

# Informe legal sobre la interpretación del artículo 26 de la Ley 5/2023

La prevalencia de los objetivos ambientales

---

<b>Resumen ejecutivo.....</b>	<b>2</b>
-------------------------------	----------

<b>El Real Decreto 531/2025 y el Dictamen 168/2025 del Consejo de Estado: consideraciones generales .....</b>	<b>8</b>
---	----------

La urgencia en la tramitación del RD 531/2025 y el incumplimiento de los plazos legales para la declaración de las nuevas ZEC y la aprobación de sus planes de gestión.....	8
---	---

Las discrepancias entre el MITERD y el MAPA.....	10
--	----

<b>El régimen jurídico de usos y actividades y las limitaciones a las actividades de pesca profesional.....</b>	<b>11</b>
---	-----------

Un régimen de usos y actividades común para todas las ZEC declaradas.....	11
---	----

Las diferentes fases en la aplicación del artículo 26 LPSIP y el RD 531/2025.....	14
---	----

<b>Las discrepancias sobre el contenido de la Disposición Adicional Séptima.....</b>	<b>16</b>
--	-----------

<b>Carencias de los planes de gestión aprobados en virtud del RD 531/2025.....</b>	<b>18</b>
--	-----------

<b>La interpretación del artículo 26 LPSIP .....</b>	<b>20</b>
--	-----------

Marco jurídico: el artículo 26 LPSIP y otras disposiciones aplicables en la materia.....	21
--	----

Requisitos legales relativos al régimen de limitaciones a las actividades pesqueras en espacios marinos Red Natura 2000 .....	23
---	----

<b>La prevalencia de los objetivos ambientales en la interpretación y aplicación del artículo 26 LPSIP .....</b>	<b>24</b>
--	-----------

La “cláusula de salvaguardia de los objetivos ambientales” del artículo 26 LPSIP y el artículo 45 CE .....	25
--	----

El cumplimiento de la Directiva Hábitats, la Directiva sobre las Aves y la Directiva Marco de la Estrategia Marina y las normas de la PPC.....	26
--	----

## Resumen ejecutivo

En España, la categoría de las Áreas Marinas Protegidas (“AMP”) abarca distintas figuras de protección, incluyendo las Áreas Marinas Protegidas en sentido estricto (como El Cachucho) y, potencialmente, una amplia variedad de espacios marinos, como Red Natura 2000, áreas OSPAR y áreas designadas bajo otros convenios internacionales (como las ZEPIM en el Mediterráneo), junto con otras como las reservas marinas. Todas estas áreas, “integrables” en la Red de Áreas Marinas Protegidas de España (“RAMPE”), buscan proteger la biodiversidad marina, siendo su gestión una competencia estatal.

En la práctica, sin embargo, el régimen jurídico de estos espacios marinos está insuficientemente desarrollado y su protección, en muchos casos, no es efectiva. Ello es particularmente destacable en el caso de los espacios marinos Red Natura 2000, que, con carácter general, cuentan sin embargo con un estatuto jurídico muy desarrollado normativa y jurisprudencialmente en el Derecho de la Unión.

En la evolución y mejora del régimen de protección de los espacios integrables en la RAMPE y, en particular de los espacios marinos Red Natura 2000, adquiere una especial relevancia el **artículo 26 de la Ley 5/2023, de 17 de marzo, de pesca sostenible e investigación pesquera (“LPSIP”)**. Este artículo establece las bases jurídicas para la determinación del régimen de limitaciones y prohibiciones de las actividades pesqueras **con el fin de asegurar que estas actividades sean compatibles con los objetivos de conservación de dichos espacios y no menoscaben la consecución de sus fines**.

En el marco de la tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Océanos (“UNOC3”), celebrada en Niza, el Gobierno de España se comprometió a aprobar más de 40 planes de gestión pendientes en AMP en los próximos 12 meses, al tiempo que se anunció el objetivo de alcanzar un 25,7% de superficie marina protegida para finales de 2025. Además, mostró su compromiso de elaborar una hoja de ruta de cara a cumplir con el 30% para 2030.

Este informe legal viene a destacar la función esencial que desempeña la “**cláusula de salvaguardia de los objetivos ambientales**” propios de estos espacios, que figura en el segundo párrafo del artículo 26 LPSIP, en congruencia con la Directiva Hábitats<sup>1</sup>, la Directiva sobre las Aves<sup>2</sup> y la Directiva Marco sobre la Estrategia Marina<sup>3</sup>, así como con las normas de la Política Pesquera Común (“PPC”).

El informe llama también la atención sobre **la falta de aplicación práctica del artículo 26 LPSIP y las dificultades inherentes a la misma**. La más clara manifestación de esta inaplicación radica en las lagunas de los planes de gestión de los espacios marinos Red Natura 2000 en vigor que, con carácter general, excluyen expresamente de su ámbito de aplicación las actividades pesqueras. En tal contexto, se consideran, en particular, los problemas de aplicación del artículo 26 LPSIP surgidos en el proceso de elaboración del Real

---

<sup>1</sup> Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres

<sup>2</sup> Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres (versión codificada).

<sup>3</sup> Directiva 2008/56/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 2008, por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino.

Decreto 531/2025, de 24 de junio, por el que se declaran diez zonas especiales de conservación, se aprueban sus medidas de conservación y las de siete zonas de especial protección para las aves, y se propone la modificación de los límites geográficos de doce espacios protegidos de la Red Natura 2000 en la Región Marina Mediterránea (en adelante, “**RD 531/2025**”). En particular, se consideran las discrepancias surgidas entre el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (“**MAPA**”) y el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (“**MITERD**”) en torno a la interpretación y aplicación del artículo 26 LPSIP y las disfunciones inherentes a un mecanismo de adopción de decisiones basado en la necesaria cooperación entre ambos Ministerios en el marco de sus respectivas competencias.

Se destaca especialmente en este informe, la particular relevancia que adquiere, en el proceso de interpretación y aplicación del artículo 26 LPSIP, la expresa previsión legal de que **las limitaciones y prohibiciones a la actividad pesquera en aguas exteriores en espacios naturales protegidos y espacios marinos Red Natura 2000 “se establecerán asegurando que no se menoscaba la consecución de los objetivos de conservación establecidos para el Espacio Natural Protegido o para el espacio protegido de la Red Natura 2000 en cuestión y serán coherentes con las medidas de conservación establecidas para los mismos en sus instrumentos de gestión”**.

El análisis llevado a cabo viene a poner de manifiesto la necesidad de una nueva generación de planes de gestión de Zonas Especiales de Conservación (“**ZEC**”) y Zonas de Especial Protección para las Aves (“**ZEPA**”) marinas en los que, en coherencia con la Directiva Hábitats, (i) se definan objetivos de conservación que deben ser “*específicos para el lugar, tener en cuenta sus valores particulares y ser precisos*” y (ii) se incorporen las medidas de conservación necesarias consistentes, *inter alia*, en limitaciones y prohibiciones de las actividades pesqueras, según también indicado por la Comisión Europea<sup>4</sup>.

En tal sentido, se identifican los requisitos legales de carácter procedimental, formal y material a los que se encuentra sometida la determinación del régimen aplicable a las actividades pesqueras en dichos lugares, destacándose en todo caso la importancia que presenta la aplicación de la cláusula material de salvaguardia de los objetivos ambientales que figura en el segundo párrafo del artículo 26 LPSIP.

También se identifican diferentes **fases en la aplicación del artículo 26 LPSIP**. Se considera, en particular, el modo en que se ha previsto la **integración de las medidas de conservación necesarias, consistentes en limitaciones o prohibiciones de las actividades pesqueras, que hayan de ser adoptadas por España en aplicación del artículo 26 LPSIP “a los efectos de cumplir sus obligaciones en virtud del apartado 4 del artículo 13 de la Directiva 2008/56/CE, el artículo 4 de la Directiva 2009/147/CE; o el artículo 6 de la Directiva 92/43/CEE, siempre que estas medidas sean compatibles con los objetivos establecidos en el artículo 2 del presente Reglamento, cumplan el objetivo de la pertinente legislación de la Unión que pretendan aplicar y no sean menos estrictas que las medidas previstas en la legislación de la Unión”**, en el marco de las

---

<sup>4</sup> Al respecto, se vea también la Guía de la Comisión Europea *Natura 2000 and fishing: Application of Article 6 of the Habitats Directive and Article 4 of the Birds Directive to marine fishing activities*, publicada en octubre de 2025.

**normas de la PPC** (artículo 11 y disposiciones conexas del Reglamento (UE) nº 1380/2013 sobre las normas de la PPC).

Este informe legal está dividido en seis partes:

- 1) La primera parte describe el proceso de adopción del RD 531/2025 y del Dictamen nº 168/2025 del Consejo de Estado, caracterizado por la urgencia que lo preside como consecuencia del incumplimiento del plazo máximo legal de seis años, previsto por la Directiva Hábitats, para la declaración de estas ZEC y ZEPA marinas y la aprobación de sus planes de gestión por parte de España.
- 2) La segunda parte incluye un análisis del régimen de usos y actividades común para todos estos espacios del Anexo I (que resulta insuficiente para garantizar el cumplimiento de la Directiva Hábitats y la LPSIP en estas ZEC marinas y que comporta inaplicación del artículo 4.4 del Reglamento (CE) nº 1967/2006, en infracción del Derecho de la Unión) así como los contenidos de los planes de gestión del Anexo II del RD 531/2025 (con una definición excesivamente genérica de los objetivos de conservación) en relación con el régimen de limitaciones a las actividades de pesca profesional.

Se desarrolla también, en este marco, una aproximación a las diferentes fases en la aplicación del artículo 26 LPSIP, destacándose la falta de integración de esta disposición en la fase de elaboración de los planes de gestión aprobados y el carácter facultativo de la aplicación de las disposiciones relativas a la zonificación (apartado 2 del Anexo I) contempladas como una segunda fase de desarrollo del RD 531/2025 en la que habría de integrarse nuevamente la aplicación del artículo 26 LPSIP.

Por otro lado, se aprecia que, para garantizar el cumplimiento de la Directiva Hábitats y la LPSIP en estas ZEC marinas, resulta insuficiente la mera remisión realizada en virtud del apartado 1.1 del Anexo I del RD 531/2025, como parte del régimen jurídico de usos y actividades común para todos lugares, a *“lo previsto en la normativa vigente en materia de pesca marítima, aprobada por las administraciones competentes en el ámbito de sus respectivas competencias”*, pues ninguna previsión de aplicación específica a los espacios marinos Red Natura 2000 consta en estas normas (con la salvedad del artículo de la Orden APA/423/2020). Asimismo, la interpretación restrictiva del artículo 4 del Reglamento (CE) 1967/2006, que reproduce la realizada en virtud del artículo 18 de la Orden APA/423/2020, comporta inaplicación del apartado 4 del artículo 4 del Reglamento (CE) nº 1967/2006 (en el que se prohíbe la pesca con redes de arrastre, dragas, artes de trampa, redes de cerco con jareta, redes de tiro desde embarcación, jábegas o redes similares en toda la superficie de los espacios marinos de la Red Natura 2000) en infracción del Derecho de la Unión.

- 3) La tercera parte está referida a las discrepancias entre el MITERD y el MAPA sobre el contenido de la disposición adicional séptima del RD 531/2025 contemplada para los casos de solapamiento del ámbito territorial de una ZEC con una Reserva Marina de interés pesquero o con una Zona Protegida de Interés Pesquero. En esta disposición, el MITERD ha hecho prevalecer un texto que incorpora una remisión implícita al artículo 26 LPSIP, incluyendo expresamente la cláusula de salvaguardia de los objetivos ambientales de su párrafo segundo. En su Dictamen núm. 168/2025, el Consejo de Estado adopta

sobre este punto una posición de neutralidad, que no ha quedado fundamentada mediante un análisis de la normativa jurídica aplicable a la que se alude.

A nuestro juicio, en el ámbito espacial de aplicación del artículo 26 LPSIP se encuentran incluidos los espacios naturales protegidos y los espacios marinos Red Natura 2000 en toda su extensión, abarcando también la superficie en que exista superposición con otras figuras de protección, dado que la norma no distingue, y es norma especial de carácter instrumental para la adopción de las medidas de conservación necesarias consistentes en limitaciones y prohibiciones de la actividad pesquera en toda la superficie de estos lugares en cumplimiento de la Directiva Hábitats y la Directiva sobre las Aves. Además, **la aplicación de la cláusula de salvaguardia de los objetivos de conservación de estos espacios que figura en el párrafo segundo del artículo 26 LPSIP es, en todo caso, condición esencial para el cumplimiento de estas directivas, que como normas del Derecho de la Unión gozan de primacía.**

- 4) La cuarta parte incide en las carencias de los planes de gestión y la continuidad con la práctica de incluir objetivos de conservación excesivamente genéricos, siendo así que, de conformidad con la jurisprudencia del TJUE, tales objetivos deben ser *“específicos para el lugar, tener en cuenta sus valores particulares y ser precisos”*<sup>5</sup>. Por consiguiente, y habida cuenta de las carencias ya detectadas en el régimen de usos y actividades del apartado 1.1. del Anexo I en relación con las actividades pesqueras, cabe concluir que **en las 10 ZEC declaradas en virtud del RD 531/2025 no han sido adoptadas “todas las medidas necesarias para establecer los objetivos de conservación y las medidas de conservación adecuadas”** requeridas para el efectivo cumplimiento de la Directiva Hábitats y la Directiva sobre las Aves.
- 5) La quinta parte está dedicada a la interpretación del artículo 26 LPSIP en relación con otras disposiciones directamente vinculadas a este precepto (disposición adicional primera de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (en adelante “LPNB”) y antiguo artículo 18 de la Ley 3/2001, de 26 de marzo, de pesca marítima). Todas ellas convergen en un mismo propósito de salvaguardia o prevalencia de los objetivos ambientales que ha quedado, finalmente, reforzado por los términos más claros del nuevo artículo 26 LPSIP, en su párrafo segundo.

Por otro lado, se determinan los requisitos legales, de carácter procedimental, formal y material, a los que queda sometida la determinación del régimen de limitaciones o prohibiciones a las actividades pesqueras en aguas exteriores en espacios marinos Red Natura 2000. Estos requisitos, como previamente se ha observado, son aplicables con independencia de si existe o no solapamiento con otras figuras de protección (incluidas las reservas marinas de interés pesquero o zonas protegidas de interés pesquero), dado que la norma (artículo 26 LPSIP) no distingue, no limita ni excluye en modo alguno su aplicación en tales supuestos.

En particular, **el artículo 26 LPSIP dispone, como condición material esencial, la prevalencia de los objetivos ambientales, dado que las limitaciones o prohibiciones a la actividad pesquera en las aguas exteriores de los espacios de la Red Natura**

---

<sup>5</sup> Sentencia del TJUE, de 17 de diciembre de 2020, *Comisión c. República Helénica*, C-849/19.



