

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN**Comunicación de la Comisión relativa a los valores umbral establecidos en virtud de la Directiva marco sobre la estrategia marina (Directiva 2008/56/CE) y la Decisión (UE) 2017/848 de la Comisión**

(C/2024/2078)

I. Introducción

El objetivo de la presente Comunicación es aclarar cuestiones relacionadas con el estatuto jurídico y el uso de los valores umbral para un buen estado medioambiental establecidos a través de la cooperación a escala de la Unión o la cooperación regional o subregional, en consonancia con la Directiva marco sobre la estrategia marina ⁽¹⁾ (Directiva 2008/56/CE, en lo sucesivo, «la Directiva») y la Decisión (UE) 2017/848 por la que se establecen los criterios y las normas metodológicas aplicables al buen estado medioambiental de las aguas marinas, así como especificaciones y métodos normalizados de seguimiento y evaluación ⁽²⁾ (en lo sucesivo, «la Decisión»).

II. Contexto jurídico

La Directiva exige a los Estados miembros que adopten las medidas necesarias para lograr o mantener un buen estado medioambiental del medio marino a más tardar en el año 2020 (artículo 1, apartado 1). Para lograr este objetivo, deben elaborar y aplicar las estrategias marinas que se detallan en el artículo 5. Uno de los aspectos de estas estrategias marinas es definir si las aguas marinas se encuentran en buen estado medioambiental [artículo 5, apartado 2, letra a), inciso ii)].

Por «buen estado medioambiental», concepto definido en el artículo 3, apartado 5, de la Directiva, se entiende «el estado medioambiental de las aguas marinas en el que estas dan lugar a océanos y mares ecológicamente diversos y dinámicos, limpios, sanos y productivos en el contexto de sus condiciones intrínsecas, y en el que la utilización del medio marino se encuentra en un nivel sostenible, quedando así protegido su potencial de usos y actividades por parte de las generaciones actuales y futuras».

De conformidad con el artículo 9, apartado 1, de la Directiva y sobre la base de la evaluación inicial realizada con arreglo al artículo 8, apartado 1, los Estados miembros deben evaluar un conjunto de características correspondientes a un buen estado medioambiental para las aguas marinas de cada región o subregión. Para ello, deben tener en cuenta los once descriptores cualitativos enumerados en el anexo I de la Directiva. La Decisión establece los criterios y las normas metodológicas sobre el buen estado medioambiental de las aguas marinas que deben utilizar los Estados miembros. El artículo 9, apartado 3, de la Directiva precisa que fueron establecidos por la Comisión «de forma que se garantice la coherencia y sea posible una comparación entre las regiones y subregiones marinas respecto del grado en que se esté logrando el buen estado medioambiental».

A tenor del considerando 8 de la Decisión, «[p]ara cada uno de los descriptores cualitativos enumerados en el anexo I de la Directiva 2008/56/CE, y atendiendo a la lista indicativa del anexo III de dicha Directiva, es necesario definir los criterios, incluidos los elementos correspondientes y, cuando sea apropiado, los valores umbral que se deberán utilizar. Los valores umbral tienen por finalidad contribuir a la definición, por parte de los Estados miembros, de un conjunto de características correspondientes a un buen estado medioambiental y fundamentar su evaluación del grado de consecución del buen estado medioambiental». El artículo 2, párrafo segundo, apartado 5, de la Decisión especifica que por «valor umbral» se entiende «un valor o un rango de valores que permite evaluar el nivel de calidad logrado en relación con un determinado criterio, contribuyendo de esta manera a la evaluación del grado de consecución del buen estado medioambiental».

La Decisión establece que en el anexo figuran dos tipos de criterios para definir un buen estado medioambiental, los primarios ⁽³⁾ y los secundarios ⁽⁴⁾. En principio, los Estados miembros están obligados a utilizar los criterios primarios, a menos que, atendiendo a la evaluación inicial del estado de sus aguas marinas o a sus posteriores actualizaciones efectuadas de conformidad con el artículo 8 y el artículo 17, apartado 2, letra a), de la Directiva, justifiquen debidamente los motivos por los que no procede aplicar un criterio primario. Sin embargo, de conformidad con el artículo 3, apartado 2, de la Decisión, los Estados miembros disponen de cierta flexibilidad para decidir el uso de un criterio secundario (salvo disposición contraria en el anexo). Los Estados miembros pueden optar por un criterio secundario, cuando sea necesario, para complementar un criterio primario o cuando el medio marino esté en riesgo de no lograr o mantener un buen estado medioambiental en relación con un criterio concreto.

