios naturales en el ordenamiento básico, sino en relación con los montes y que responde al modelo de gestión propio de los bienes comunales como categoría de bienes públicos, aunque también, salvando las distancias, por tratarse en todo caso de un bien de dominio público –a diferencia de lo que sucede en relación con los espacios naturales, con el reconocimiento del derecho consuetudinario en materia de aguas. La UICN define este tipo de gobernanza aplicada al medio natural como áreas protegidas donde la autoridad administrativa y la responsabilidad recaen en los pueblos indígenas y/o comunidades locales bajo diversas formas de instituciones y normas, consuetudinarias o legales, formales o informales. Éstas pueden resultar bastante complejas.

**Información pública:** es un trámite por el que se permite a los interesados y a cualquier persona examinar el expediente y formular las alegaciones que tenga por convenientes. No obstante, quienes presenten alegaciones u observaciones en este trámite tienen derecho a obtener de la Administración una respuesta razonada, que podrá ser común para todas aquellas alegaciones que planteen cuestiones sustancialmente iguales. Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

**Mapa de actores claves (MAC) o análisis de redes:** Es un instrumento de metodologías participativas que permite representar la realidad social en un proceso, trazar las conexiones existentes entre ellos y establecer estrategias de cambio.

**Partes interesadas (stakeholders), actores claves:** Todas aquellas personas, grupos u organizaciones que están (o estarán) afectados, involucrados o interesados (positiva o negativamente) por la gobernanza marina de diversas maneras. Personas que en un espacio reflexionan, deciden y actúan, tanto de forma individual como colectiva.

Son considerados actores claves aquellos individuos, grupos o instituciones que son afectados o afectan el desarrollo de determinadas actividades, aquellos que poseen información, recursos, experiencia y alguna forma de poder para influenciar la acción de otros (ECFAO, 2006).

Los procesos participativos se ocupan de las preocupaciones y cuestiones planteadas a nivel de interesados y/o expertos. A diferencia de la participación pública, estos procesos no implican necesariamente al público en general.

**Participación:** Es un proceso que permite que los actores influyen y comparten el control sobre las iniciativas de desarrollo y sobre las decisiones y los recursos afectos por ellas (World Bank, 1996). Elemento nuclear de la legitimidad de las decisiones adoptadas por medio de este tipo de gobernanza (Mercado Pacheco, 2012).

**Redes de áreas marinas protegidas de España (RAMPE):** Constituida por espacios protegidos situados en el medio marino español, representativos del patrimonio natural marino, con independencia de que su declaración y gestión estén reguladas por normas internacionales, comunitarias y estatales. También podrán quedar integrados en la red aquellos espacios cuya declaración y gestión estén regulados por normas autonómicas, en el ámbito de sus competencias. Ley 41/2010 de protección del medio marino.

**Red Natura 2000 marina:** Es parte integrante de la red ecológica europea Natura 2000, y constituye la aplicación de la Directiva Hábitats y la Directiva Aves en el medio marino.

**Incentivos:** Instituciones particulares diseñadas como instrumentos para motivar a los actores a elegir un comportamiento que permite lograr ciertos resultados políticos estratégicos, particularmente objetivos de conservación de la biodiversidad. Jones, Peter J.S.2017.

**Soft law:** Decisiones no vinculantes de la Administración pública, pero que gozan de una amplia aceptación en sus destinatarios. Sarmiento Ramírez-Escudero, 2008.

# Acrónimos

AAPP	Administraciones Públicas	MAPA	Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación
AGE	Administración General del Estado	MAPAMA	Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente
AMP	Área Marina Protegida	MITECO	Ministerio para la Transición Ecológica
CCAA	Comunidades y Ciudades Autónomas	OAPN	Organismo Autónomo de Parques Nacionales.
CCCM	Consejo Catalán de Cogestión Marítima	OSPAR	Convenio sobre la protección del medio marino del Atlántico Nordeste
CSIC	Consejo Superior de Investigaciones Científicas	RAMSAR	Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas
DM	Demarcación Marina	RAMPE	Red de Áreas Marinas Protegidas de España
DGSCM	Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar	RMIP	Reserva Marina de Interés Pesquero
EDF	Environmental Defense Fund	RN2000M	Red Natura 2000 Marina
EMP	Espacio Marino Protegido	SEMA	Secretaría de Estado de Medio Ambiente
FRECT	Foro de Redes y Entidades de Custodia del Territorio	subDM	SubDemarcación Marina
GGII	Grupos de Interés	UICN	Unión Internacional de Conservación de la Naturaleza
ICM	Instituto de Ciencias del Mar	ZEC	Zona de Especial Conservación
IEO	Instituto Español de Oceanografía	ZEPA	Zona de Especial Protección para las Aves
LIC	Lugar de Importancia Comunitaria	ZEPIM	Zonas Especialmente Protegidas de Importancia para el Mediterráneo
LPMM	Ley de Protección del Medio Marino		
LPNB	Ley del Patrimonio Natural y Biodiversidad		
MAP	Marco de Acción Prioritaria (MAP) para la financiación de la RN2000 en España		