**2000 “se establecerán asegurando que no se menoscaba la consecución de los objetivos de conservación establecidos para el Espacio Natural Protegido o para el espacio protegido de la Red Natura 2000 en cuestión y serán coherentes con las medidas de conservación establecidas para los mismos en sus instrumentos de gestión”. Se trata de una condición expresa, su interpretación es clara y consta en una norma de aplicación preferente dado su carácter más especial y su carácter instrumental en aplicación de la Directiva Hábitats y la Directiva sobre las Aves.**

- 6) La sexta y última parte de este informe se dedica a un desarrollo del análisis de la cláusula de salvaguardia o prevalencia de los objetivos ambientales del artículo 26 LPSIP, párrafo segundo. La interpretación literal, que viene impuesta por la claridad de los términos del precepto, queda reforzada por la interpretación sistemática y la finalista, confirmada por la jurisprudencia interna y del TJUE.

En España, la priorización ambiental en el sector pesquero se deriva del artículo 45 de la Constitución Española, resultando destacable a este respecto la STC 99/2022 sobre protección de fauna, donde se afirma expresamente que **las medidas de protección ecológica prevalecen sobre actividades extractivas como la caza o pesca.**

A su vez, **la cláusula de salvaguardia de los objetivos de conservación de los espacios marinos protegidos Red Natura 2000 del artículo 26 LSIP, párrafo segundo, actúa también como garantía del cumplimiento por España del Derecho de la Unión;** en particular, cuando se trata de la adopción de medidas de conservación necesarias de este tipo (consistentes en limitaciones y prohibiciones de las actividades pesqueras) a efectos de cumplir sus obligaciones en virtud del apartado 4 del artículo 13 de la Directiva Marco sobre la Estrategia Marina, el artículo 4 de la Directiva sobre las Aves; o el artículo 6 de la Directiva Hábitats<sup>6</sup>, como ha previsto expresamente el artículo 11, y otras disposiciones conexas, del Reglamento (UE) nº 1380/2013 sobre las normas de la PPC. La coherencia de la PPC con la legislación ambiental de la Unión fue una de las principales preocupaciones y aportaciones de la reforma de la PPC llevada a cabo en virtud del Reglamento (UE) nº 1380/2013, lo que motivó, concretamente, la incorporación de las normas y procedimientos del artículo 11 y disposiciones conexas. El párrafo 1 del artículo 11 del Reglamento (UE) nº 1380/2013 incorpora su propia cláusula de salvaguardia de los objetivos ambientales, pues las medidas de conservación necesarias en los espacios marinos Red Natura 2000 deberán cumplir con los objetivos generales de la PPC imponiéndose, en todo caso, la condición adicional expresa de que *“cumplan el objetivo pertinente de la legislación (ambiental) que pretendan aplicar”*.

**Como confirma la jurisprudencia reciente analizada *infra* del TJUE, los intereses económicos y el impacto socioeconómico de las medidas en cuestión deberán tenerse en cuenta siempre que sea posible su integración pero, en último término, prevalecen los objetivos ambientales (*rectius* los objetivos de conservación de los espacios marinos Red Natura 2000) pues se impone la condición esencial de que las medidas de conservación necesarias adoptadas por los Estados a los efectos de cumplir sus obligaciones en virtud del artículo 6 de la Directiva Hábitats y el**

<sup>6</sup> Al respecto, se vea la Guía de la Comisión Europea *Natura 2000 and fishing: Application of Article 6 of the Habitats Directive and Article 4 of the Birds Directive to marine fishing activities*, publicada en octubre de 2025.

artículo 4 de la Directiva sobre las Aves “*cumplan el objetivo de la pertinente legislación de la Unión que pretendan aplicar*”.



## El Real Decreto 531/2025 y el Dictamen 168/2025 del Consejo de Estado: consideraciones generales

El RD 531/2025, de 24 de junio, tiene como finalidad *“la revisión, ordenación y actualización de una serie de espacios protegidos Red Natura Marina Mediterránea”*<sup>7</sup>. Se declaran 10 nuevas ZEC en la región biogeográfica Mediterránea (artículo 3)<sup>8</sup>, se aprueban sus correspondientes planes de gestión y se establecen las medidas de conservación, que son también aplicables a siete ZEPA. También se propone la modificación de los límites geográficos de 12 espacios protegidos de la Red Natura 2000 en la Región Marina Mediterránea<sup>9</sup>.

Se trataba inicialmente de un proyecto de Orden Ministerial que fue transformado en Real Decreto. Se deduce de la lectura del Dictamen nº 168/2025 del Consejo de Estado que existieron diversas versiones del proyecto y de la memoria de análisis de impacto normativo, a las que no se ha podido obtener acceso.

Para la elaboración de este informe se ha contado con el texto del proyecto de Orden Ministerial sometido a información pública y alegaciones de septiembre de 2020, el texto definitivo del RD 531/2025 publicado en el Boletín Oficial del Estado, así como a la información que indirectamente proporciona el Dictamen nº 168/2025 del Consejo de Estado sobre los cambios introducidos en el texto durante el proceso de elaboración del mismo.

### La urgencia en la tramitación del RD 531/2025 y el incumplimiento de los plazos legales para la declaración de las nuevas ZEC y la aprobación de sus planes de gestión

Entre los aspectos más relevantes de la tramitación del RD 531/2025 destaca la **urgencia vinculada al incumplimiento de la obligación de declaración de ZEC y aprobación de los planes de gestión de estos espacios por parte de España**.

La propia memoria de análisis de impacto normativo considera la adopción de este RD como una medida necesaria para el cumplimiento de dicha obligación: *“Como resultado de las obligaciones derivadas del marco de Derecho de la Unión Europea y de la normativa nacional [...], España ha de declarar ZEC los LIC aprobados por la Comisión Europea y*

---

<sup>7</sup> Preámbulo del RD 531/2025, de 24 de junio.

<sup>8</sup> El Real Decreto declara como ZEC los siguientes espacios: ES0000447 “Espacio marino de Orpesa y Benicàssim”; ESZZ16010 “Espacio marino del entorno de Illes Columbretes”; ESZZ16004 “Espacio marino de Illes Columbretes”; ES5222007 “Alguers de Borriana-Nules-Moncofa”; ES5212005 “L’Almadrava”; ESZZ16007 “Espacio marino de la Marina Alta”; ESZZ16006 “Espacio marino de Ifac”; ESZZ16008 “Espacio marino Cabo de les Hortes”; ES0000214 “Espacio marino de Tabarca”; ESZZ16009 “Espacio marino de Cabo Roig”.

Con el [Acuerdo de 25 de abril de 2014, del Consell, por el que se adecuan los espacios protegidos de la Red Natura 2000 marinos y marítimo-terrestres al reparto de competencias en el medio marino establecido en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad](#), son asumidas por parte de la Administración General del Estado las competencias en la declaración y gestión de varios espacios protegidos de la Red Natura 2000 situados íntegramente en aguas marinas.

<sup>9</sup> [El Gobierno aprueba la declaración de 10 nuevas Zonas Especiales de Conservación \(ZEC\) de la Red Natura 2000](#)

*aprobar sus medidas de conservación y las de las ZEPA. Como consecuencia, no se considera viable la alternativa cero u opción de no regular la materia objeto de este proyecto de real decreto”<sup>10</sup>.*

En aplicación del artículo 4.4 de la Directiva Hábitats<sup>11</sup>, el artículo 43.3 de LPNB establece que, una vez aprobada la lista de LIC por la Comisión Europea, estos espacios deberán ser declarados como ZEC lo antes posible y, como máximo, en un plazo de seis años junto con la aprobación del correspondiente plan o instrumento de gestión<sup>12</sup>. **El vencimiento de este plazo tuvo lugar en 2012 para los espacios contemplados en el RD 531/2025<sup>13</sup>, salvo en el caso del “Espacio Marino de Illes Columbretes” para el que se produjo en 2021<sup>14</sup>.**

Ya en 2020, la Comisión Europea dirigió una carta de emplazamiento a España por el retraso en la declaración como ZEC de estas zonas y aprobación de sus planes de gestión. **En 2023 la Comisión emitió comunicación por infracción del Derecho de la Unión<sup>15</sup>.** De ahí la urgencia de la consulta al Consejo de Estado, a la que se hace mención expresa en el Dictamen de éste<sup>16</sup>:

*“La orden de V. E. citada en el encabezamiento señala que “La aprobación de esta norma resulta urgente, ya que declara zonas de especial conservación y aprueba planes de gestión de algunos de los lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica mediterránea a los que se refiere la Comisión Europea en la carta de emplazamiento C (2020)1350, de 2 de julio de 2020, complementaria a la carta de emplazamiento de 27 de febrero de 2015. Posteriormente la Comisión, el 28 de septiembre de 2023, remitió comunicación sobre la infracción INFR (2023) 2037, por el carácter insuficiente de la lista de lugares de Importancia Comunitaria propuestos, de conformidad con lo previsto en la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres”. Por ello, la consulta se formula con carácter urgente”<sup>17</sup>.*

Cabe añadir que, ya en su carta de emplazamiento de 2 de julio de 2020, la Comisión había señalado también el incumplimiento de la obligación de establecer las medidas de conservación necesarias, vinculándolo a la práctica general y persistente en España de no fijar objetivos de conservación suficientemente detallados y específicos para cada lugar en los planes de gestión, pues en tales condiciones no puede considerarse que las medidas de

<sup>10</sup> P. 3 del Dictamen 168/2025 del Consejo de Estado.

<sup>11</sup> [Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres](#), DO L 206 de 22.7.1992, pp. 7–50.

<sup>12</sup><sup>12</sup> [Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad](#) (BOE núm. 299, de 14 de diciembre de 2007)-

<sup>13</sup> La aprobación de estos espacios como LIC tuvo lugar mediante la [Decisión de la Comisión, de 19 de julio de 2006, por la que se adopta, de conformidad con la Directiva 92/43/CEE del Consejo, la lista de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica mediterránea](#) (DOUE núm. 259, de 21 de septiembre de 2006).

<sup>14</sup> [Decisión de Ejecución \(UE\) 2015/2374 de la Comisión, de 26 de noviembre de 2015, por la que se adopta la novena lista actualizada de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica mediterránea](#) (DOUE núm. 338, de 23 de diciembre de 2015).

<sup>15</sup> Paquete de procedimientos de infracción de septiembre de 2023 relativos a España: principales decisiones: [INFR \(2023\)2037](#).

<sup>16</sup> P. 1 del Dictamen 168/2025 del Consejo de Estado.

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 7.

conservación establecidas para los lugares en cuestión respondan a las exigencias ecológicas de los hábitats y especies que se encuentran en ellos.

**Pues bien, como se verá, el RD 531/2025, de 24 de junio, establece un régimen de usos y actividades común para las 10 ZEC consideradas (Anexo I) en el que no se han incorporado las medidas de conservación necesarias relativas a las actividades pesqueras. Tampoco se incluyen tales medidas en los planes de gestión de cada ZEC (Anexo II). Además, los planes de gestión siguen incurriendo en una evidente falta de detalle y especificidad en cuanto a la definición de los objetivos de conservación de cada ZEC.**

## Las discrepancias entre el MITERD y el MAPA

**En esencia, las discrepancias entre el MITERD y el MAPA se plasmaron en el régimen jurídico común de usos y actividades, en particular las prohibiciones y limitaciones al ejercicio de actividades pesqueras profesionales que figuran en el Anexo I y, sobre todo, en la redacción de la disposición adicional séptima del RD 531/2025.**

En virtud del Dictamen del Consejo de Estado, se tiene conocimiento de la **emisión de diversos informes del MAPA a lo largo del proceso de tramitación de la norma**, en los que se incorporan observaciones relativas, fundamentalmente, a la regulación de las actividades pesqueras y se defiende la prevalencia del régimen jurídico de las reservas marinas en caso de solapamiento con otras zonas protegidas<sup>18</sup>.

El Consejo de Estado devolvió por primera vez el expediente requiriendo, entre otras cosas, la conformidad del MAPA para solicitar dictamen que fue emitida el 11 de diciembre de 2023 *"condicionada a que se modifique la disposición adicional séptima para salvaguardar convenientemente las competencias pesqueras estatales"*<sup>19</sup>. Por segunda vez, este órgano consultivo devolvió el expediente solicitando la conformidad del MAPA para la consulta *"dado que la observación a que tal departamento la había condicionado no fue incorporada al proyecto"*<sup>20</sup>.

En la documentación incluida en el expediente remitida al Consejo de Estado tras la segunda devolución del mismo, **queda clara la discrepancia entre el MAPA y el MITERD relativa al contenido de la disposición adicional séptima.**

De un lado, el MAPA presta conformidad para la petición de Dictamen en documento de 26 de noviembre de 2024 *"sin perjuicio de que este Departamento mantiene su discrepancia, ya manifestada en diversas ocasiones a ese Ministerio, en relación con el tenor de la disposición adicional séptima del proyecto"*. Se incluyen diversas propuestas de redacción para dicho precepto, y, *"[p]ara el caso de que ninguna de las redacciones anteriores sea asumida por ese Departamento, se propone la supresión de la disposición adicional séptima y que se añada en su lugar una disposición final que modifique la orden de la reserva que se vea afectada, de modo que las reglas pesqueras que se quieran incluir en este real decreto se vean contenidas expresamente en la orden de la reserva con un artículo nuevo*

<sup>18</sup> P. 5 del Dictamen 168/2025 del Consejo de Estado.

<sup>19</sup> P. 6 del 168/2025 del Consejo de Estado.

<sup>20</sup> *Ibid.*

*que diga qué reglas de pesca se aplicarán en las partes de la reserva que se declaren ZEC - ZEPA. En este caso, habría que ajustar el título competencial para dictar esa nueva disposición final exclusivamente sobre la base del artículo 149.1.19ª de la Constitución Española, y salvaguardar su rango de orden".*

De otro lado, en el Informe de la Dirección General de Biodiversidad, Bosques y Desertificación del MITEC, de 7 de febrero de 2024 se señala que *"la propuesta de texto de la disposición adicional séptima [...] del proyecto normativo, recibida desde el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación el pasado 11 de diciembre, [...] supone menoscabar las competencias del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico en cuanto a la definición de medidas de regulación pesquera para el cumplimiento de los objetivos de conservación en el ámbito de los espacios marinos protegidos de su competencia"*. Se propone, asimismo, una nueva redacción para la referida disposición adicional<sup>21</sup>.

