

CONTRIBUCIÓN DE OCEANA A LA CONSULTA PÚBLICA DEL PROGRAMA DE MEDIDAS DEL SEGUNDO CICLO DE LAS ESTRATEGIAS MARINAS DE ESPAÑA

15 Septiembre 2022

Oceana es una organización internacional que trabaja por la protección de los mares, y como representantes de la sociedad civil tiene la responsabilidad de intentar mejorar la actual situación de crisis utilizando para ello medios legales y científicos. Dado el impacto que los residuos plásticos tienen sobre los océanos y sus recursos, y teniendo en cuenta que el problema es realmente notable en España, se estima oportuna la participación de nuestra organización en esta [consulta](#) sobre el Segundo Ciclo de los Programas de Medidas de las Estrategias Marinas en relación a las medidas bajo el Descriptor 10 “*Basuras Marinas*”.

Hasta la fecha, el marco normativo existente en España no ha dado prioridad a las medidas enfocadas a reducción de los plásticos de un solo uso, a pesar de la entrada en vigor de la [Directiva 2019/904 sobre Plásticos de un solo uso](#) y su reciente transposición a través de la [Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular](#). La falta de ambición en el texto de la Ley ha dado lugar a un instrumento normativo que no contribuirá todo lo necesario a la consecución de los objetivos enmarcados en las Estrategias Marinas, pese a que el preámbulo de dicha Ley menciona la contaminación por plástico como un problema creciente en España de acuerdo con los resultados de los Programas de seguimiento realizados bajo dichas Estrategias.

El principal objetivo de las Estrategias Marinas es la consecución del buen estado ecológico de los mares. De hecho, en este segundo ciclo de las Estrategias se incluyó un nuevo objetivo “*B.E.10. Reducir la cantidad de plásticos de un solo uso más frecuentes que llega al medio marino*” que respondía a las presiones detectadas y fue aprobado por Consejo de Ministros en 2019.¹ En este sentido, la contribución de Oceana está enfocada a fortalecer los Programas de Medidas en este nuevo ciclo, en tanto que considera que las medidas normativas aplicadas hasta el momento no son suficientes para reducir de manera considerable la contaminación por plástico en la costa en forma de basura dispersa, su llegada al mar y su posterior acumulación en zonas profundas. Asimismo, se hace hincapié en medidas que suponen la retirada de basuras marinas, ya que en muchos casos suponen un impacto añadido a los ecosistemas que podría ser contraproducente a la hora de perseguir el buen estado ambiental.

A continuación, se detallan los comentarios a medidas que consideramos relevantes desde el punto de vista en que pueden contribuir a minimizar el impacto de los plásticos en el medio ambiente marino. Los comentarios están ordenados conforme a la estructura dada por el ministerio (medidas que se mantienen, medidas finalizadas, nuevas y no incluidas en el nuevo ciclo), y básicamente están relacionadas con pesca-basura, limpieza en playas y zonas costeras, y otras relacionadas con normativa.

¹ MITERD. Segundo ciclo de estrategias marinas: Evaluación inicial, Buen Estado Ambiental y Objetivos Ambientales. https://www.miteco.gob.es/es/costas/temas/proteccion-medio-marino/estrategias-marinas/eemm_2dociclo_fases123.aspx

MEDIDAS NUEVAS DEL PRIMER CICLO QUE SE MANTIENEN

1. Comentarios a medidas relacionadas con la pesca de basura

MEDIDA BM17. Actividades para la elaboración de unas directrices comunes para la pesca de basura y realización de un proyecto piloto para la comprobación de su efectividad en Red Natura 2000 marina

MEDIDA BM18. Impulso y financiación de actividades de pesca de basura

MEDIDA BM26. Creación y mantenimiento de una base de datos nacional sobre objetos recogidos en las actividades de "pesca de basura" (ahora incluida en BM17)

Limpiar el fondo del mar no es la medida adecuada para evitar las basuras marinas, ya que simplemente es una acción de respuesta a corto plazo que tendría que ser relegada en favor de la aplicación de medidas de reducción al consumo, evitando así el problema en origen. Las medidas restrictivas deberían ser prioritarias, ya que, a pesar de la entrada en vigor de la Ley de Residuos, ésta solo afecta a un número limitado de productos y no prevé aplicación de medidas contundentes sobre los plásticos que mayor contaminación producen en el mar (botellas, bolsas, envoltorios, recipientes de comida).