⁽¹⁾ DO L 164 de 25.6.2008, p. 19.

⁽²⁾ DO L 125 de 18.5.2017, p. 43.

⁽³⁾ Véase el anexo de la Decisión: D1C1, D1C2, D1C3, D1C4, D1C5, D1C6, D2C1, D3C1, D3C2, D3C3, D4C1, D4C2, D5C1, D5C2, D5C5, D6C1, D6C2, D6C3, D6C4, D6C5, D8C1, D8C3, D9C1, D10C1, D10C2, D11C1, D11C2.

⁽⁴⁾ Véase el anexo de la Decisión: D2C2, D2C3, D4C3, D4C4, D5C3, D5C4, D5C6, D5C7, D5C8, D7C1, D7C2, D8C2, D8C4, D10C3, D10C4.

El objetivo de los valores umbral es evaluar el nivel de calidad logrado para cada uno de los criterios (primarios o secundarios) que, a su vez, se utilizan para evaluar la consecución de los descriptores cualitativos enumerados en el anexo I de dicha Directiva. Esos descriptores se utilizan para determinar, alcanzar o mantener el buen estado medioambiental, que es el objetivo principal de la Directiva.

Algunos valores umbral fueron ya establecidos en el anexo de la Decisión. Al derivarse de legislación vigente, son ya de aplicación. Para los demás valores umbral que deben establecerse en virtud de la Decisión, el artículo 5, apartado 1, de la Decisión exige a los Estados miembros que los establezcan a más tardar el 15 de julio de 2018 ⁽⁵⁾. Si los Estados miembros no consiguieran establecer valores umbral en dicho plazo, deberán establecerlos «lo antes posible» ⁽⁶⁾, a condición de que presenten una justificación de los motivos del retraso a la Comisión en la notificación efectuada de conformidad con el artículo 17, apartado 3, de la Directiva.

Hasta la fecha, se han establecido una serie de valores umbral ⁽⁷⁾ para diferentes criterios descriptores mediante la cooperación a escala de la Unión, o a la escala regional o subregional.

III. Estatus de los valores umbral para un buen estado medioambiental

1. Valores umbral que difieren de los establecidos a escala de la Unión o a la escala regional o subregional

La primera cuestión que debe aclararse es si los Estados miembros pueden utilizar, para el mismo criterio, valores umbral nacionales diferentes de los establecidos a escala de la Unión o a la escala regional o subregional.

El artículo 9, apartado 3, de la Directiva constituye la base jurídica de la Decisión. La Decisión exige que los valores umbral se conciben de tal forma que puedan «garantizar la coherencia y la comparabilidad entre las regiones o subregiones marinas de las evaluaciones del grado de consecución del buen estado medioambiental». Permitir a los Estados miembros seguir utilizando sus propios valores umbral nacionales una vez establecidos los valores umbral a escala de la Unión o a la escala regional o subregional tendría el efecto de socavar el objetivo del artículo 9, apartado 3, que también tiene por objeto velar por que las autoridades actúen de manera coherente y coordinada en toda la Unión.

También contravendría las disposiciones de la Decisión. Como se ha indicado anteriormente, el artículo 4, apartado 2, letra a), de la Decisión solo permite que los Estados miembros utilicen valores umbral nacionales hasta que se establezcan valores umbral mediante la cooperación a escala de la Unión o a la escala regional o subregional. Esto implica que, una vez establecidos los valores umbral a nivel supranacional, a los Estados miembros ya no se les permite utilizar sus propios valores umbral nacionales. Esta conclusión se ve respaldada por la redacción del considerando 12. En virtud de ese considerando, «[h]asta su establecimiento mediante la cooperación a la escala de la Unión, o a la escala regional o subregional, los Estados miembros deberán poder utilizar, como aproximaciones, valores umbral nacionales, tendencias direccionales o valores umbral basados en la presión».