**Como se deduce del análisis realizado en este informe, la posición legal defendida por el MITEC es la correcta atendiendo al contenido de las disposiciones vigentes en esta materia.**

## **El régimen jurídico de usos y actividades y las limitaciones a las actividades de pesca profesional**

Según dispone el artículo 4.2 del RD 531/2025, *"[l]os usos y actividades que se realicen en las ZEC y ZEPA se ajustarán a la regulación general establecida en el anexo I y a las medidas de conservación establecidas en los planes de gestión del anexo II"*.

Estas disposiciones constituyen el régimen preventivo aplicable en tanto se aprueban los nuevos límites geográficos de estas ZEC por la Comisión Europea (artículo 6.1 RD 531/2025).

### **Un régimen de usos y actividades común para todas las ZEC declaradas**

Como menciona el Dictamen del Consejo de Estado, la memoria del análisis de impacto normativo motivaba así la inclusión de **un régimen jurídico de usos y actividades común para las 10 ZEC declaradas en el RD 531/2025**:

*"Indica la memoria del análisis de impacto normativo que "Durante el proceso de elaboración del real decreto y los planes de gestión, la alternativa de incluir la regulación de usos y actividades en el plan de gestión de cada espacio concreto se descartó, por coincidir muchas regulaciones en el conjunto de los espacios y resultar más accesible para el administrado la inclusión de dichas regulaciones en un único documento. Por ello, se incluye la "Regulación General de Usos y Actividades derivada de los planes de gestión" en el anexo I del real decreto".*

---

<sup>21</sup> P. 7 del 168/2025 del Consejo de Estado.

*Según la parte expositiva, "En relación al contenido de los anexos, cabe mencionar que en el anexo I se establece la regulación general de usos y actividades derivada de los planes de gestión, que será de aplicación en los mencionados espacios. Dichos planes de gestión, específicos de cada ZEC o ZEC/ZEPA, que son recogidos en el anexo II, incluyen una caracterización del medio físico, ecológico y socioeconómico, un análisis del estado de conservación de sus valores de conservación y las principales presiones y amenazas que les afectan, y una serie de objetivos y medidas de conservación".*

Esta opción de política jurídica podría entrar en tensión con la obligación de establecer medidas de conservación específicas para cada lugar teniendo en cuenta sus características ecológicas<sup>22</sup>. En todo caso, conllevaría la obligación de implantar, con carácter general, el régimen jurídico de usos y actividades **más restrictivo** de los demandados por cada uno de estos espacios, pues de otro modo se produciría una rebaja en la protección exigida por la Directiva Hábitats y la LPNB para alguno de ellos<sup>23</sup>.

En relación con la regulación general de usos y actividades en el RD, **la regla general introducida consiste meramente en una remisión a la aplicación de "lo previsto en la normativa vigente en materia de pesca marítima, aprobada por las administraciones competentes en el ámbito de sus respectivas competencias"**. El tenor literal del apartado 1.1. del Anexo I del RD 531/2025 es el siguiente:

#### **"1. Regulación general de usos**

##### **1.1. Actividad pesquera profesional**

*Con relación a la actividad pesquera profesional, y sin perjuicio del resto de consideraciones establecidas en este apartado y en los planes de gestión recogidos en el anexo II, será de aplicación, de manera general, lo previsto en la normativa vigente en materia de pesca marítima, aprobada por las administraciones competentes en el ámbito de sus respectivas competencias, en especial, en aquellos casos en que parte o todo el espacio protegido sea coincidente con una «Reserva Marina de Interés Pesquero» o con una «Zona Protegida de Interés Pesquero». A este respecto, en el ámbito territorial del Espacio Marino de Tabarca y del Espacio Marino del entorno de Illes Columbretes existe solapamiento con reservas marinas de interés pesquero, y todos los espacios, con excepción del Espacio marino de Orpesa y Benicàssim, se solapan parcialmente con zonas protegidas de interés pesquero".*

**La remisión realizada en esta cláusula a la normativa pesquera es insuficiente para garantizar el cumplimiento de la Directiva Hábitats y la LPSIP en estas ZEC marinas dado que:**

- Las normas de la PPC no contemplan limitaciones o restricciones específicas aplicables a las actividades pesqueras en los espacios marinos Red Natura 2000 (con la salvedad del artículo 4.4 del Reglamento (CE) 1967/2006) sino un conjunto de previsiones legales y normas jurídicas de carácter eminentemente procedimental a fin de que, junto a las

<sup>22</sup> Esta tensión o contradicción se aprecia en la propia redacción del primer párrafo del Anexo I: "En este anexo se incluyen medidas reglamentarias y administrativas relativas a usos y actividades que, con carácter específico, se aplicarán en el ámbito de las Zonas Especiales de Conservación (ZEC) y Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA), con el fin de establecer una regulación que permita alcanzar los objetivos de conservación considerados en cada plan de gestión, sin perjuicio de la normativa sectorial específica".

<sup>23</sup> Al respecto, Comisión Europea *Natura 2000 and fishing: Application of Article 6 of the Habitats Directive and Article 4 of the Birds Directive to marine fishing activities*, p. 18, donde se menciona que "la idoneidad de dichas medidas más amplias debe evaluarse en función de los objetivos de conservación del lugar específico y de los impactos locales de las actividades pesqueras y, en caso necesario, complementarse con medidas adicionales".



medidas que pueden ser adoptadas por la Comisión, los Estados miembros adopten las medidas de gestión y conservación necesarias a los efectos del cumplimiento de la Directiva Hábitats, la Directiva sobre las Aves y la Directiva Marco de la Estrategia Marina<sup>24</sup>.

- La normativa pesquera española no establece limitaciones o restricciones específicas aplicables a las actividades pesqueras en los espacios marinos Red Natura 2000 (con la salvedad del artículo 18 de la [Orden APA/423/2020, de 18 de mayo, por la que se establece un plan de gestión para la conservación de los recursos pesqueros demersales en el mar Mediterráneo](#), que incorpora de manera **deficiente** el artículo 4 del Reglamento (CE) nº 1967/2006, y, por consiguiente, comporta infracción del Derecho de la Unión)<sup>25</sup>.

En estas condiciones, **el artículo 26 de la LPSIP actúa como norma específica para la determinación del régimen de limitaciones y prohibiciones de las actividades pesqueras en las aguas exteriores de espacios naturales protegidos y espacios marinos Natura 2000, basada en el principio de cooperación institucional entre el MITERD y el MAPA. Sin embargo, las disfuncionalidades en la aplicación práctica de esta disposición han quedado evidenciadas en el proceso de adopción de este RD 531/2025 y, con carácter más general, en la falta de aplicación del mismo desde la entrada en vigor de la LPSIP.**

<sup>24</sup> Al respecto, se vea también la Guía de la Comisión Europea *Natura 2000 and fishing: Application of Article 6 of the Habitats Directive and Article 4 of the Birds Directive to marine fishing activities*, publicada en octubre de 2025, pp. 41 y ss.

<sup>25</sup> Al respecto de la restrictiva interpretación y aplicación del artículo 4 del Reglamento (CE) 1967/2006, debe destacarse el hecho de que el párrafo segundo del apartado 1.1 del Anexo I del RD 531/2025 incurre en las mismas deficiencias ya detectadas en el artículo 18 de la Orden APA/423/2020, pues se establece que “[s]e asegurará, en colaboración con las administraciones competentes en materia pesquera (autonómica y nacional), la aplicación del Reglamento (CE) n.º 1967/2006 del Consejo, de 21 de diciembre de 2006, relativo a las medidas de gestión para la explotación sostenible de los recursos pesqueros en el Mar Mediterráneo y por el que se modifica el Reglamento (CEE) n.º 2847/93 y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1626/94, por el que se prohíbe la pesca con artes de rastro remolcado, dragas, nasas o cerco siempre que contacten los fondos con presencia de *Posidonia oceánica* u otras fanerógamas marinas, y de fondos coralígenos y de *maërl*. Asimismo, en relación a las artes remolcadas, el artículo 13 del citado reglamento prohíbe su utilización a menos de 50 metros de profundidad”.

**Se aplica el artículo 4.2 de dicho Reglamento** a los espacios Red Natura 2000 al igual que a cualquier otra zona de mar que carezca de dicho estatuto jurídico prohibiéndose la pesca con artes de fondo móviles sobre los lechos de *posidonia oceánica*, fondos de coralígenos y de *maërl*. **Sin embargo, no se da cumplimiento a lo previsto en el artículo 4.4. que prohíbe la pesca con redes de arrastre, dragas, artes de trampa, redes de cerco con jareta, redes de tiro desde embarcación, jábegas o redes similares en toda la superficie de los espacios marinos de la Red Natura 2000.**

Los argumentos jurídicos desarrollados en apoyo de esta interpretación se encuentran en la demanda formalizada por ClientEarth delegación España y Oceana contra Resolución de 10 de septiembre de 2024, de la Secretaría General de Pesca, por la que se resuelve la convocatoria de días adicionales de pesca para la flota de arrastre de fondo del Mediterráneo en 2024 como consecuencia de la aplicación de medidas voluntarias, publicada mediante Resolución de 2 de julio de 2024, de la Secretaría General de Pesca, y por la que se establece la asignación definitiva de días de pesca para la flota de arrastre de fondo del Mediterráneo en 2024. A tal efecto, se propugna el planteamiento de cuestión prejudicial ante el TJUE sobre la interpretación del artículo 4 del Reglamento (CE) 1967/2006.

## Las diferentes fases en la aplicación del artículo 26 LPSIP y el RD 531/2025

Atendiendo a todo lo expuesto, **la aplicación del artículo 26 LPSIP y las medidas contempladas en el mismo (régimen de limitaciones a las actividades pesqueras en espacios marinos Red Natura 2000) debería integrarse, en particular, en el proceso de elaboración de las normas por las que se declaran las ZEC marinas, se establece su régimen preventivo y se aprueban sus planes de gestión.**

**No se ha hecho así hasta la fecha, de modo que este tipo de espacios marinos protegidos carecen de las necesarias medidas de conservación relativas a las actividades pesqueras**, salvo en el caso excepcional de determinadas AMP, como El Cachucho. Por lo demás, de la regulación contemplada en los planes de gestión de las ZEC aprobados antes de la entrada en vigor de la actual LPSIP – y, por consiguiente, de la adopción de su artículo 26 –, quedan expresamente excluidas, con carácter general, las actividades pesqueras. En este contexto, el RD 531/2025 adquiere particular relevancia pues se trataría de la primera norma de esta naturaleza adoptada con posterioridad a la entrada en vigor del artículo 26 LPSIP. Por consiguiente, se trata del primer supuesto en el que suscita una aplicación del artículo 26 LPSIP integrada en el proceso de elaboración de la norma que declara nuevas ZEC marinas, establece su régimen preventivo y aprueba sus correspondientes planes de gestión. En la práctica, **sin embargo, la integración del artículo 26 en el proceso de elaboración del RD 531/2025 se ha visto muy limitada por la falta de acuerdo entre el MITERD y el MAPA.**

Asimismo, la disposición adicional tercera del RD 531/2025 contempla las **disposiciones relativas a la zonificación**, que podrán adoptarse en un plazo de dos años. Se trata de una segunda fase de desarrollo de este RD en la que habría de integrarse nuevamente la aplicación del artículo 26 LPSIP<sup>26</sup>, como expresamente se ha previsto en la disposición final tercera de este RD y en el apartado 2 del Anexo I.

Ahora bien, la introducción de disposiciones sobre zonificación es meramente facultativa, de modo que la adopción de las medidas de conservación necesarias consistentes en restricciones a las actividades pesqueras tampoco ha quedado garantizada en esa segunda fase de desarrollo del RD 531/2025:

### ***“Apartado 2. Regulación vinculada a la Zonificación***

- 1. En el plazo máximo de dos años desde la aprobación de este real decreto, y con el fin de mejorar la capacidad de aplicación de las medidas generales propuestas y las medidas de gestión específicas indicadas en el anexo II, se podrá establecer una zonificación en los términos establecidos en el anexo I para los espacios que se considere. Dicha zonificación se aprobará por orden de la persona titular del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.***
- 2. En el caso de que la zonificación prevista en el apartado 1 establezca limitaciones o prohibiciones de la actividad pesquera, en materia de marina mercante, puertos de***

---

<sup>26</sup> La remisión que se realiza expresamente a la disposición adicional primera de la Ley 42/2007, debe entenderse actualmente realizada al artículo 26 LPSIP.



*interés general y señalización marítima, se aprobará por el Gobierno, de acuerdo con la disposición adicional primera de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, a propuesta del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico y del departamento competente por razón de la materia [...]”.*

Otra fase en la aplicación del artículo 26, de particular importancia práctica, dada la insuficiencia de la regulación de las actividades pesqueras en normas como el RD 531/2025 (y la generalizada exclusión de las actividades pesqueras de la regulación contemplada en los planes de gestión de las ZEC marinas declaradas con anterioridad a la adopción de la LPSIP en 2023), se encontraría en la **aplicación del artículo 6.3 de la Directiva Hábitats y 46.4 LPNB en relación con las actividades pesqueras**; esto es, en el marco de la previa y adecuada evaluación por los órganos competentes del MITERD de las actividades de pesca profesional que deban ser autorizadas en virtud la legislación sectorial (en este caso la normativa pesquera) por la autoridad competente (MAPA)<sup>27</sup>.

Como expresamente se afirma en las disposiciones mencionadas, “*las autoridades nacionales competentes sólo se declararán de acuerdo con dicho plan o proyecto tras haberse asegurado de que no causará perjuicio a la integridad del lugar en cuestión y, si procede, tras haberlo sometido a información pública*”. En este caso, la aplicación del artículo 26 LPSIP quedaría, a su vez, integrada en el proceso de autorizaciones otorgadas en virtud de la normativa pesquera, pudiendo en tal caso constar las prohibiciones o limitaciones a las actividades de pesca profesional en las resoluciones por las cuales se otorgan anualmente las correspondientes autorizaciones para las diferentes artes de pesca y pesquerías en los subcaladeros nacionales, todo ello en el marco de la PPC. El RD 531/2024 regula genéricamente en su articulado las cuestiones relativas a la evaluación de planes, programas y proyectos (artículos 7 y 8), destacando a este respecto la referencia explícita a una noción amplia de planes, programas y proyectos, en congruencia con la jurisprudencia en la materia del TJUE, en el Anexo I:

*“Asimismo, con relación a la tramitación de planes, programas, proyectos u otras actividades humanas que puedan tener lugar en los espacios objeto de este real decreto o su entorno, se estará a lo previsto en el artículo 46 de la citada Ley 42/2007, de 13 de diciembre, y en los artículos 6 y 7 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.*

***En base a dicha normativa, se establece la necesidad de evaluar el efecto sobre los espacios marinos protegidos de los planes, programas y proyectos que se pretendan desarrollar, aplicando una definición amplia de los mismos, que no limite el alcance de un plan o un proyecto a categorías concretas, sino considerándose como factor clave de la evaluación, si dichos planes, programas, proyectos o actividades humanas pueden tener un efecto apreciable en un espacio Red Natura 2000, conforme a lo indicado en las diferentes guías orientativas del artículo 6 de la Directiva Hábitats publicadas por la Comisión Europea.***

*En la aplicación de estas regulaciones, el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico promoverá la colaboración entre las Administraciones Públicas afectadas para*

---

<sup>27</sup> Respecto a la ineludible aplicación del artículo 6.3 de la Directiva Hábitats a la actividad pesquera se vea también la Guía de la Comisión Europea *Natura 2000 and fishing: Application of Article 6 of the Habitats Directive and Article 4 of the Birds Directive to marine fishing activities*, publicada en octubre de 2025, pp. 27 y ss.