# Anexos

- Anexo Metodológico
- Análisis Legal
- Anexo III Diagnóstico participativo
- [Guía de procesos participativos](#)
- Informes devolución talleres
- Normativa y Bibliografía
- Informe UMU

Todos los anexos están disponibles en:

<https://intemares.es/procesos-participativos/elaboracion-estrategia-gobernanza>

# Bibliografía

- ▶ A. Pérez-Ruzafa, J.A. García-Charton, C. Marcos, North East Atlantic vs. Mediterranean Marine Protected Areas as Fisheries Management Tool, *Front. Mar. Sci.* 4 (2017). DOI: <https://doi.org/10.3389/fmars.2017.00245>
- ▶ Austin Miles, Just T. Bayle-Sempere, Development Level and Quality of Management Plans of Marine Protected Areas in the Spanish Mediterranean, *ResearchGate*. (n.d.). [https://www.researchgate.net/publication/330912405\\_development\\_level\\_and\\_quality\\_of\\_management\\_plans\\_of\\_marine\\_protected\\_areas\\_in\\_the\\_spanish\\_mediterranean](https://www.researchgate.net/publication/330912405_development_level_and_quality_of_management_plans_of_marine_protected_areas_in_the_spanish_mediterranean) (accessed February 8, 2019).
- ▶ Barreira-López A, Bouzada-Villar E, Romo-Nava P, Giménez-Casalduero M, Gobernanza para la protección del medio marino en España: Guía Práctica., (2009).
- ▶ BOE, Boletín Oficial del Estado no 244, 10 de octubre de 2011. Resolución de 21 de septiembre de 2011, de la Secretaría de Estado de Cambio Climático, por la que se publican los Acuerdos de la Conferencia Sectorial del Medio Ambiente en materia de patrimonio natural y biodiversidad. Aprobación de las Directrices de conservación de la Red Natura 2000, (n.d.). Disponible en: <http://www.marm.es/es/biodiversidad/temas/red-natura-2000/documentos-claves-de-la-red-natura-2000/>
- ▶ CMAP/UICN, Establecimiento de redes de áreas marinas protegidas: Guía para el desarrollo de capacidades nacionales y regionales para la creación de redes de AMPs, (2007). Disponible en: <http://www.protectplanetoocean.org/resources/docs/MPANetworksMakingitHappenES.pdf>
- ▶ D. Vokou, P.G. Dimitrakopoulos, N. Jones, A. Damialis, N. Monokrousos, J.D. Pantis, A.D. Mazaris, The Natura-2000 Committee (2010–2013) members, Ten years of co-management in Greek protected areas: an evaluation, *Biodivers Conserv.* 23 (2014) 2833–2855. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10531-014-0751-1>
- ▶ Departamento de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, DECRETO 118-2018, de 19 de junio, sobre el modelo de gobernanza de la pesca profesional en Cataluña., 2018. Disponible en: <https://diario-oficial-generalitat-catalunya.vlex.es/vid/decreto-118-2018-19-729342933> (accessed February 20, 2019).
- ▶ E. Ostrom, A General Framework for Analyzing Sustainability of Social-Ecological Systems, *Science.* 325 (2009) 419–422. DOI: <https://doi.org/10.1126/science.1172133>
- ▶ E. Ostrom, M. Cox, Moving beyond panaceas: a multi-tiered diagnostic approach for social-ecological analysis, *Environmental Conservation.* 37 (2010) 451–463. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0376892910000834>
- ▶ EDF, Environmental Defense Fund. Análisis de Gobernanza y Políticas, (n.d.).
- ▶ Gray, T.S., Participation in Fisheries Governance, Springer, Dordrecht, 2005. Disponible en: <http://www.springer.com/us/book/9781402037771> (accessed October 3, 2017).
- ▶ J. Lubchenco, E.B. Cerny-Chipman, J.N. Reimer, S.A. Levin, The right incentives enable ocean sustainability successes and provide hope for the future, *Proc. Natl. Acad. Sci. U.S.A.* 113 (2016) 14507–14514. DOI: <https://doi.org/10.1073/pnas.1604982113>
- ▶ J.A. Vucetich, M.P. Nelson, Sustainability: Virtuous or Vulgar?, *BioScience.* 60 (2010) 539–544. DOI: <https://doi.org/10.1525/bio.2010.60.7.9>
- ▶ J.C. Price, Z. Leviston, Predicting pro-environmental agricultural practices: The social, psychological and contextual influences on land management, *Journal of Rural Studies.* 34 (2014) 65–78. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2013.10.001>
- ▶ Jones, Peter J.S., Governing Marine Protected Areas: Resilience through Diversity, Routledge, Abingdon, Oxon, 2014. Disponible en: <https://www.routledge.com/Governing-Marine-Protected-Areas-Resilience-through-Diversity/Jones/p/book/9781138679238> (accessed October 11, 2017).
- ▶ K. Grorud-Colvert, J. Claudet, B.N. Tissot, J.E. Caselle, M.H. Carr, J.C. Day, A.M. Friedlander, S.E. Lester, T.L. de Loma, D. Malone, W.J. Walsh, Marine Protected Area Networks: Assessing Whether the Whole Is Greater than the Sum of Its Parts, *PLOS ONE.* 9 (2014) e102298. DOI: <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0102298>