Por consiguiente, a los Estados miembros no se les permite utilizar valores umbral nacionales que sean diferentes, una vez que se hayan establecido dichos valores umbral a escala de la UE o a la escala regional o subregional.

2. Existencia de un margen de discreción que faculte a los Estados miembros a no utilizar los valores umbral establecidos mediante la cooperación a escala de la UE, o a la escala regional o subregional, en el contexto de las actualizaciones de las estrategias marinas con arreglo al artículo 17 [de la Directiva]

La segunda cuestión que debe aclararse es si los Estados miembros están autorizados a no aplicar los valores umbral establecidos mediante un proceso a escala de la Unión, o a la escala regional o subregional, al actualizar sus estrategias marinas, es decir, si ello se autoriza al determinar el estado medioambiental de sus aguas marinas con arreglo al artículo 17 de la Directiva.

Con arreglo al artículo 2, párrafo segundo, apartado 5, de la Decisión, los valores umbral permiten «evaluar el nivel de calidad logrado en relación con un determinado criterio». Esto significa que, cuando los Estados miembros optan por aplicar un descriptor o un criterio determinado y los valores umbral correspondientes se han establecido a escala de la Unión, o a la escala regional o subregional, están obligados a utilizar estos últimos valores umbral.

No obstante, de conformidad con el artículo 3, apartado 1, o apartado 2, de la Decisión, los Estados miembros están autorizados a no utilizar los valores umbral establecidos a escala de la Unión, o a la escala regional o subregional, cuando dichos valores se refieran a un criterio no aplicado por dicho Estado miembro. Lo mismo se aplica a los valores umbral que se refieran a descriptores que un Estado miembro considera «no adecuados», de conformidad con el anexo I de la Directiva.

⁽⁵⁾ De conformidad con el artículo 17, apartado 2, letra a), de la Directiva.

⁽⁶⁾ Artículo 5, apartado 2, de la Decisión.

⁽⁷⁾ Véase el anexo de la presente Comunicación.

La «decisión» ⁽⁸⁾ por un Estado miembro de no aplicar «por defecto» un descriptor o un criterio determinado se extiende a los elementos, valores umbral y normas metodológicas correspondientes al descriptor o criterio en cuestión. En otras palabras, cuando un Estado miembro decida no utilizar un descriptor o un criterio determinado, decide por extensión no utilizar los valores umbral correspondientes a dicho descriptor o criterio.

En conclusión, al actualizar sus estrategias marinas con arreglo al artículo 17 de la Directiva, los Estados miembros solo están autorizados a no utilizar los valores umbral establecidos a escala de la Unión, o a la escala regional o subregional, en la medida en que los valores umbral se refieran a descriptores o criterios que hayan decidido no aplicar de conformidad con las condiciones establecidas en la Directiva y en la Decisión.

IV. Utilización de los valores umbral para evaluar el estado medioambiental

La Decisión exige a los Estados miembros que establezcan valores umbral, así como otros criterios y normas metodológicas relacionados con la determinación y evaluación del buen estado medioambiental, a más tardar en 2018 o «lo antes posible después de esa fecha», a condición de que hayan presentado una justificación a la Comisión (artículo 5).

Habida cuenta del objetivo de la Directiva de lograr o mantener un buen estado medioambiental del mar a más tardar en 2020, los Estados miembros deberían haber establecido los valores umbral durante el segundo ciclo de aplicación de la Directiva ⁽⁹⁾.

De conformidad con el artículo 6 de la Decisión, una vez establecidos estos valores umbral, los Estados miembros deben informar a la Comisión, al actualizar sus estrategias marinas, sobre el uso de dichos valores y otras normas metodológicas para evaluar el buen estado medioambiental.