*garantizar el cumplimiento de los objetivos de conservación de las ZEC/ZEPA, de acuerdo con lo dispuesto en este real decreto”<sup>28</sup>.*

Las posibilidades de aplicación del artículo 26 no se agotan en las fases mencionadas. También deben mencionarse, en particular, los supuestos de adopción por los Estados miembros de la Unión, en este caso España, de las medidas de conservación necesarias en su Zona Económica Exclusiva (ZEE) cuando afecten a los intereses de otros Estados miembros con un interés directo en la gestión de las pesquerías en cuestión. En estos casos, la aplicación del artículo 26 quedaría necesariamente vinculada al recurso a los procedimientos de adopción de decisiones contemplados en el marco de la PPC; en particular, los artículos 11 y 20 del Reglamento (UE) nº 1380/2013 sobre las normas de la PPC. España no ha hecho uso de estos procedimientos con excepción de su participación en la recomendación presentada el 20 de junio de 2024 por el grupo regional de las aguas suroccidentales (Bélgica, España, Francia, Países Bajos y Portugal) proponiendo a la Comisión Europea medidas específicas para reducir las capturas accidentales de pequeños cetáceos en el Golfo de Vizcaya (subzona 8 del CIEM). Ello, solo tras el inicio de procedimientos de infracción por la Comisión Europea e importantes pronunciamientos del Consejo de Estado de Francia imponiendo al gobierno francés la obligación de adoptar las medidas de conservación necesarias consistentes en limitaciones espaciales y temporales para determinadas artes de pesca en el Golfo de Vizcaya motivados por los varamientos de cetáceos en esta zona<sup>29</sup>.

## Las discrepancias sobre el contenido de la disposición adicional séptima

Como ha podido observarse, en el párrafo primero del Anexo I del RD 531/2025 se contempla expresamente la previsión de que, en el **ámbito territorial de las ZEC en que existe solapamiento con Reservas Marinas de interés pesquero o con una Zona Protegida de Interés Pesquero**, *“la actividad pesquera profesional, y sin perjuicio del resto de consideraciones establecidas en este apartado y en los planes de gestión recogidos en el anexo II, será de aplicación, de manera general, lo previsto en la normativa vigente en materia de pesca marítima, aprobada por las administraciones competentes en el ámbito de sus respectivas competencias”*. A este respecto, se precisa que en el ámbito territorial del Espacio Marino de Tabarca y del Espacio Marino del entorno de Illes Columbretes existe solapamiento con reservas marinas de interés pesquero, y todos los espacios, con excepción del Espacio marino de Orpesa y Benicàssim, se solapan parcialmente con zonas protegidas de interés pesquero.

Las principales discrepancias entre el MITERD y el MAPA de las que se hace eco el Dictamen del Consejo de Estado están referidas a la redacción de la disposición adicional séptima del

<sup>28</sup> En particular, el TJUE ha adoptado un concepto amplio de proyecto aplicable a las actividades pesqueras de carácter recurrente (STJUE de 7 de septiembre de 2004, sobre el *Mar de Frixia* (o *Waddenzee*) C-127/02, ECLI:EU:C:2004:482, sobre la recogida mecánica del berberecho).

<sup>29</sup> Véase el apartado 6.2 de este informe.

RD 531/2025, que se pronuncia más específicamente sobre esta cuestión en los siguientes términos:

***“Disposición adicional séptima. Concurrencia con otras figuras de protección.***

*Cuando el ámbito territorial de un espacio marino protegido concorra con el de una Reserva Marina de Interés Pesquero o una Zona Protegida de Interés Pesquero en aguas exteriores, las limitaciones o prohibiciones aplicables a la pesca y a los recursos pesqueros, incluidas la afección sobre los mismos, previstas en la normativa reguladora de los usos y actividades en el ámbito de la reserva o zona de interés pesquero correspondiente, se determinarán a propuesta conjunta del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, en sus respectivos ámbitos de competencias, y asegurando que no se menoscaba la consecución de los objetivos de conservación establecidos para el espacio marino protegido y serán coherentes con las medidas de conservación establecidas para el mismo en sus instrumentos de gestión”.*

Estas disposiciones estarían inspiradas en la redacción genérica del artículo 27.2 de la LPNB<sup>30</sup>, pero lo determinante es que la disposición adicional séptima realiza una remisión implícita al mecanismo de adopción de decisiones contemplado en el artículo 26 LPSIP **reproduciendo literalmente la cláusula de garantía de los objetivos ambientales** del párrafo segundo de dicha disposición. De ello se deduce que las cuestiones suscitadas en este informe (prevalencia de los objetivos ambientales sobre las consideraciones relativas al impacto social y económico en el sector pesquero en la definición del régimen de limitaciones aplicable a las actividades pesqueras en estas ZEC) serán, en la práctica, determinantes en la aplicación efectiva que haya de hacerse en el futuro de dicha disposición. Además, en todos los espacios situados en el Subcaladero Mediterráneo, es ineludible la aplicación del artículo 4 del Reglamento (CE) 1967/2006; en especial, de su apartado 4.

Sobre este punto, sorprende la posición de **neutralidad asumida por el Consejo de Estado en su Dictamen núm. 168/2025**. El pronunciamiento más relevante de este órgano, al objeto de este informe, figura en el apartado IV.E) del Dictamen en el siguiente sentido:

*“E) La conformidad de los ministerios de Agricultura, Pesca y Alimentación y de Transportes y Movilidad Sostenible para solicitar el dictamen del Consejo de Estado se ha prestado correctamente. La subsistencia de una diferencia de parecer entre el primero de dichos departamentos y el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico no constituye óbice para la petición de dictamen por orden de V. E.*

***El desacuerdo afecta a la disposición adicional séptima del proyecto, que establece la preferencia aplicativa del proyecto sobre la normativa en materia de pesca. Tanto esta opción como la contraria, que defiende el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, resultan compatibles con la legalidad vigente, y el expediente no proporciona criterios de fondo que pudieran aplicarse para decantar la cuestión, como este Consejo podría hacer en uso de sus atribuciones consultivas. Se estima, por ello, lo más conveniente que la diferencia de criterio se resuelva en el seno de la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios.***

---

<sup>30</sup> “2. Si se solapan en un mismo lugar distintas figuras de espacios protegidos, 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. Constituyen una excepción a lo anterior los supuestos en que las distintas figuras de espacios protegidos correspondan a diferentes Administraciones públicas, sin perjuicio de la colaboración interadministrativa pertinente”.

*En todo caso, téngase en cuenta que la cuestión de prioridad aplicativa suscitada respecto de la disposición adicional séptima del proyecto no aparece únicamente en ella: otro lugar sería, así, el punto 1.1, párrafo primero, del anexo I. El proyecto habrá de revisarse, por tanto, para evitar discrepancias en la solución finalmente adoptada”.*

Sorprenden las afirmaciones realizadas por este órgano consultivo sin que éstas vengan mínimamente fundamentadas en un análisis de la normativa jurídica aplicable a la que se alude.

Como se razonará en un apartado posterior, la normativa ambiental y pesquera, tanto europea como nacional, establecen de forma expresa y coherente, **cláusulas de salvaguardia de los objetivos ambientales** cuando se trata de la adopción de las medidas de conservación necesarias a los efectos del cumplimiento de la Directiva Hábitats (en especial del artículo 6) y la Directiva sobre las Aves (artículo 4) consistentes en limitaciones o prohibiciones de actividades pesqueras en espacios marinos Red Natura 2000.

En el ámbito espacial de aplicación espacial de estas normas se encuentran, en todo caso, incluidos los espacios marinos Red Natura 2000. En particular, en el ámbito espacial de aplicación del artículo 26 LPSIP se encuentran incluidos los espacios naturales protegidos y los espacios marinos Red Natura 2000 en toda su extensión, abarcando también la superficie en que exista superposición con otras figuras de protección, dado que **la norma no distingue, y es norma especial de carácter instrumental para la adopción de las medidas de conservación necesarias consistentes en limitaciones y prohibiciones de la actividad pesquera en toda la superficie de estos lugares en cumplimiento de la Directiva Hábitats y la Directiva sobre las Aves.**

Además, **la aplicación de la cláusula de salvaguardia de los objetivos de conservación de estos espacios que figura en el párrafo segundo del artículo 26 LPSIP es, en todo caso, condición esencial para el cumplimiento de estas directivas, que como normas del Derecho de la Unión gozan de primacía<sup>31</sup>.**

## Carencias de los planes de gestión aprobados en virtud del RD 531/2025

Debe destacarse la excesiva generalidad de los planes de gestión analizados.

Este RD implica una continuidad con la práctica de la adopción de planes de gestión de espacios marinos Red Natura 2000 en los que no se fijan objetivos de conservación específicos para todas las especies y hábitat de interés comunitario con presencia significativa en el espacio y, en los casos en los que son fijados se hace de forma poco concreta, genérica y no medible.

---

<sup>31</sup> Véanse los apartados 5 y 6 de este informe.

El TJUE y la Comisión Europea han reiterado que es esencial que se fijen sin demora los objetivos de conservación específicos de todos los espacios Natura 2000 y que se pongan a disposición del público. Como señala la Comisión Europea<sup>32</sup>

*“La Directiva sobre los hábitats hace referencia explícitamente a los «objetivos de conservación de dicho lugar» como base para aplicar el artículo 6, apartado 3. **En su sentencia en el asunto C-849/19, Comisión/Grecia, el TJUE confirmó que los objetivos de conservación deben establecerse formalmente y ser específicos para el lugar, tener en cuenta sus valores particulares y ser precisos**”<sup>33</sup>.*

*Además, el Tribunal ha sostenido en repetidas ocasiones que el alcance de la obligación de llevar a cabo una evaluación adecuada de los efectos de un plan o proyecto sobre un lugar protegido debe determinarse a la luz de los objetivos de conservación<sup>34</sup>. En otras palabras, la decisión de si un plan o proyecto puede afectar de forma apreciable a un espacio Natura 2000 debe adoptarse teniendo en cuenta los objetivos de conservación de dicho lugar (véase la sección 3.1, «Evaluación previa»). Así pues, es esencial que se fijen sin demora los objetivos de conservación específicos de todos los espacios Natura 2000 y que se pongan a disposición del público”.*

*Como se explica más adelante en la sección 3.2.2, deben fijarse objetivos de conservación específicos del lugar con respecto a todos los hábitats y especies protegidos que tengan una presencia significativa dentro de dicho lugar (es decir, hábitats y especies a los que les corresponda en la evaluación del lugar la categoría A, B o C, pero no D, del formulario normalizado de datos sobre el lugar). Los objetivos de conservación deben especificar las metas que han de alcanzarse respecto a cada uno de los atributos o parámetros que determinan el estado de conservación de los elementos protegidos”.*

Ello incide, a su vez, en la insuficiencia de las medidas de conservación, que no se definen para todas las especies y hábitat de interés comunitario. Las que se incluyen son en su mayoría declaraciones genéricas, sin concreción, programación y presupuesto.

Estas carencias se detectan en la generalidad de los planes de gestión de los espacios marinos Red Natura 2000, que no están dando adecuado cumplimiento a los requisitos que establecen la Directiva Hábitats y la Directiva sobre las Aves.

En una línea de continuidad con estas deficiencias, **en el caso de las 10 ZEC declaradas en virtud del RD 531/2025, no han sido adoptadas “todas las medidas necesarias para establecer los objetivos de conservación y las medidas de conservación adecuadas” requeridas para el efectivo cumplimiento de la Directiva Hábitats de conformidad con la jurisprudencia del TJUE<sup>35</sup>**, máxime en relación con los impactos generados por la actividad pesquera en cuanto amenaza de deterioro.

Es ilustrativa al respecto de la definición y el ámbito de aplicación espacial de las medidas de conservación necesarias relativas a actividades pesqueras, el criterio señalado por la Comisión, en particular, en el caso de las actividades pesqueras:

*“Las medidas de conservación son los mecanismos y actuaciones efectivas que deben aplicarse en un espacio Natura 2000 con el fin de realizar los objetivos de conservación de ese lugar. La*

<sup>32</sup> [Comunicación de la Comisión. Evaluación de planes y proyectos en relación con espacios Natura 2000: orientación metodológica sobre el artículo 6, apartados 3 y 4, de la Directiva 92/43/CEE, sobre los hábitats](#), p. 6.

<sup>33</sup> Apartados 58 y 59.

<sup>34</sup> Apartado 51.

<sup>35</sup> [Sentencia del TJUE, de 17 de diciembre de 2020, Comisión c. República Helénica, C-849/19](#).



***obligación consiste en establecer las medidas necesarias, independientemente de que se apliquen en un lugar concreto, o incluso, en algunos casos, fuera de los límites del lugar o en muchos de ellos. Puede que un aspecto importante del cumplimiento por un Estado miembro del artículo 6, apartado 1, consista en medidas que no sean específicas de un espacio concreto, como puede ocurrir en el caso de los espacios marinos cuando, por ejemplo, una mayor regulación de las actividades pesqueras pueda ser un aspecto importante del cumplimiento de esa disposición. De acuerdo con el artículo 6, apartado 1, las medidas de conservación en una ZEC tienen que responder a las exigencias ecológicas de los tipos de hábitats naturales del anexo I y de las especies del anexo II presentes en el lugar. Las medidas de conservación se establecen en general a nivel local/del espacio, pero también pueden concebirse a nivel regional o nacional, o incluso acordarse a nivel transfronterizo, biogeográfico o de la UE. Pueden abarcar zonas que no forman parte de la red Natura 2000 (medidas horizontales o medidas para redes ecológicas nacionales, conexiones, etc.)<sup>36</sup>.***

Por consiguiente, puede resultar conveniente o necesario establecer limitaciones o prohibiciones para las actividades pesqueras, incluso más allá de los límites espaciales de una ZEC o ZEPA. La idoneidad de dichas medidas más amplias debe evaluarse en función de los objetivos de conservación del lugar específico y de los impactos locales de las actividades pesqueras y, en caso necesario, complementarse con medidas adicionales.