- K. Hogg, P. Noguera-Méndez, M. Semitiel-García, M. Giménez-Casalduero, Marine protected area governance: Prospects for co-management in the European Mediterranean, *Advances in Oceanography and Limnology*. 4 (2013) 241–259. DOI: <https://doi.org/10.1080/19475721.2013.849757>
- M. Lockwood, Good governance for terrestrial protected areas: A framework, principles and performance outcomes, *Journal of Environmental Management*. 91 (2010) 754–766. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2009.10.005>
- M. McGinnis, E. Ostrom, Social-ecological system framework: initial changes and continuing challenges, *Ecology and Society*. 19 (2014). DOI: <https://doi.org/10.5751/ES-06387-190230>
- N.J. Bennett, T. Satterfield, Environmental governance: A practical framework to guide design, evaluation, and analysis, *Conservation Letters*. 11 (2018) e12600. DOI: <https://doi.org/10.1111/conl.12600>
- P. Bots, M. Schlüter, J. Sendzimir, A framework for analyzing, comparing, and diagnosing social-ecological systems, *Ecology and Society*. 20 (2015). DOI: <https://doi.org/10.5751/ES-08051-200418>
- P. Noguera-Méndez, L. Molera, M. Semitiel-García, The role of social learning in fostering farmers' pro-environmental values and intentions, *Journal of Rural Studies*. 46 (2016) 81–92. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2016.06.003>
- P.-R.A. García-Charton JA, Marcos C, Calò A, Rocklin D, Félix-Hackradt FC, Hackradt CW, García J, Treviño-Otón J, Conectividad y Red Natura 2000 marina. En: WWF/Adena, Red Natura 2000 marina en España, pp. 125-128. INDEMARES., in: 2014.
- P.B. Fenberg, J.E. Caselle, J. Claudet, M. Clemence, S.D. Gaines, J. Antonio García-Charton, E.J. Gonçalves, K. Grorud-Colvert, P. Guidetti, S.R. Jenkins, P.J.S. Jones, S.E. Lester, R. McAllen, E. Moland, S. Planes, T.K. Sørensen, The science of European marine reserves: Status, efficacy, and future needs, *Marine Policy*. 36 (2012) 1012–1021. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2012.02.021>
- P.J.S. Jones, Governing Marine Protected Areas. Getting the balance right, (2011). Disponible en: <http://www.mpag.info/governing-mpas-final-technical-report-web-res.pdf>
- Partnership for Interdisciplinary Studies of Coastal Oceans - PISCO & University of Nice Sophia Antipolis, *The Science of Marine Protected Areas* (3rd ed., Mediterranean), (2016). [www.piscoweb.org](http://www.piscoweb.org).
- Pascual, M, Rives, B, Schunter, C, Macpherson, E, Impact of life history traits on gene flow: A multispecies systematic review across oceanographic barriers in the Mediterranean Sea, (2017). Disponible en: <https://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0176419> (accessed February 12, 2019).
- R. Chuenpagdee, J.J. Pascual-Fernández, E. Szeliánszky, J. Luis Alegret, J. Fraga, S. Jentoft, Marine protected areas: Re-thinking their inception, *Marine Policy*. 39 (2013) 234–240. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2012.10.016>
- S. Bowles, Policies designed for self-interested citizens may undermine “the moral sentiments”: evidence from economic experiments, *Science*. 320 (2008) 1605–1609. DOI: <https://doi.org/10.1126/science.1152110>
- S. Bowles, *The Moral Economy: Why Good Incentives Are No Substitute for Good Citizens*, Yale University Press, New Haven; London, 2016.
- S. Campos Fernández de Piérola, X. Carbonell, J. Gómez-Limón García, F. Heras Hernández, M. Sintes Zamanillo, enREDando. Herramientas para la comunicación y la participación social en la gestión de la red Natura 2000, Ed. Fundación Fernando González Bernáldez, Madrid, 2007.
- S. Frascchetti, C. Pipitone, A.D. Mazaris, G. Rilov, F. Badalamenti, S. Bevilacqua, et. al., Light and Shade in Marine Conservation Across European and Contiguous Seas, *Front. Mar. Sci*. 5 (2018). DOI: <https://doi.org/10.3389/fmars.2018.00420>
- S. Frascchetti, P. D'Ambrosio, F. Micheli, F. Pizzolante, S. Bussotti, A. Terlizzi, Design of marine protected areas in a human-dominated seascape, *Marine Ecology Progress Series*. 375 (2009) 13–24. DOI: <https://doi.org/10.3354/meps07781>
- S. García Fernández-Velilla, Guía metodológica para la elaboración de Planes de Gestión de los Lugares Natura 2000 en Navarra, Dirección General de Medio Ambiente. Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y vivienda. Gobierno de Navarra, 2003.