Por consiguiente, se espera que, en las próximas actualizaciones efectuadas con arreglo al artículo 17, apartado 2, letras a) y b), de la Directiva de (i) la evaluación inicial y definición del buen estado medioambiental, previstas en el artículo 8, apartado 1, y el artículo 9, apartado 1, respectivamente, y de (ii) los objetivos medioambientales definidos con arreglo al artículo 10, apartado 1, los Estados miembros apliquen los valores umbral establecidos mediante la cooperación a escala de la Unión o la cooperación regional o subregional, así como los valores umbral derivados de la legislación vigente que figuran en el anexo de la Decisión para los criterios que utilizarán para evaluar el estado medioambiental.

Cuando un Estado miembro no pueda utilizar estos valores, en particular al actualizar la evaluación inicial con arreglo al artículo 8, apartado 1, está obligado a justificarlo debidamente. Por ejemplo, puede haber casos en los que un Estado miembro utilice los valores umbral establecidos en el marco de los informes actualizados sobre el buen estado medioambiental con arreglo al artículo 9, apartado 1, pero que no haya podido utilizar los mismos umbrales al actualizar la evaluación inicial con arreglo al artículo 8, apartado 1, ya que los valores aún no se hubieran establecido en el momento de preparación de la evaluación de sus aguas marinas.

Así pues, al evaluar las estrategias marinas actualizadas de los Estados miembros, en particular la evaluación del estado de sus aguas marinas y los avances hacia la consecución de un buen estado medioambiental, la Comisión comprobará si los Estados miembros han utilizado los valores umbral para determinar el buen estado medioambiental en las actualizaciones de sus estrategias marinas.

⁽⁸⁾ Dado que los Estados miembros están autorizados, en determinadas condiciones, a no utilizar determinados descriptores o criterios primarios y a decidir (salvo disposición contraria en el anexo de la Decisión) si aplican los criterios secundarios, el uso del verbo «decidir» en el artículo 6 de la Decisión debe entenderse en el sentido de que los Estados miembros pueden elegir qué descriptores y criterios aplicar.

⁽⁹⁾ Artículo 5, apartados 1 y 2, de la Decisión.

ANEXO

VALORES UMBRAL ESTABLECIDOS PARA UN BUEN ESTADO MEDIOAMBIENTAL

La Decisión exige el uso de los siguientes valores umbral derivados de la legislación vigente de la Unión.

Criterio	Valor(es) umbral
D3C1 Mortalidad por pesca	La tasa de mortalidad por pesca de las poblaciones de las especies explotadas comercialmente se sitúa en valores iguales o inferiores a los niveles que pueden producir el rendimiento máximo sostenible (RMS).
D3C2 Biomasa de reproductores	La biomasa de reproductores de las poblaciones de las especies explotadas comercialmente se sitúa por encima de los niveles de biomasa que pueden producir el rendimiento máximo sostenible.
D5C1 Concentraciones de nutrientes	Los valores umbral son los siguientes: a) en las aguas costeras, los valores fijados de conformidad con la Directiva 2000/60/CE.
D5C2 Concentraciones de clorofila	Los valores umbral son los siguientes: a) en las aguas costeras, los valores fijados de conformidad con la Directiva 2000/60/CE.
D5C5 Oxígeno disuelto	Los valores umbral son los siguientes: a) en las aguas costeras, los valores fijados de conformidad con la Directiva 2000/60/CE.
D8C1 Concentraciones de contaminantes	En las aguas costeras y territoriales, las concentraciones de contaminantes no superarán los valores umbral siguientes: a) en relación con los contaminantes enumerados en el punto 1, letra a), de los elementos de los criterios, los valores fijados de conformidad con la Directiva 2000/60/CE. [...] Más allá de las aguas territoriales, las concentraciones de contaminantes no superarán los valores umbral siguientes: a) en relación con los contaminantes seleccionados en el ámbito del punto 2, letra a), de los elementos de los criterios, los valores aplicables en las aguas costeras y territoriales.
D9C1 Contaminantes presentes en el pescado y el marisco	El nivel de contaminantes presentes en los tejidos comestibles (músculos, hígado, huevas, carne u otras partes blandas, según sea apropiado) de pescado y marisco (incluidos peces, crustáceos, moluscos, equinodermos, algas y otras plantas marinas) capturados o cosechados en la naturaleza (excluidos los peces de aleta de maricultura) no superará: a) para los contaminantes enumerados en el Reglamento (CE) n.º 1881/2006, los niveles máximos establecidos en ese Reglamento, que corresponden a los valores umbral a los efectos de la presente Decisión.