Cabe, así, dar cumplimiento al artículo 6.1 estableciendo, según también indicado por la Comisión Europea en la reciente guía *Natura 2000 and fishing*<sup>37</sup>, limitaciones o prohibiciones a las actividades pesqueras para varios espacios Natura 2000; así, por ejemplo, mediante una prohibición general de la pesca de arrastre de fondo en el conjunto de los espacios marinos de la Red Natura 2000 designados para hábitats sensibles (análoga a la que establece el artículo 4.4 del Reglamento (CE) nº 1967/2006 en el Mediterráneo para los parajes de Natura 2000 que hayan sido designados para la conservación de los hábitats sensibles contemplados en dicha disposición).

En España, por ejemplo, prohibiciones de pesca de arrastre de fondo, basadas en este enfoque general podrían establecerse para las áreas incluidas en la RAMPE designadas para hábitats sensibles, resultando en todo caso necesario avanzar en la integración efectiva de los espacios marinos Red Natura 2000 en dicha red.

## La interpretación del artículo 26 LPSIP

Consta en el Preámbulo del RD 531/2025 una referencia expresa a la normativa ambiental que evoca una **prevalencia de los objetivos ambientales, confirmada por la propia redacción del artículo 26, en particular de su párrafo segundo:**

***“En base a lo establecido en la disposición adicional primera de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, las limitaciones a la actividad pesquera, en lo que respecta a la protección, conservación y regeneración de los recursos pesqueros en las aguas exteriores, y las limitaciones o prohibiciones de la actividad pesquera en las aguas exteriores de los***

<sup>36</sup> [Commission Note on Setting Conservation Objectives for Natura 2000 Sites Final Versión 23/11/2012](#). Se vea, al respecto, también la Guía de la Comisión Europea *Natura 2000 and fishing: Application of Article 6 of the Habitats Directive and Article 4 of the Birds Directive to marine fishing activities*, publicada en octubre de 2025, p. 18.

<sup>37</sup> Comisión Europea, *Natura 2000 and fishing: Application of Article 6 of the Habitats Directive and Article 4 of the Birds Directive to marine fishing activities*, octubre 2025, p. 18.

***Espacios Naturales Protegidos y espacios protegidos Red Natura 2000, se fijarán por el Gobierno de conformidad con los criterios establecidos en la normativa ambiental, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley 5/2023, de 17 de marzo, de Pesca sostenible e Investigación pesquera*<sup>38</sup>.**

Las consecuencias jurídicas de esta remisión al artículo 26 LPSIP requieren un análisis específico de la interpretación de este artículo, que se desarrolla a continuación.

## Marco jurídico: el artículo 26 LPSIP y otras disposiciones aplicables en la materia

Como explica el Preámbulo de la LPNB, se excluyen de su ámbito de aplicación los recursos pesqueros y se incluye una disposición adicional sobre el ejercicio de la competencia exclusiva del Estado en materia de pesca marítima (artículo 149.1.19 CE)<sup>39</sup>. Por su parte, la **disposición adicional primera de la LPNB** establece lo siguiente:

***“Disposición adicional primera. Ejercicio de las competencias de la Administración General del Estado sobre los espacios, hábitats y especies marinos.***

*Sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, y de las competencias que les corresponden a las comunidades autónomas en esta materia, el ejercicio de las competencias estatales sobre los espacios, hábitats y especies marinos se ajustará a lo establecido en los párrafos siguientes:*

- a) La protección, conservación y regeneración de los recursos pesqueros en las aguas exteriores se regulará por lo dispuesto en el título I, capítulos II y III de la Ley 3/2001, de 26 de marzo.*
- b) Las limitaciones o prohibiciones de la actividad pesquera en las aguas exteriores de los Espacios Naturales Protegidos y espacios protegidos Red Natura 2000, se fijarán por el Gobierno, de conformidad con los criterios establecidos en la normativa ambiental, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley 3/2001, de 26 de marzo”*

El mencionado **artículo 18 de la Ley 3/2001, de 26 de marzo, de pesca marítima**, actualmente derogado por la disposición derogatoria única de la Ley 5/2023, de 17 de marzo, establecía lo siguiente:

***“Artículo 18. Régimen aplicable en los espacios protegidos.***

<sup>38</sup> Apartado II del Preámbulo del RD 531/2025, de 24 de junio.

<sup>39</sup> “Por último, la ley recoge una disposición adicional relativa al ejercicio de las competencias del Estado sobre espacios, hábitats y especies marinas.

Se excluye del ámbito de aplicación de la Ley los recursos pesqueros, ya que su protección, conservación y regeneración, así como la regulación y gestión de la actividad pesquera de los mismos es competencia exclusiva del Estado en materia de pesca marítima en aguas exteriores, si bien condicionada a la incorporación de las medidas medioambientales, de conformidad con lo establecido en el artículo 130 del Tratado Constitutivo de la Unión Europea, así como el artículo 6 del Convenio sobre la Diversidad Biológica, hecho en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992.

Así, se hace referencia a la aplicación de la Ley 3/2001, en todo lo que respecta a la protección, conservación y regeneración de los recursos pesqueros, en razón de que las medidas que integra y el ámbito marino al que se refiere, se incardinan en la materia «pesca marítima», atribuida al Estado con carácter exclusivo por el artículo 149.1.19ª de la Constitución (STC 38/2002, FJ 11)”.



*En las aguas exteriores de los espacios naturales protegidos, las limitaciones o prohibiciones de la actividad pesquera se fijarán por el Gobierno de conformidad con los criterios establecidos en la normativa ambiental”.*

En la actualidad, las remisiones realizadas por la LPNB a la Ley 3/2001 deben entenderse realizadas a las disposiciones pertinentes de la nueva LPSIP de 2023. Así, el citado artículo 18 ha sido sustituido por el actual artículo 26 LPSIP. Se trata de una disposición específica de gran profundidad – que preside el Capítulo II sobre *Medidas de protección en los Espacios Naturales Protegidos y para las especies marinas protegidas* – que desarrolla y especifica el principio general de coordinación de políticas en el ámbito de competencias de la Administración General del Estado que se contempla en su disposición adicional tercera.

**“Artículo 26. Régimen aplicable en los Espacios Naturales Protegidos y los espacios Red Natura 2000.**

*El régimen de las limitaciones o prohibiciones de la actividad pesquera en las aguas exteriores de los Espacios Naturales Protegidos y espacios protegidos de la Red Natura 2000 se fijará por el Gobierno, a propuesta conjunta del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico y el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, cada uno en el ámbito de sus respectivas competencias, mediante las medidas previstas en la presente ley y **de conformidad con los criterios establecidos en la normativa ambiental, en particular en la disposición adicional primera de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre.***

*Dichas limitaciones se establecerán **asegurando que no se menoscaba la consecución de los objetivos de conservación establecidos para el espacio natural protegido o para el espacio protegido de la Red Natura 2000 en cuestión** y serán coherentes con las medidas de conservación establecidas para los mismos en sus instrumentos de gestión”.*

El segundo párrafo del artículo 26 LPSIP no figuraba en el entonces artículo 25 del borrador de anteproyecto de ley de pesca sostenible e investigación pesquera presentado por el MAPA en enero de 2021, ni en el anteproyecto oficial aprobado el 1 de junio de 2021. Se incorporó durante la fase ejecutiva, específicamente en la elaboración del [proyecto de ley aprobado por el Consejo de Ministros el 17 de mayo de 2022](#) y, consolidado ya como artículo 26, no sufrió modificaciones adicionales durante la tramitación parlamentaria. El cambio responde a la necesidad de **adaptar la regulación de la actividad pesquera en espacios naturales protegidos y espacios marinos Red Natura 2000 para garantizar una mayor coherencia con la normativa ambiental vigente**, en particular la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (especialmente su disposición adicional primera). Se viene con ello a reforzar la protección de los hábitats y la biodiversidad marina, asegurando que el régimen de limitaciones a las actividades pesqueras no comprometa los objetivos de conservación de estos espacios establecidos en sus planes de gestión.

**En consecuencia, todas las disposiciones directamente vinculadas a este precepto convergen en un mismo propósito de salvaguardia o prevalencia de los objetivos ambientales que ha quedado, finalmente, reforzado por los términos más claros del nuevo artículo 26 LPSIP, en su párrafo segundo.**

A las disposiciones mencionadas deben añadirse las relativas a la Red de Áreas Marinas Protegidas de España, dado que todas las ZEC y ZEPA, así como las reservas marinas de

interés pesquero, son “áreas incorporables” a dicha red (artículo 33 LPNB y artículo 22.3 LPSIP, respectivamente).

Asimismo, ha de tenerse en cuenta que el artículo 26 es aplicable al conjunto de los espacios naturales protegidos, incluidas áreas marinas protegidas, como también establecen los artículos 33 y 37 LPNB.

## Requisitos legales relativos al régimen de limitaciones a las actividades pesqueras en espacios marinos Red Natura 2000

Del conjunto de las disposiciones anteriormente mencionadas se deduce que **el régimen de limitaciones o prohibiciones a las actividades pesqueras en aguas exteriores en espacios marinos Red Natura 2000<sup>40</sup> queda legalmente sometido a una serie de requisitos de carácter procedimental, formal y material, aplicables con independencia de que exista o no solapamiento con otras figuras de protección (incluidas las reservas marinas de interés pesquero o zonas protegidas de interés pesquero), dado que la norma no distingue, ni limita en modo alguno su aplicación en tales supuestos.**

Estos requisitos serían los que se identifican a continuación.

El artículo 26 es, en gran medida, una norma de **carácter procedimental**. Establece el cauce para la adopción de estas medidas que “*se fijará por el Gobierno, a propuesta conjunta del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico y el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, cada uno en el ámbito de sus respectivas competencias*” (art. 26 LPSIP y 37 LPNB). En la práctica, debería evaluarse la suficiencia de regulación vigente a fin de garantizar el cumplimiento por los Ministerios competentes de las obligaciones inherentes a este principio de cooperación institucional, promoviéndose en su caso un desarrollo de las normas procedimentales para mejorar la aplicación del artículo 26.

A ello se añade un importante **requisito de carácter formal** en la aplicación del artículo 26 LPSIP. El régimen de limitaciones o prohibiciones a las actividades pesqueras **debe quedar integrado en los planes de gestión de cada espacio** en congruencia con las obligaciones establecidas en la Directiva Hábitats y la Directiva sobre las Aves y el artículo 46.1.a) y 46.2 LPNB, de incluir en los planes de gestión, al menos, los objetivos de conservación del lugar y “*las medidas apropiadas para mantener los espacios en un estado de conservación favorable*”, así como “*para evitar en los espacios de la Red Natura 2000 el deterioro de los hábitats naturales y de los hábitats de las especies, así como las alteraciones que repercutan en las especies que hayan motivado la designación de estas áreas, en la medida en que dichas alteraciones puedan tener un efecto apreciable*” en lo que respecta a los objetivos de conservación de la Red Natura 2000; más concretamente, “*el mantenimiento o el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los hábitats naturales y de las*

---

<sup>40</sup> El concepto de aguas exteriores comprende legalmente las “aguas marítimas bajo soberanía o jurisdicción española, situadas por fuera de las líneas de base, tal y como se contemplan en la Ley 20/1967, de 8 de abril, sobre extensión de jurisdicción marítima a doce millas, a efectos de pesca, y en el Real Decreto 2510/1977, de 5 de agosto, de aguas jurisdiccionales, líneas de base rectas para su delimitación”. (artículo 3.2 LPSIP).

*especies silvestres de la fauna y de la flora de interés comunitario*”, artículo 2.2 de la Directiva Hábitats)<sup>41</sup>.

Finalmente, es de destacar el necesario respeto de los **límites materiales** derivados de la obligación de garantizar la prevalencia de los objetivos ambientales, que viene impuesta por la **cláusula de garantía de los objetivos de conservación de los espacios marinos Red Natura 2000 del párrafo segundo del artículo 26**, en congruencia con las obligaciones derivadas de la Directiva Hábitats y la Directiva sobre las Aves, confirmada por las normas de la PPC que reafirman la obligación de los Estados en la adopción de las medidas de conservación necesarias para el cumplimiento de la legislación ambiental, en particular el artículo 6 de la Directiva Hábitats<sup>42</sup>. En particular, esta disposición dispone que las limitaciones o prohibiciones a la actividad pesquera en las aguas exteriores de los espacios de la Red Natura 2000 *“se establecerán asegurando que no se menoscaba la consecución de los objetivos de conservación establecidos para el Espacio Natural Protegido o para el espacio protegido de la Red Natura 2000 en cuestión y serán coherentes con las medidas de conservación establecidas para los mismos en sus instrumentos de gestión”*. **Se trata de una condición expresa, su interpretación es clara y consta en una norma de aplicación preferente dado su carácter especial.**

Por otro lado, baste recordar que el adecuado cumplimiento de esta condición material en la aplicación del artículo 26, descansa necesariamente en el pleno cumplimiento de la obligación declarada por el TJUE de que los objetivos de conservación se establezcan formalmente y sean específicos para el lugar (también en relación con las presiones que afectan al mismo), tengan en cuenta sus valores particulares y sean precisos (STJUE en el asunto C-849/19, *Comisión c. Grecia*), como ya se ha argumentado previamente.<sup>43</sup>

## La prevalencia de los objetivos ambientales en la interpretación y aplicación del artículo 26 LPSIP

Tanto la interpretación literal como la sistemática y la finalista del artículo 26 LPSIP conducen a la conclusión de que **el régimen de limitaciones a la actividad pesquera en las aguas exteriores de espacios marinos protegidos Red Natura 2000 no puede suponer un menoscabo de los objetivos ambientales propios de la Red Natura 2000 y, en particular, de los objetivos de conservación específicos de cada lugar.**

Dicho de otro modo, **los objetivos ambientales propios de los espacios marinos protegidos Red Natura 2000 prevalecen necesariamente sobre los intereses de cualquier otro orden (incluido el impacto económico y social en el sector pesquero de las medidas en cuestión).**

---

<sup>41</sup> Esta exigencia quedaría reforzada por el artículo 33.2 LPNB aplicable a las áreas integrables en la Red de AMOP de España, entre las que se encuentran las ZEC y ZEPA marinas, así como las reservas marinas de interés pesquero.

<sup>42</sup> Véase el apartado 6 de este informe

<sup>43</sup> Véase el apartado 6 de este informe

## La “cláusula de salvaguardia de los objetivos ambientales” del artículo 26 LPSIP y el artículo 45 CE

El artículo 26, en su párrafo segundo, incorpora expresamente una cláusula de prevalencia de los objetivos ambientales. La interpretación literal, sistemática y finalista del precepto conducen de forma concurrente a esta conclusión.