- S. García Fernández-Velilla, Jiménez Luquin, Alberto, Alfonso Seminario, Cristina, Decidir juntos para gestionar mejor. Manual de planificación participativa en áreas protegidas, Gobierno Vasco, 2011.
- S. Jentoft, B. McCay, User participation in fisheries management: lessons drawn from international experiences, Marine Policy. 19 (1995) 227–246. DOI: [https://doi.org/10.1016/0308-597X\(94\)00010-P](https://doi.org/10.1016/0308-597X(94)00010-P)
- V. Luyet, R. Schlaepfer, M.B. Parlange, A. Buttler, A framework to implement Stakeholder participation in environmental projects, Journal of Environmental Management. 111 (2012) 213–219. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2012.06.026>
- WWF-España, Conservando nuestros paraísos marinos. Propuesta de Red Representativa de Áreas Marinas Protegidas en España, (2005). Disponible en: <https://docplayer.es/18250856-Conservando-nuestros-paraisos-marinos-propuesta-de-red-representativa-de-areas-marinas-protegidas-en-espana.html> (accessed February 12, 2019).
- WWF-España, Conservando nuestros paraísos marinos. Propuesta de Red Representativa de Áreas Marinas Protegidas en España. Archipiélago Canario - PDF, (2006). Disponible en: <https://docplayer.es/3762699-Conservando-nuestros-paraisos-marinos-propuesta-de-red-representativa-de-areas-marinas-protegidas-en-espana-archipielago-canario.html> (accessed February 12, 2019).
- WWF, Lista de chequeo sobre la declaración y gestión de ZEC para su utilización en la aprobación de los planes de gestión de la red Natura 2000. Disponible en, (2011). [http://awsassets.wwf.es/downloads/lista\\_de\\_chequeo\\_\\_planes\\_de\\_gestion\\_wwf\\_def.doc](http://awsassets.wwf.es/downloads/lista_de_chequeo__planes_de_gestion_wwf_def.doc)
- X. Basurto, S. Gelcich, E. Ostrom, The social-ecological system framework as a knowledge classificatory system for benthic small-scale fisheries, Global Environmental Change. 23 (2013) 1366–1380. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2013.08.001>

## Informes de devolución

- Direcció General de Pesca i Afers Marítims – DGPAM. Departament d'Agricultura, Ramaderia, Pesca i Alimentació Estratègia marítima de Catalunya – Pla Estratègic 2018-2021 (2018).
- Informes de conclusiones de los talleres realizados en el marco de la acción A10. Del LIFE INTEMARES (2017-2020). Disponibles en: <http://intemares.es/procesos-participativos/elaboracion-estrategia-gobernanza>
- Nieto B, Esparza Ó, Guadix S (2021). Guía de Procesos Participativos de la estrategia de Gobernanza del LIFE INTEMARES. WWF. Disponible en: [http://intemares.es/sites/default/files/pdfs\\_procesosparticipativos/guia-procesos-participativos.pdf](http://intemares.es/sites/default/files/pdfs_procesosparticipativos/guia-procesos-participativos.pdf)
- Worboys, Graeme L. et al. Gobernanza y gestión de áreas protegidas. UICN. Universidad El Bosque y ANU Press, (2019). DOI: <https://doi.org/10.22459/GGAP.2019>



WWF España

Gran Vía de San Francisco,8-D. 28005 Madrid | [wwf.es](http://wwf.es)