La información recabada hasta el momento sobre basuras presentes en el fondo marino español, bien de instituciones científicas (IEO, CEDEX) o de diferentes proyectos, debería ya ser suficiente para aplicar medidas de reducción en origen y así fundamentar políticas y medidas legislativas sobre el plástico que continuamente contamina el mar. Por tanto, la recogida de datos sobre basuras marinas a través de la pesca de basura debería servir solo como medida oportunista para para recabar información adicional, no para extenderla en el programa de medidas de este segundo ciclo.

Por otro lado, se ha de tener en cuenta que la "pesca de basura" se realiza en su mayoría con artes que destruyen hábitats bentónicos. **La sostenibilidad de las artes de pesca utilizadas como método para la pesca de basura debería ser un criterio primordial, sobre todo en áreas marinas protegidas pertenecientes a la Red Natura 2000.** Estimaciones de Oceana calculan que se practica pesca de arrastre en al menos el 21% de las áreas marinas de dicha red,² provocando daños irreparables en el patrimonio natural sumergido. Por ello, en línea con el Pacto Verde Europeo y las futuras líneas de restauración de la naturaleza, se aboga por la eliminación de este tipo de práctica pesquera en el interior de áreas marinas protegidas. En consecuencia, Oceana también considera incongruente fomentar este tipo de actividades y subvencionarlas en zonas declaradas para conservar determinados hábitats y especies según directivas europeas (Directiva Hábitats), que a su vez cuentan para la integridad y buen estado de conservación del medio marino (Directiva Marco sobre la Estrategia Marina).

En cuanto al impulso y financiación, se pretende el fomento y apoyo económico a los promotores de proyectos de pesca de basura que puedan desarrollarse en España. Dado que el 80% de la basura marina es de origen terrestre y los residuos domésticos también constituyen una parte significativa de ella, las actividades relacionadas con su limpieza deberían estar incluidas en medidas relacionadas con la Responsabilidad Ampliada del Productor (RAP) y no financiadas en su totalidad por presupuestos públicos. Estas medidas se deberían discutir más a fondo con la Subdirección General de Economía Circular para buscar alternativas viables de aplicación de la RAP.

Por otro lado, el apoyo a este tipo de proyectos es cuestionable teniendo en cuenta que **las artes de arrastre habitualmente empleadas para la limpieza son consideradas como la técnica de pesca más destructiva. Los daños que causan a especies y hábitats marinos con frecuencia son irreparables y, por tanto, estas actividades van en detrimento de la consecución del buen estado ambiental en cuanto al Descriptor 6 "Integridad de los fondos marinos".**

² Ver <https://europe.oceana.org/en/publications/reports/paper-parks-spain-bottom-trawling-inside-marine-protected-areas>

Por último, si se contempla la posibilidad de realizar campañas de comunicación relacionadas con el fomento de la “pesca de basura”, hay que tener en cuenta que **se puede trasladar al público la falsa sensación de estar aplicando medidas sostenibles**, cuando las artes de arrastre utilizadas se clasifican como las menos sostenibles del sector, ya sean por poco selectivas como por destructivas. Por otro lado, lanzando la idea de que limpiar es la solución, se está fomentando el perpetuar la cultura del usar y tirar.

2. Comentarios a medidas relacionadas con la limpieza de playas y costas

MEDIDA BM19. Financiación de actividades de limpieza de ríos, barrancos, playas, flotantes y fondos marinos someros

MEDIDA BM27. Creación de un programa “apadrina tu playa”, dirigido a asociaciones, organizaciones ambientales, escuelas y otros colectivos, para la preservación ambiental de las playas y la concienciación respecto a esta problemática a nivel local, autonómico y nacional.