La interpretación literal del artículo 26, apartado segundo, es clara y no deja lugar a dudas cuando establece, expresamente, que las limitaciones o prohibiciones de la actividad pesquera en las aguas exteriores de los Espacios Naturales Protegidos y espacios protegidos de la Red Natura 2000 **“SE ESTABLECERÁN ASEGURANDO QUE NO SE MENOSCABA LA CONSECUCCIÓN DE LOS OBJETIVOS DE CONSERVACIÓN establecidos para el Espacio Natural Protegido o para el espacio protegido de la Red Natura 2000 en CUESTIÓN Y SERÁN COHERENTES CON LAS MEDIDAS DE CONSERVACIÓN ESTABLECIDAS PARA LOS MISMOS EN SUS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN”**). De este modo, se clarifican y refuerzan los criterios de prevalencia de los objetivos ambientales que se salvaguardaban también de forma expresa, aunque más concisa y formal, en el último inciso del artículo 18 de la Ley 3/2001, de 26 de marzo de pesca marítima del Estado.<sup>44</sup> Del conjunto de las disposiciones aplicables en la materia a las que ya se ha hecho referencia se desprende que la interpretación literal impuesta por la claridad de sus términos<sup>45</sup>, queda confirmada y reforzada por la interpretación sistemática y finalista.

En España, la priorización ambiental en el sector pesquero se deriva del **artículo 45 de la Constitución Española**, resultando destacable a este respecto la STC 99/2022 sobre protección de fauna, donde se afirma expresamente que **las medidas de protección ecológica prevalecen sobre actividades extractivas como la caza o pesca**, en los siguientes términos:

*“Por lo que se refiere específicamente al régimen de la fauna silvestre, que es la submateria afectada en este proceso, hemos confirmado ya que las medidas dirigidas a su protección deben considerarse materialmente básicas, «al estar orientadas a la salvaguarda del interés ecológico, que es manifestación del interés general y público en la preservación de la riqueza biológica, escasa y fácilmente extingible» y que, por este motivo, «deben prevalecer sobre la regulación de la caza y la pesca, actividades que resultan legítimas solo en la medida en que se desenvuelvan con pleno respeto de las exigencias medioambientales, sin comprometer o poner en riesgo las medidas de conservación de la fauna silvestre, pues las exigencias de la caza comprenden no solo el cumplimiento de los requisitos establecidos para el ejercicio de la*

<sup>44</sup> De este modo, se clarifican y refuerzan los criterios de prevalencia que ya figuraban también de forma expresa, aunque más concisa, en el último inciso del artículo 18 de la Ley 3/2001, de 26 de marzo de pesca marítima del Estado. Figuraba por remisión al mismo en el artículo 37.3 y el apartado b) de la disposición adicional primera de la LPNB. En particular, se disponía en estos casos que las limitaciones y prohibiciones de las actividades pesqueras en las aguas exteriores se fijarían **“de conformidad con los criterios establecidos en la normativa ambiental”**.

<sup>45</sup> En relación con la interpretación del artículo 3.1 del Código civil, el TS ha señalado la importancia de que se respete la interpretación literal cuando ésta viene impuesta por la propia claridad de sus términos, razonando que **“si bien es cierto que, con arreglo al artículo 3.1 del Código Civil, el criterio de interpretación literal debe ser complementado con la interpretación finalista, no cabe duda de que la interpretación de un precepto “atendiendo fundamentalmente al (su) espíritu y finalidad” no puede suponer, en ningún caso, una interpretación contraria a su letra”**. (STS 2326/2016, 28 de octubre de 2016, FJ2).

*actividad, sino también al de su protección, dentro de la que refiere al medio ambiente» (por todas, SSTC 69/2013, de 14 de marzo, FJ 6, y 148/2020, de 22 de octubre, FJ 3)”<sup>46</sup>.*

El cumplimiento de la Directiva Hábitats, la Directiva sobre las Aves y la Directiva Marco de la Estrategia Marina y las normas de la PPC.

La cláusula de salvaguardia de los objetivos de conservación de los espacios marinos protegidos Red Natura 2000 del artículo 26 LSIP, párrafo segundo, actúa también como garantía del cumplimiento por España del Derecho de la Unión; en particular, cuando se trata de la adopción de medidas de conservación necesarias de este tipo (consistentes en limitaciones y prohibiciones de las actividades pesqueras) a efectos de cumplir sus obligaciones en virtud del apartado 4 del artículo 13 de la Directiva Marco sobre la Estrategia Marina, el artículo 4 de la Directiva sobre las Aves; o el artículo 6 de la Directiva Hábitats, como ha previsto expresamente el artículo 11, y otras disposiciones conexas, del Reglamento (UE) nº 1380/2013 sobre las normas de la Política Pesquera Común (PPC).

A la luz de los criterios interpretativos del Derecho de la UE afirmados en la jurisprudencia del TJUE<sup>47</sup>, la interpretación finalista viene a reforzar la interpretación literal y sistemática de estas disposiciones.

Así, debe atenderse a la **orientación medioambiental del Derecho de la Unión en congruencia con el principio del desarrollo sostenible consagrado en el Derecho internacional**, según el cual *"el derecho al desarrollo debe ejercerse de manera que se satisfagan equitativamente las necesidades ambientales y de desarrollo de las generaciones presentes y futuras"* y que *"la protección del medio ambiente constituirá parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse aisladamente de él"*<sup>48</sup>. Asimismo, **el principio de protección del medio ambiente** está consagrado principalmente en el artículo 11 del TFUE, que establece que los requisitos de protección ambiental deben integrarse en las políticas y actividades de la UE, especialmente en aras de promover un desarrollo sostenible. Además, el artículo 191 TFUE detalla los objetivos de la política ambiental de la UE, que incluyen entre otros, *"preservar, proteger y mejorar la calidad del medio ambiente"* y *"utilizar los recursos naturales de manera prudente y racional"*. El principio de protección del medio ambiente figura también en el artículo 37 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que establece que *"en las políticas de la Unión se integrarán y*

<sup>46</sup> Sentencia 99/2022, de 13 de julio de 2022. Recurso de inconstitucionalidad 2527-2022. Interpuesto por el presidente del Gobierno en relación con el artículo 38.2 a) y 8 y diversos anexos de la Ley 4/2021, de 1 de julio, de caza y gestión sostenible de los recursos cinegéticos de Castilla y León. Competencias en materia de protección ambiental: nulidad de los preceptos autonómicos que permiten la caza de las poblaciones de lobo situadas al norte del río Duero. Voto particular (BOE núm. 195, 15 de agosto de 2022, páginas 118546 a 118570).

<sup>47</sup> Como se desprende de reiterada jurisprudencia, para interpretar una disposición del Derecho de la Unión, no solo debe tenerse en cuenta su tenor, sino también el contexto en el que se inscribe y los objetivos perseguidos por la normativa de la que forma parte. Véase, la sentencia de 9 de enero de 2025, *Communes de Schaerbeek y de Linkebeek* (C-627/23, EU:C:2025:9), apartado 28 y jurisprudencia citada.

<sup>48</sup> Principios 3 y 4 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992.



*garantizarán, conforme al principio de desarrollo sostenible, un nivel elevado de protección del medio ambiente y la mejora de su calidad”.*

La Directiva Hábitats, que “*contribuye al objetivo general del desarrollo sostenible*”<sup>49</sup>, se basa en la afirmación de que “*la preservación, protección y mejora de la calidad del medio ambiente, incluida la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, son un objetivo esencial de interés general por parte de la Comunidad*”<sup>50</sup>. Las medidas que se adopten en virtud de la misma, en particular para el cumplimiento del artículo 6 de la Directiva Hábitats (análogamente del 46.1.a) y 46.2 LPNB), “**tendrán como finalidad el mantenimiento o el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los hábitats naturales y de las especies silvestres de la fauna y de la flora de interés comunitario**” (artículo 2.2 en relación con el artículo 3.1)<sup>51</sup> y “**tendrán en cuenta las exigencias económicas, sociales y culturales, así como las particularidades regionales y locales**” (artículo 2.3) **Por consiguiente, se deberá promover la integración de las exigencias económicas, sociales y culturas, siempre que la finalidad de las medidas de conservación quede debidamente garantizada.**

De otro lado, los objetivos de la PPC consisten en “*garantizar que las actividades de la pesca y la acuicultura sean sostenibles ambientalmente a largo plazo y se gestionen de forma coherente con los objetivos de generar beneficios económicos, sociales y de empleo, y de contribuir a la disponibilidad de productos alimenticios*” (artículo 2.1 del Reglamento

<sup>49</sup> Séptimo párrafo del preámbulo.

<sup>50</sup> Quinto párrafo del preámbulo.

<sup>51</sup> Una sentencia reciente del TJUE de gran relevancia para la preservación de la biodiversidad en espacios marinos Red Natura 2000, contribuye a precisar el alcance y contenido de la obligación de los Estados miembros de establecer las medidas de conservación necesarias en espacios marinos Natura 2000, en los siguientes términos:

“129. Il ressort, en outre, de l'article 6, paragraphe 1, de la directive « habitats » que les États membres établissent les mesures de conservation nécessaires impliquant, le cas échéant, les mesures réglementaires, administratives ou contractuelles appropriées. À cet égard, le paragraphe 2 dudit article précise que les mesures de conservation appropriées visent à « éviter [...] la détérioration des habitats naturels et des habitats d'espèces ainsi que les perturbations touchant les espèces pour lesquelles les zones ont été désignées, pour autant que ces perturbations soient susceptibles d'avoir un effet significatif eu égard aux objectifs de la présente directive ».

130. **L'objectif poursuivi, conformément à l'article 6, paragraphe 2, de la directive « habitats », tel que lu à la lumière des dispositions des articles 1<sup>er</sup> et 3 de cette même directive, vise ainsi, a minima, afin d'éviter leur détérioration, à conserver les habitats dans leur état existant, quel qu'il soit, pour qu'ils puissent être maintenus dans cet état, si celui-ci est jugé favorable, ou, le cas échéant, pour qu'ils puissent être rétablis dans un état de conservation leur permettant, pour l'essentiel, de perdurer dans une aire de répartition stable ou en extension en préservant la structure et les fonctions essentielles à leur maintien.**

131. Le caractère approprié d'une mesure de conservation, qui vise, ainsi qu'il vient d'être dit, à conserver, a minima, l'état existant, quel qu'il soit, n'implique donc pas, contrairement à ce que prétend la requérante, de « montrer dans quel état se trouve un habitat avant l'adoption des mesures de restriction de pêche ». En outre, le respect du principe de proportionnalité n'implique pas de « démontrer, avant l'adoption des restrictions de pêche, que les mesures proposées sont effectivement appropriées pour atteindre [l'état de conservation souhaité] », mais seulement qu'elles ne sont pas manifestement inaptes à prévenir la détérioration des habitats concernés par l'objectif de conservation poursuivi.

132. Conformément à la définition de l'état de conservation d'un habitat naturel donnée à l'article 1<sup>er</sup>, sous e), de la directive « habitats », **une mesure de conservation repose, en effet, non sur la « détermination de l'état actuel et de l'état souhaité des habitats », mais sur « l'effet de l'ensemble des influences agissant sur [cet habitat] qui peuvent affecter à long terme sa répartition naturelle, sa structure et ses fonctions »** (Sentencia del Tribunal General de 21 de mayo de 2025 – VDK/Comisión, T-265/23, ECLI:EU:T:2025:523. Dado que no existe versión oficial en español, se ha utilizado la existente en francés).

(UE) N° 1380/2013)<sup>44</sup>. Entre estos últimos objetivos figuran el de crear condiciones para que sea económicamente viable y competitivo el sector de las capturas pesqueras y la transformación, así como la actividad en tierra relacionada con la pesca, y el de contribuir a asegurar un nivel de vida adecuado a aquellos que dependen de las actividades pesqueras, teniendo en consideración la pesca costera y los aspectos socioeconómicos (artículo 2, apartado 5, letras c) y f)). La PPC también deberá “*ser coherente con la legislación medioambiental de la Unión*” (artículo 2.5 j)). Los principios de precaución y prevención y el enfoque ecosistémico son principios integradores de la PPC (artículo 2).

La coherencia de la PPC con la legislación ambiental de la Unión fue una de las principales preocupaciones y aportaciones de la reforma de la PPC llevada a cabo en virtud del Reglamento (UE) n° 1380/2013, lo que motivó, concretamente, la incorporación de las normas y procedimientos del artículo 11 y disposiciones conexas<sup>52</sup>. Así, **el párrafo 1 del artículo 11 de este Reglamento incorpora su propia cláusula de salvaguardia de los objetivos ambientales, pues las medidas de conservación necesarias en los espacios marinos Red Natura 2000<sup>53</sup> - que según jurisprudencia del TJUE pueden consistir en limitaciones y prohibiciones a las actividades pesqueras como aquellas que “prohíban con carácter general la pesca marítima profesional con artes de arrastre y redes de fondo” en espacios marinos Natura 2000<sup>54</sup> - deberán cumplir con los objetivos generales de la PPC imponiéndose, en todo caso, la condición adicional expresa de que “cumplan el objetivo pertinente de la legislación (ambiental) que pretendan aplicar”.**

***“Artículo 11 Medidas de conservación necesarias para el cumplimiento de las obligaciones existentes en virtud de la legislación medioambiental de la Unión***

***1. Se autoriza a los Estados miembros, a adoptar medidas de conservación que no afecten a los buques de pesca de otros Estados miembros que sean aplicables a aguas bajo su soberanía o jurisdicción y que sean necesarias a efectos de cumplir sus obligaciones en virtud del apartado 4 del artículo 13 de la Directiva 2008/56/CE, el artículo 4 de la Directiva 2009/147/CE; o el artículo 6 de la Directiva 92/43/CEE<sup>48</sup>, siempre que estas medidas sean compatibles con los objetivos establecidos en el artículo 2 del presente Reglamento, cumplan el objetivo de la pertinente legislación de la Unión que pretendan aplicar y no sean menos estrictas que las medidas previstas en la legislación de la Unión”.***

<sup>52</sup> Cuando son necesarias medidas de conservación consistentes en limitaciones o prohibiciones a la actividad pesquera “a los efectos de cumplir sus obligaciones en virtud del [...] artículo 6 de la Directiva Hábitats”, los Estados miembros se encuentran obligados a emprender los procedimientos y tomar las decisiones pertinentes a fin de alcanzar sus objetivos. Así, **España está obligada por el artículo 6 de la Directiva Hábitats y 46.4 LPNB – y facultada por el artículo 11.1 y 20.1 del Reglamento (UE) N° 1380/2013 – a adoptar las medidas de conservación, evaluación y gestión necesarias en zonas marinas Natura 2000, en aguas bajo su soberanía o jurisdicción (Mar Territorial y Zona Económica Exclusiva) en relación con los buques de pesca españoles.** También está facultada para establecer estas medidas (y obligada a hacerlo si son necesarias) en relación con buques pesqueros de otros Estados miembros que puedan verse afectados, hasta una distancia de 12 millas marinas desde las líneas de base (procedimiento de consultas del artículo 20. 2 del Reglamento (UE) N° 1380/2013). Asimismo, deberá promoverlas con la cooperación de otros Estados miembros afectados para su aplicación más allá de las 12 millas marinas a buques de otros Estados miembros con un interés directo en la gestión de estas pesquerías (procedimiento de recomendaciones conjuntas del artículo 11.3 del Reglamento (UE) N° 1380/2013).