Se han establecido además los valores umbral siguientes mediante la cooperación a la escala de la Unión, tarea que, como se explica en el considerando 12 de la Decisión, se realizará «en el ámbito de la estrategia común de aplicación creada por los Estados miembros y la Comisión a efectos de la Directiva 2008/56/CE.».

Criterio	Valor(es) umbral
D6C4 Pérdida de hábitat	La pérdida máxima admisible en un tipo general de hábitat bentónico en un área de evaluación es el 2 % de su extensión total ($\leq 2\%$) (D6C4).

Criterio	Valor(es) umbral
D6C5 Efectos adversos sobre los hábitats	El porcentaje máximo adversamente afectado que se admite en un tipo general de hábitat bentónico en un área de evaluación es el 25 % de su extensión total (≤ 25 %). Ello engloba también el porcentaje de pérdida en un tipo general de hábitat bentónico (D6C5). Un tipo general de hábitat bentónico se considera «adversamente afectado» si se constata una divergencia inaceptable del estado de referencia en lo que se refiere a su estructura biótica y abiótica y sus funciones (por ejemplo, la composición de especies típica, la abundancia relativa y la estructura de tallas, si hay especies sensibles o que desempeñen funciones esenciales, la capacidad de recuperación y el funcionamiento de los hábitats y de los procesos en el ecosistema) (D6C5).
D10C1 Basuras en la franja costera	20 basuras / 100 m de franja costera
D11C1 Ruido impulsivo	En el caso de la exposición a corto plazo (en un día, es decir, la exposición diaria), el porcentaje máximo de un área de evaluación / hábitat utilizado por una especie de interés en el que se admita la exposición a niveles de ruido impulsivo superiores al nivel de aparición de efectos biológicos adversos (LOBE, por sus siglas en inglés) en un día, es igual o inferior al 20 % (≤ 20 %). En el caso de la exposición a largo plazo (un año), se calcula la exposición media. El porcentaje máximo de un área de evaluación / hábitat utilizado por una especie de interés en el que se admita la exposición a niveles de ruido impulsivo superiores al nivel de aparición de efectos biológicos adversos (LOBE, por sus siglas en inglés) en un año de media, es igual o inferior al 10 % (≤ 10 %).
D11C2 Ruido continuo	En consonancia con el objetivo de conservación del 80 % de la capacidad de carga / dimensión del hábitat, los niveles de ruido en un hábitat utilizado por una especie de interés no deben superar los niveles de aparición de efectos biológicos adversos en el 20 % de dicho hábitat en ninguno de los meses del año de la evaluación.

Los valores umbral que siguen pendientes de definición a escala de la Unión, con arreglo a la Decisión, son los aplicables a las basuras marinas en la capa superficial de la columna de agua y en el fondo marino; a las microbasuras en la franja costera, en la capa superficial de la columna de agua y en el sedimento del fondo marino; y los aplicables al nivel de los efectos adversos sobre los hábitats del fondo marino. Algunos de los valores umbral restantes se han establecido mediante la cooperación regional o subregional, o están en vías de establecerse por ese medio. El considerando 12 de la Decisión dispone que, en este caso, los Estados miembros deben, por ejemplo, hacer referencia «a los valores ya existentes o elaborando otros nuevos en el ámbito de los convenios marinos regionales». Estos valores se describen claramente en el anexo a la Decisión ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Véase el informe del Centro Común de Investigación «Marine Strategy Framework Directive - Thresholds for MSFD criteria: state of play and next steps». [Directiva marco sobre la estrategia marina - umbrales para los criterios de dicha Directiva: situación actual y próximas etapas]. Dado el carácter dinámico de los debates sobre la aplicación de la Decisión sobre el buen estado medioambiental, algunos datos en este informe han dejado de estar actualizados.