Como se ha mencionado en el apartado anterior, las medidas relacionadas con la limpieza en las costas o en fondos marinos someros hasta el momento no han implicado un cambio sustancial con el problema de las basuras marinas. Según datos del MITERD (2021) a través del “Programa de seguimiento de basuras marinas en playas” los objetos de plástico son los más encontrados con una gran diferencia con respecto al resto de materiales, y en 2021 conformaron el 83,7% de las basuras encontradas en playas (ver Gráfico 1).³ Se espera que globalmente el flujo anual de plástico hacia el océano aumente de 11 millones de toneladas en 2016 a 29 millones de toneladas en 2040 si no se toman medidas, y así 50 kg de plástico llegarán al océano por cada metro de costa.⁴ La situación se agrava si tenemos en cuenta que según datos del sector industrial,⁵ España es el cuarto mayor consumidor de plástico de la UE, con una demanda de 3,95 millones de toneladas en 2019. Las tendencias más recientes apuntan a seguir creciendo en Europa,⁶ tal y como lo ha hecho en los últimos años. La producción mundial de plástico ya alcanza casi los 400 millones de toneladas que en gran parte se utilizan en envases.⁷

Gráfico 1. Clasificación de basuras marinas por categorías



Fuente: MITERD, 2021

³ MITERD. 2021. [Programa de seguimiento de basuras marinas en playas. Informe de resultados 2021](#). Dirección General de la Costa y el Mar

⁴ Pew and Systemiq. 2019. [Breaking The Plastic Wave](#).

⁵ Plastics Europe. <https://plasticseurope.org/resources/publications/>

⁶ Plastics Europe. <https://plasticseurope.org/knowledge-hub/quarterly-report-q3-2021/>

⁷ Plastic Soup Foundation. Plastic Facts and Figures. <https://www.plasticsoupfoundation.org/en/plastic-facts-and-figures/#gebruik>

Es decir, si no existe un cambio de rumbo en origen hacia políticas de prevención y reducción, la basura dispersa seguirá apareciendo en playas, tal y como demuestra el seguimiento realizado en playas a lo largo de los últimos años, donde el plástico es por lo general el material encontrado con mayor frecuencia. Por tanto, los efectos previstos de la financiación de actividades de limpieza no serían los esperables según se menciona en la descripción de la medida (Anexo II. Parte A de los documentos a consulta), *“Incremento de las actividades de limpieza de basuras marinas, lo que contribuirá a que haya una menor cantidad de la misma y por tanto tendrá efectos positivos en el estado del medio marino”*.

La financiación de las actividades de limpieza no debe entenderse como un fomento de las mismas, ya que indirectamente se alienta la cultura del usar y tirar, como se ha mencionado anteriormente. Por otro lado, y según se describe en la medida, las actividades rutinarias de limpieza son responsabilidad de las autoridades locales y cuentan con sus propias líneas de financiación. Se ha de tener también en cuenta que un gran número de estas actividades están organizadas por entidades sin ánimo de lucro o voluntariados (limpiezas de fondos, limpiezas de playas, etc.) en las que suelen participar los Sistemas Colectivos de Responsabilidad Ampliada del Productor (SCRAP), de manera que estos responden a coste cero por limpiezas de basura dispersa. **Resulta contradictorio financiar actividades a las que los SCRAP (en su mayor parte productores del sector plástico) deben responder de acuerdo a la responsabilidad ampliada del productor** que refleja el artículo 43.1.a.1º de la recién aprobada [Ley de Residuos y Suelos Contaminados para una economía circular](#), que textualmente cita la limpieza de playas y zonas verdes como costes que deben cubrir los productores en materia de RAP.

La puesta en el mercado de envases desechables en lugar de retornables es, en muchos casos, una decisión empresarial que se traduce en un aumento de basura dispersa (p.ej., las marcas de refrescos que utilizan diferentes tipos de botellas dependiendo del país). Sin embargo, se pretende seguir utilizando fondos públicos, sin considerar la RAP. Debería existir un cambio de paradigma en este sentido en el próximo ciclo y reorientar la medida a establecer políticas de prevención y reducción de residuos que con alta probabilidad llegan al mar (p.ej. botellas, envoltorios y bolsas de plástico).

Dadas las circunstancias se debería plantear esta medida como finalizada en este nuevo ciclo.