<sup>53</sup> Artículos 6, 7 y 8 del Reglamento (UE) 1380/2013 sobre las normas de la PPC.

<sup>54</sup> [STJUE, 13 de junio de 2018, C-683/16, Deutscher Naturschutzring, C-683/16, ECLI:EU:C:2018:433](#), apartado



Consecuentemente, la interpretación literal, sistemática y finalista del artículo 11.1 del Reglamento (UE) 1380/2013 conducen a la conclusión de que, cuando sean necesarias medidas de conservación consistentes en limitaciones o prohibiciones de la actividad pesquera, los objetivos económicos deberán tenerse en cuenta siempre que sea posible su integración pero, en último término, prevalecen los objetivos de conservación de los espacios marinos Red Natura 2000 que, en todo caso, deberán quedar debidamente garantizados, pues se impone adicionalmente la condición expresa de que tales medidas “CUMPLAN EL OBJETIVO DE LA PERTINENTE LEGISLACIÓN DE LA UNIÓN QUE PRETENDAN APLICAR”.

Este es, análogamente, el significado de la cláusula de salvaguardia de los objetivos de conservación de los espacios marinos Red Natura 2000 del párrafo segundo del artículo 26 LPSIP, anteriormente considerada.

A la luz de estas consideraciones, como propugna la Comisión, “[l]as políticas de medio ambiente y pesca deben considerarse como socios, que se esfuerzan por alcanzar objetivos comunes basados en la ciencia biológica más avanzada”<sup>55</sup>. En general, la jurisprudencia del TJUE prioriza la sostenibilidad ambiental como condición previa para los beneficios económicos y sociales a largo plazo, como ya hizo en la sentencia Kramer<sup>56</sup>. Debe además subrayarse la necesidad de que en el concepto de intereses económicos en presencia se tengan en cuenta todos los beneficios económicos derivados de la creación y la conservación de los espacios marinos protegidos, incluidos los beneficios para las propias actividades pesqueras a largo plazo,<sup>57</sup>

En todo caso, ha de partirse de la consideración de que **los objetivos ambientales de la Directiva Hábitats son un objetivo esencial de interés general de la Unión**<sup>58</sup>. A este respecto, es ilustrativa la sentencia del Tribunal de Justicia recaída en el caso *Lappel*

<sup>55</sup> [Libro Verde, Hacia una futura política marítima de la Unión: una visión europea de los océanos y los mares \(COM\(2006\) 275 final\), 7 de junio de 2006](#), p. 10.

<sup>56</sup> En este caso, el tribunal destacaba la importancia de garantizar la sostenibilidad a largo plazo de la actividad pesquera mediante la adopción de medidas de conservación como garantía de la seguridad alimentaria “que las medidas destinadas a la conservación de los recursos del mar por medio de la fijación de cuotas de captura y la limitación del esfuerzo pesquero, si bien restringen la «producción» a corto plazo, pretenden precisamente evitar que esta «producción» experimente un retroceso que comprometa gravemente el abastecimiento de los consumidores” y “que, por tanto, el hecho de que dichas medidas disminuyan a corto plazo las cantidades que los Estados interesados pueden comercializar entre sí no puede llevar a clasificar estas medidas entre las prohibidas por el Tratado, dado que el elemento determinante es que, a largo plazo, estas medidas resultan necesarias para garantizar un rendimiento óptimo y constante de la pesca” (Sentencia del TJCE de 14 de julio de 1976, Kramer, asuntos acumulados 3/76, 4/76 y 6/76, apartados 58 y 59)

<sup>57</sup> Un estudio reciente de gestión pesquera argumentó a favor del establecimiento de áreas marinas protegidas como **eficaz para satisfacer los objetivos de conservación de la pesca y la biodiversidad**. Los autores sostienen que dichas áreas deberían establecerse como zonas de veda porque tienen beneficios demostrables para la conservación en su capacidad para fomentar ecosistemas resilientes y sembrar las áreas externas. Se observa que las AMP «preservan la diversidad biológica a escala regional, en todos los niveles: específico, hábitat/paisaje marino, y también la diversidad genética y la estructura de las poblaciones, lo que permite que opere la selección natural». Además, “mantienen el tamaño natural y la estructura de edad de las poblaciones, maximizando así la fecundidad potencial, permitiendo que la exportación de biomasa se produzca desde las zonas núcleo a las reguladas, amortiguando las fluctuaciones derivadas de las desviaciones del esfuerzo óptimo teórico en la zona de pesca” (A Pérez-Ruzafa, J García- Chardon y C Marcos, “East Atlantic vs. Mediterranean Marine Protected Areas as Fisheries Management Tool”, *Frontiers of Marine Science*, Volume 4, 2017).

<sup>58</sup> Quinto párrafo del preámbulo.

Bank, en que el Gobierno británico pretendía la reducción de una Zona de Especial Protección para atender las necesidades de ampliación de un puerto de carga del Reino Unido, vinculándola a razones de desarrollo económico que suponían únicamente la eliminación del 1% de la ZEPA. El Tribunal de Justicia rechazó la pretensión afirmando que **“un Estado miembro no puede tener en cuenta exigencias económicas como constitutivas de un interés general superior a aquel al que corresponde el objetivo ecológico contemplado por esta Directiva”**<sup>59</sup>. Aunque esta sentencia está referida a la Directiva sobre las Aves, la afirmación es análogamente válida para la Directiva Hábitats. En el caso de ésta, deberán además tenerse en cuenta los supuestos excepcionales y los requisitos contemplados en el artículo 6, apartado 4, que llegado el caso deberán ser objeto de un estricto cumplimiento también en lo relativo a las actividades pesqueras<sup>60</sup>.

Asimismo, en relación con la exigencia de que las actividades de pesca se gestionen de forma coherente con los objetivos de generar beneficios económicos, sociales y de empleo (artículo 2.1 del Reglamento (UE) nº 1380/2013), la jurisprudencia del TJUE ofrece ejemplos prácticos recientes de medidas de conservación consistentes en limitaciones a las actividades pesqueras en determinadas áreas protegidas en las que la consecución de objetivos ambientales se equilibra con la integración de intereses económicos relativos a la viabilidad económica de determinadas modalidades de pesca tradicional (como la pesca tradicional de camarón) con un esfuerzo pesquero moderado, a falta de otros caladeros en la zona, mediante la delimitación de un corredor pesquero dentro del área en cuestión. Ello, en todo caso, justificándose la integración de esos intereses en el hecho de que las medidas de gestión espacial que se centran en proteger las zonas de pesca periféricas para este tipo de artes (en lugar de las zonas de pesca principales) y desplazar la carga hacia la zona de pesca principal mejorarán la condición media del fondo marino<sup>61</sup>.

También la jurisprudencia del TJUE ofrece ejemplos de casos en los que se lleva a cabo una modulación de las medidas de gestión de la PPC (tales como la fijación de los TAC en el caso de las pesquerías mixtas) atendiendo al impacto socioeconómico de estas medidas<sup>62</sup>. Sin embargo, no se trata en estos casos de medidas de conservación necesarias a los efectos de cumplir con la Directiva Hábitats, la Directiva sobre las Aves o la Directiva

<sup>59</sup> [STCE de 11 de julio de 1996, Royal Society for the Protection of Birds, C-44/95, ECLI: ECLI:EU:C:1996:297](#), apartado 31.

<sup>60</sup> [Comunicación de la Comisión. Evaluación de planes y proyectos en relación con espacios Natura 2000: orientación metodológica sobre el artículo 6, apartados 3 y 4, de la Directiva 92/43/CEE, sobre los hábitats \(COM 2021/C 437/01\)](#).

<sup>61</sup> [Sentencia del Tribunal General de 21 de mayo de 2025 -VDK/Comisión, T-265/23, ECLI:EU:T:2025:523](#) apartado 191.

<sup>62</sup> STJUE de 11 de enero de 2024, *Friends of the Irish Environment CLG*, C-330/22, ECLI:EU:C:2024:19; STJUE, de 25 de junio de 2025, *ClientEarth c. Consejo de la UE*, T-577/22, ECLI: ECLI:EU:T:2025:630. <sup>57</sup> En su ya mencionada sentencia de 21 de mayo 2025 el Tribunal General incluye una referencia genérica al principio de proporcionalidad en los siguientes términos: “El principio de proporcionalidad, que forma parte de los principios generales del Derecho de la Unión, exige que los actos de las instituciones de la Unión no excedan los límites de lo apropiado y necesario para alcanzar los objetivos legítimos perseguidos por la normativa de que se trate, entendiéndose que, cuando se ofrezca una elección entre varias medidas adecuadas, deberá recurrirse a la menos onerosa y que las desventajas ocasionadas no deben ser desproporcionadas con respecto a los objetivos perseguidos (véanse la sentencia de 14 de noviembre de 2013, *SFIR y otros*, C 187/12 a C 189/12, EU:C:2013:737, apartado 42 y jurisprudencia citada; sentencia de 11 de enero de 2017, *España/Consejo*, C 128/15, EU:C:2017:3, apartado 71)” (apartado 53).

Marco de la Estrategia Marina, por lo que su relevancia a los efectos de este informe es más limitada<sup>63</sup>.

Por otra parte, el TJUE ha desestimado la pretensión de España de cuestionar determinadas medidas de gestión/conservación en el marco de la PPC con argumentos de índole económica, tratando de supeditar la consecución de objetivos ambientales a los intereses económicos del sector pesquero. Lo hizo, en primer lugar, rechazando la petición española de anular el reglamento que fijaba el esfuerzo pesquero máximo admisible para palangreros demersales y los límites de captura para la gamba roja en ciertas zonas del Mediterráneo. El argumento básico de España era que, de conformidad con el artículo 2, apartado 1, del Reglamento n.º 1380/2013, el objetivo de sostenibilidad medioambiental a largo plazo de las actividades de la pesca debe gestionarse de forma coherente con los objetivos de generar beneficios económicos y sociales de estas actividades, y manteniendo el equilibrio entre estos objetivos, y el hecho de que las zonas de veda de la pesca que había establecido y las medidas de selectividad de los artes de pesca de arrastre que había propuesto permitirían alcanzar el objetivo perseguido por el Consejo de manera menos perjudicial para los intereses socioeconómicos españoles. En último caso, pues, lo que se discute no sería propiamente la prevalencia del objetivo ecológico de estas medidas sino las posibilidades de integración de los intereses socioeconómicos en las medidas adoptadas y la pertinencia de las medidas cuestionadas por España y adoptadas por el Consejo<sup>64</sup>.

Especialmente relevantes son las más recientes sentencias del Tribunal General, de 11 de junio de 2025, desestimando los recursos interpuestos por España (asunto T-681/22) y diversas entidades de pescadores gallegos y asturianos (asunto T-781/22) impugnando – en relación con artes de fondo fijos – la designación de determinadas zonas (87 polígonos), en las que se prohíbe la pesca con artes de fondo en general en el Atlántico Nororiental a más de 400 metros de profundidad como medida de conservación de los Ecosistemas Marinos Vulnerables (EMV). En el caso de España, la prohibición afecta también a la pesca de arrastre de fondo en el Subcaladero Cantábrico y Noroeste y el Subcaladero del Golfo de Cádiz. El MAPA, decidió impugnar el Reglamento delegado de la Comisión que establecía estas medidas ante el TJUE considerando que una prohibición generalizada era *“desproporcionada e injusta por no contar con la información científica más actual disponible, no contar con un informe de impacto y vulnerar, de esta forma, los principios de la Política Pesquera Común que establece el necesario equilibrio, en las decisiones que se adopten, entre la protección de la biodiversidad marina y el mantenimiento de la pesca sostenible”*<sup>65</sup>.

<sup>63</sup> En su ya mencionada sentencia de 21 de mayo 2025 el Tribunal General incluye una referencia genérica al principio de proporcionalidad en los siguientes términos: *“El principio de proporcionalidad, que forma parte de los principios generales del Derecho de la Unión, exige que los actos de las instituciones de la Unión no excedan los límites de lo apropiado y necesario para alcanzar los objetivos legítimos perseguidos por la normativa de que se trate, entendiéndose que, cuando se ofrezca una elección entre varias medidas adecuadas, deberá recurrirse a la menos onerosa y que las desventajas ocasionadas no deben ser desproporcionadas con respecto a los objetivos perseguidos (véanse la sentencia de 14 de noviembre de 2013, SFIR y otros, C 187/12 a C 189/12, EU:C:2013:737, apartado 42 y jurisprudencia citada; sentencia de 11 de enero de 2017, España/Consejo, C 128/15, EU:C:2017:3, apartado 71)”* (apartado 53).

<sup>64</sup> [Sentencia del TJUE de 16 de noviembre de 2023, España v Consejo, C-224/22, ECLI:EU:C:2023:891](#), apartados 95, 96 y ss.