MEDIDAS FINALIZADAS

3. Comentarios a medidas relacionadas con la revisión de normativa

MEDIDA BM09. “Revisión normativa que afecta a la aplicación de la responsabilidad ampliada del productor del producto” ¿Se considera como finalizada?

Esta medida consistía en el *“Desarrollo de Sistemas Colectivos de Responsabilidad Ampliada del Productor para nuevos flujos y mejorar la eficiencia de los existentes. Incluye residuos textiles, redes de pesca, filtros de tabaco y residuos plásticos agrícolas no envases”*.

Oceana considera que no se puede dar por finalizada en este segundo ciclo de medidas, a tenor de lo dispuesto en la *Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular*, la cual establece plazos para desarrollar regímenes de responsabilidad ampliada del productor que van desde enero de 2023 a abril de 2025 (ver artículo 60.1 y 60.5, y disposición final séptima). Estos regímenes se aplican a recipientes para alimentos, envases y envoltorios flexibles, recipientes para bebidas de hasta tres litros, vasos, bolsas de plástico ligeras, productos de tabaco con filtro, toallitas húmedas, globos, artes de pesca, textiles, muebles y enseres, y plásticos de uso agrario.

Por otro lado, tras el análisis de la medida en el Anexo III.A (pg. 43-46), se observa que el plástico (con la excepción de bolsas ligeras) no ha sido incluido en los avances considerados para esta medida. La medida debería por tanto extenderse en este segundo ciclo para dar cobertura a la responsabilidad ampliada del

productor (RAP) en productos que no han sido considerados hasta ahora y que de manera específica provocan un grave impacto en el medio marino.

Siendo el objetivo las basuras marinas, la medida debería contemplar la RAP de una forma más específica para las basuras halladas en el fondo marino en general y en especial para los productos de plástico (los más frecuentes encontrados en playas según estudio del CEDEX⁸ y en el fondo del mar⁹). Este vacío legal se debe solucionar lo antes posible.

MEDIDAS NO INCLUIDAS EN ESTE NUEVO CICLO

4. Comentarios a medidas relacionadas con la normativa

BM12. “Asegurar la inclusión de referencias explícitas a las basuras marinas en todo instrumento de gestión de residuos que se promueva en el futuro” no se ha incluido en este nuevo ciclo.

Sabiendo que existen elementos normativos (p.e. revisión de la Directiva de Envases y su correspondiente transposición) o de planificación (p.e. Plan de Acción para el Plástico, Programa Estatal de Prevención de Residuos, Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos) que se van a desarrollar a corto/medio plazo, no se entiende la no inclusión de dicha medida. La acumulación de basuras marinas en la costa y en el mar, en especial plástico, es un hecho confirmado científicamente a escala global y que en España queda demostrado en los datos recogidos a través de diferentes Programas de Seguimiento (CEDEX, IEO).

Según ha analizado Oceana, los desarrollos normativos actuales dejan de lado el problema de las basuras marinas. Por tanto, medidas como esta pueden contribuir a la mejora del marco normativo en cuanto control y reducción de las basuras marinas, y en especial del plástico.

La gravedad del problema de las basuras marinas, y el plástico en particular, requiere de acciones a nivel nacional, sobre todo porque las áreas con tendencia a acumular plástico se encuentran en dominio público marítimo-terrestre cuya gestión es competencia estatal, salvo en la comunidad autónoma andaluza y la catalana, cuyas competencias se encuentran transferidas. Sin embargo, los progresos descritos en el Anexo III.A (pg. 54-56) están únicamente vinculados a ciertas comunidades autónomas (Euskadi, Canarias, Cataluña, Región de Murcia, Illes Balears). Por tanto, otras comunidades autónomas no han sido objeto de este progreso –incluyendo algunas con gran longitud de costa, como Andalucía o Galicia– y la medida se debería seguir manteniendo para ejercer la presión adecuada en instrumentos normativos futuros, para obligar así a la inclusión de medidas relativas a la eliminación y reducción de las basuras marinas.

⁸ CEDEX. 2020. Nueva metodología para la evaluación de fuentes de basuras marinas en playas (E.S.T. 2017-2020/85). MITERD

⁹ Morales-Caselles et al. 2021. [An inshore-offshore sorting system revealed from global classification of ocean litter](#)