<sup>65</sup> [España recurre ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea el reglamento sobre la pesca en aguas profundas. Nota informativa del MAPA; 14 de noviembre de 2022.](#)

Estas sentencias incluyen afirmaciones de particular importancia para la interpretación de los principios consagrados en el artículo 2 del Reglamento (UE) nº 1380/2013. El Tribunal General concluye que España no puede sostener fundadamente que *“a la luz de la PPC y del principio de proporcionalidad, no procedía desarrollar un pilar, el relativo al medio ambiente, sin tomar en consideración los otros dos, a saber, el económico y social”*. Por otro lado, concluye que la prohibición de pesca con artes de fondo en todas las zonas incluidas en la lista de EMV, contemplada en el artículo 9.9 del reglamento de base (Reglamento 2016/2336<sup>66</sup>) *“tiene precisamente por objeto reducir al máximo las posibles repercusiones de las actividades de pesca en aguas profundas en los EMV. Por tanto, se trata efectivamente de una medida comprendida en el marco de la aplicación de los enfoques fundamentales enunciados en el artículo 2, apartados 2 y 3, del Reglamento nº 1380/2013”* sobre la base de las siguientes consideraciones:

*“Más concretamente, en dicho marco, el legislador no está obligado a realizar una ponderación específica y motivada del interés de la protección del medio marino, vinculado a la explotación sostenible de los recursos biológicos marinos, con los intereses de las personas que llevan a cabo actividades pesqueras y los aspectos socioeconómicos de esas actividades. En efecto, en el contexto de las medidas técnicas, el autor del acto no está obligado a formular una motivación específica para su decisión si el acto impugnado pone de manifiesto la parte esencial del fin perseguido [sentencia de 16 de noviembre de 2023, España/Consejo (Medidas de conservación complementarias en el Mediterráneo occidental), C 224/22, no publicada, EU:C:2023:891, apartados 36 y 44]. Por cuanto el Reino de España parece alegar, poniendo de relieve que el legislador no ha distinguido entre los artes de pesca en función de su impacto (véase el apartado 117 anterior), que este incumplió su obligación de motivar la elección de la medida controvertida, evaluando específicamente los efectos de los artes de fondo fijos en los EMV, con el fin de ponderar el interés de la protección del medio ambiente marino frente a esos efectos con los aspectos socioeconómicos de las actividades pesqueras mediante dichos artes y las consecuencias socioeconómicas de la prohibición controvertida, debe desestimarse esta imputación.*

*En efecto, por un lado, procede señalar que el considerando 1 del Reglamento de base hace referencia a un enfoque de precaución y ecosistémico.*

*Por otro lado, como se desprende del considerando 9 del Reglamento de base, la medida establecida en el artículo 9, apartado 9, de dicho Reglamento tiene precisamente por objeto reducir al máximo las posibles repercusiones de las actividades de pesca en aguas profundas en los EMV. Por tanto, se trata efectivamente de una medida comprendida en el marco de la aplicación de los enfoques fundamentales enunciados en el artículo 2, apartados 2 y 3, del Reglamento nº 1380/2013, a la que son aplicables las consideraciones que figuran en los anteriores apartados 126 y 127”<sup>67</sup>.*

Reafirma nuevamente el Tribunal General esta misma idea cuando concluye de forma decisiva que *“el objetivo de la sostenibilidad medioambiental a largo plazo de las actividades pesqueras constituye un objetivo fundamental de la PPC (artículo 2, apartado 1, del Reglamento n.º 1380/2013), cuya consecución actúa a favor no solo de*

<sup>66</sup> Reglamento (UE) 2016/2336 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2016, por el que se establecen condiciones específicas aplicables a la pesca de poblaciones de aguas profundas en el Atlántico Nororiental y disposiciones relativas a la pesca en aguas internacionales del Atlántico Nororiental y se deroga el Reglamento (CE) nº 2347/2002 del Consejo,

<sup>67</sup> Apartados 129 a 131.

**la protección del ecosistema marino, sino también de la viabilidad económica y social a largo plazo de las actividades pesqueras”:**

*“Habida cuenta de lo anterior, el legislador de la Unión, ejerciendo su amplia facultad de apreciación en la materia (véase, por analogía, la sentencia de 23 de marzo de 2006, *Unitymark y North Sea Fishermen’s Organisation*, C-535/03, EU:C:2006:193, apartado 57), podía considerar necesaria para evitar el riesgo de los efectos adversos de los artes fijos, pese a los probables efectos negativos en el ámbito socioeconómico, la prohibición de la pesca con artes de fondo en general en las zonas en las que se conoce la existencia de EMV o en las que sea probable que existan. En este contexto, como se ha señalado en el apartado 127 anterior, el legislador no estaba obligado a realizar una ponderación específica y motivada del interés de la protección del medio ambiente marino con los intereses de las personas que llevan a cabo actividades pesqueras y los aspectos socioeconómicos de esas actividades. A este respecto, procede recordar que **el objetivo de la sostenibilidad medioambiental a largo plazo de las actividades pesqueras constituye un objetivo fundamental de la PPC (artículo 2, apartado 1, del Reglamento n° 1380/2013), cuya consecución actúa a favor no solo de la protección del ecosistema marino, sino también de la viabilidad económica y social a largo plazo de las actividades pesqueras**”<sup>68</sup>.*

Pues bien, **el mismo razonamiento es en buena lógica extensible a los casos en que los Estados, en cumplimiento de sus obligaciones medioambientales, deben adoptar medidas de gestión y conservación para la protección del ecosistema marino; en particular, para la protección de los hábitats sensibles, incluidos los ecosistemas marinos vulnerables, que se encuentren en aguas bajo la soberanía o jurisdicción de un Estado miembro tal y como exige el artículo 12, apartados 3 y 4 del Reglamento (UE) 2019/1241**<sup>69</sup>.

Un buen ejemplo de ello, lo ofrecen los pronunciamientos del Consejo de Estado de Francia relativas al cumplimiento de la Directiva Hábitats y las normas de la PPC en relación con los varamientos de cetáceos en el Golfo de Vizcaya. Ese órgano dictó una importante [sentencia](#), señalando la obligación del Estado de adoptar, en cumplimiento de la PPC y la Directiva Hábitats, las medidas de conservación necesarias; en particular, el cierre, en un plazo de seis meses, de las zonas de pesca del Golfo de Vizcaya durante periodos adecuados, con el fin de mitigar las muertes accidentales de delfines y marsopas<sup>70</sup>. Tras esta decisión, el Secretario de Estado del Mar prohibió, mediante [Decreto de 24 de octubre de 2023](#), la pesca con determinadas redes durante cuatro semanas en 2024, 2025 y 2026. El Decreto preveía una serie de excepciones impugnadas por varias organizaciones ambientales que las consideraban demasiado amplias y contrarias a derecho. [El 31 de julio de 2023](#) adoptó medidas cautelares consistentes en la suspensión de las excepciones al cierre espacio-temporal de la pesca en las aguas del Golfo de Vizcaya<sup>71</sup>. En esta decisión, tras mencionar el contenido del artículo 2 del Reglamento 1380/2013, el artículo 6 y el artículo 12 de la

<sup>68</sup> Apartado 139.

<sup>69</sup> **Entre los hábitats sensibles se incluyen los tipos de hábitats enumerados en el anexo I y los hábitats de especies que figuran en el anexo II de la Directiva Hábitats** (artículo 6, apartado 7 del Reglamento (UE) 2019/1241). Para la definición de los ecosistemas marinos vulnerables se remite al artículo 2, letra b), del Reglamento (CE) N° 734/2008 del Consejo.

<sup>70</sup> [Sentencia del Consejo de Estado de Francia, de 20 de marzo de 2023 \(N° 449788, ECLI:FR:CECHR:2023:449788.20230320\)](#)

<sup>71</sup> [Pronunciamento sobre medidas cautelares del Consejo de Estado de Francia, de 22 de diciembre de 2023, \(N° 489926, 489932, 489949\).](#)



Directiva Hábitats (apartado 7 de la sentencia), el Consejo de Estado de Francia razona del modo siguiente (traducción al español a continuación):

« 11. En particulier, il résulte des dispositions des articles 2 du règlement (UE) n° 1380/2013 "PCP" et des articles 3 et 4 du règlement (UE) 2019/1241, citées aux points 3 et 4, qu'il incombe à l'Etat de réduire au minimum et si possible éliminer les captures accidentelles d'espèces protégées imputables à la pêche, et des termes de l'article 12 de la directive 92/43/CEE "Habitats", citées au point 7, qu'il lui appartient de prendre les mesures de conservation nécessaires pour faire en sorte que les captures ou mises à mort involontaires n'aient pas une incidence négative importante sur ces espèces, au regard de l'objectif consistant à assurer leur maintien ou leur rétablissement dans un état de conservation favorable. Il résulte des dispositions de l'article 11 du règlement (UE) 2019/1241, citées au point 5, que l'Etat peut, sur la base des meilleurs avis scientifiques disponibles et pour les navires battant son pavillon, mettre en place, à cette fin, des mesures d'atténuation ou des restrictions relatives à l'utilisation de certains engins de pêche<sup>72</sup> ».

Traducción al español: «11. En particular, de lo dispuesto en el artículo 2 del Reglamento (UE) n.º 1380/2013 «PCP» y de los artículos 3 y 4 del Reglamento (UE) 2019/1241, citados en los puntos 3 y 4, se desprende que corresponde al Estado reducir al mínimo y, si es posible, eliminar las capturas accidentales de especies protegidas atribuibles a la pesca, y de lo dispuesto en el artículo 12 de la Directiva 92/43/CEE «Hábitats», citados en el punto 7, que le corresponde adoptar las medidas de conservación necesarias para garantizar que las capturas o muertes accidentales no tengan un impacto negativo significativo en estas especies, teniendo en cuenta el objetivo de garantizar su mantenimiento o recuperación en un estado de conservación favorable. De las disposiciones del artículo 11 del Reglamento (UE) 2019/1241, citado en el punto 5, se desprende que el Estado puede, basándose en los mejores dictámenes científicos disponibles y para los buques que enarbolan su pabellón, establecer, a tal fin, medidas de mitigación o restricciones relativas al uso de determinados artes de pesca»

[El Consejo de Estado de Francia dictó sentencia, de 30 de diciembre de 2024, sobre el fondo del asunto](#)<sup>73</sup>, estimando parcialmente el recurso y declarando pertinente un cierre de cuatro semanas durante el período invernal de 2024. Además, toma nota de que, como consecuencia de todo lo acaecido, para el año 2025 se ha adoptado el [Reglamento Delegado \(UE\) 2024/3089 de la Comisión, de 30 de septiembre de 2024](#), prohibiendo la pesca con determinadas artes en el Golfo de Vizcaya entre el 22 de enero y el 20 de febrero de 2025. Asimismo, reafirma, en su considerando 19, tanto las facultades de la Comisión como las facultades de los Estados miembros para adoptar las medidas adicionales que puedan hacerse necesarias también en relación con la aplicación de la Directiva Hábitats:

“El presente Reglamento Delegado se entiende *sin perjuicio de las medidas adicionales para la protección del delfín común y otros pequeños cetáceos que la Comisión pueda adoptar en virtud del Derecho de la Unión, también en relación con la aplicación de la Directiva 92/43/CEE del Consejo o, en caso de razones imperiosas de urgencia debidamente justificadas relacionadas con una amenaza grave para la conservación de los recursos biológicos marinos o el ecosistema marino de conformidad con el artículo 12 del Reglamento (UE) n° 1380/2013, Parlamento Europeo y del Consejo, y de las medidas nacionales más estrictas que los Estados*

<sup>72</sup> [Pronunciamento sobre medidas cautelares del Consejo de Estado de Francia, de 22 de diciembre de 2023, \(N° 489926, 489932, 489949\).](#)

<sup>73</sup> [Sentencia del Consejo de Estado, de 30 de diciembre de 2024,](#) (N° 489906, ECLI:FR:CECHR:2024:489906.20241230)

***miembros puedan adoptar a tal efecto en sus aguas de conformidad con el Reglamento (UE) n° 2019/1241”.***

Pues bien, el artículo 11 del Reglamento (UE) 2019/1241 de medidas técnicas, establece una habilitación a los Estados miembros para la adopción de las medidas de mitigación o restricciones de la utilización de determinados artes de pesca para reducir al mínimo y, cuando sea posible, eliminar las captura de mamíferos marinos, aves marinas y reptiles marinos mencionados en los anexos II y IV de la Directiva Hábitats y de las especies de aves marinas contempladas por la Directiva sobre las Aves, que *“deberán ser compatibles con los objetivos establecidos en el artículo 2 del Reglamento (UE) n° 1380/2013 y ser al menos tan estrictas como las medidas técnicas aplicables en virtud del Derecho de la Unión”*. Es decir, los términos de esta habilitación son prácticamente idénticos a los contemplados en el artículo 11 del Reglamento (UE) n° 1380/2013 a los efectos de la adopción de las medidas de conservación necesarias para el cumplimiento del apartado 4 del artículo 13 de la Directiva Marco sobre la Estrategia Marina, el artículo 4 de la Directiva sobre las Aves; o el artículo 6 de la Directiva Hábitats<sup>74</sup>.

Por consiguiente, la jurisprudencia comentada del TJUE y la de órganos judiciales nacionales como el Consejo de Estado de Francia confirman que las restricciones a las actividades pesqueras decididas por los Estados miembros para el efectivo cumplimiento de la Directiva Hábitats y la Directiva sobre las Aves en el marco de las normas de la PPC responden a los objetivos del artículo 2 del Reglamento (UE) 1380/2013, sin que ello implique la obligación de realizar una ponderación específica y motivada del interés de la protección del medio ambiente marino con los intereses de las personas que llevan a cabo actividades pesqueras y los aspectos socioeconómicos de esas actividades. Todo ello sin perjuicio de que tales consideraciones deban tenerse en cuenta cuando sea posible su integración imponiéndose siempre que las medidas adoptadas *“cumplan el objetivo de la pertinente legislación de la Unión que pretendan aplicar”*.

\* \* \* \* \*

***El presente documento ha sido elaborado por la Fundación ClientEarth Delegación en España en colaboración con el despacho legal LegalNatura. Nada de lo contenido en este documento constituye asesoramiento jurídico. El contenido de este documento es meramente informativo. Debería de obtenerse asesoramiento jurídico especializado en relación con circunstancias específicas. A pesar de los esfuerzos realizados para garantizar que la información proporcionada sea correcta, no se ofrece ninguna garantía, expresa o implícita, en cuanto a su precisión o exactitud.***

---

<sup>74</sup> Al respecto, se vea también la Guía de la Comisión Europea *Natura 2000 and fishing: Application of Article 6 of the Habitats Directive and Article 4 of the Birds Directive to marine fishing activities*, publicada en octubre de 2025, p. 43.



**Beijing    Berlin    Brussels    London    Los Angeles    Luxembourg    Madrid    Tokyo    Warsaw**

ClientEarth is an environmental law charity, a company limited by guarantee, registered in England and Wales, company number 02863827, registered charity number 1053988, registered office The Joinery, 34 Drayton Park, London, N5 1PB, a registered international non-profit organisation in Belgium, ClientEarth AISBL, enterprise number 0714.925.038, a non-profit limited liability company in Germany, ClientEarth gGmbH, HRB 202487 B, a registered foundation in Poland, Fundacja "ClientEarth Prawnicy dla Ziemi", KRS 0000364218, NIP 7010254208, a registered delegation in Spain, Fundación ClientEarth Delegación en España, NIF W0170741C, a registered 501(c)(3) organisation in the US, ClientEarth US, EIN 81-0722756, a registered subsidiary in China, ClientEarth Beijing Representative Office, Registration No. G1110000MA0095H836, a registered subsidiary in Japan, Ippan Shadan Hojin ClientEarth, corporate number 6010405022079, a registered subsidiary and company limited by guarantee in Australia, ClientEarth Oceania Limited, company number 664010655.