

LA TUTELA JURÍDICA DE LA RED DE ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS DE ANDALUCÍA

COORDINACIÓN:
Daniel del Castillo Mora
Miguel Sánchez Carmona



Instituto Andaluz de Administración Pública
CONSEJERÍA DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



LA TUTELA JURÍDICA
DE LA RED DE
ESPACIOS NATURALES
PROTEGIDOS
DE ANDALUCÍA



COORDINACIÓN:
DANIEL DEL CASTILLO MORA
MIGUEL SÁNCHEZ CARMONA

Instituto Andaluz de Administración Pública
Sevilla - 2011

La tutela jurídica de la Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía / coordinación, Daniel del Castillo Mora, Miguel Sánchez Carmona
Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, 2011.
266 p. ; 24 cm. – (Estudios)

Contiene: La protección internacional de los espacios naturales protegidos: figuras que inciden especialmente en Andalucía / Antonio José Gayo Rubio. – La tutela comunitaria de los espacios naturales protegidos / Antonio Luis Faya Barrios. – Los espacios naturales protegidos en el régimen de distribución de competencias / Daniel del Castillo Mora. – Marco normativo estatal / Miguel Sánchez Carmona. – La Ley 2/1989, de 18 de julio, de inventario de espacios naturales y de la flora y fauna silvestre / Luis Faya Barrios. – El espacio natural de Doñana / Miguel Sánchez Carmona. – El espacio natural de Sierra Nevada / Daniel del Castillo Mora. – Régimen de participación pública en los espacios naturales protegidos de Andalucía / Antonio Luis Fernández Mallo. – La áreas de influencia socioeconómica en los espacios naturales protegidos de Andalucía / Daniel del Castillo Mora. – La tutela de la propiedad en los espacios naturales protegidos de Andalucía / Miguel Sánchez Carmona

D.L. SE 1659-2011
ISBN 978-84-8333-484-3

1. Política de medio ambiente. 2. Protección del medio ambiente. 3. Reserva natural. 4. Andalucía.
5. Legislación. I Castillo Mora, Daniel del II Sánchez Carmona, Miguel III Instituto Andaluz de Administración Pública

502.72 (460.35)

Reservados todos los derechos. No está permitida la reproducción total o parcial en ningún tipo de soporte sin permiso previo y por escrito y por escrito del propietario del copyright.

TÍTULO: LA TUTELA JURÍDICA DE LA RED DE ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS DE ANDALUCÍA
COORDINACIÓN: Daniel del Castillo Mora
Miguel Sánchez Carmona

© INSTITUTO ANDALUZ DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



Gestión de Publicaciones en materias de
Administraciones Públicas

Edita: Instituto Andaluz de Administración Pública
Diseño y producción: Lumen Gráfica S.L.
Imágenes de cubierta: Daniel del Castillo Mora
I.S.B.N.: 978-84-8333-484-3
Depósito Legal: SE 1659-2011

PRESENTACIÓN

El Instituto Andaluz de Administración Pública, creado por la ley 6/85, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía y configurado como agencia administrativa, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 34 y el apartado 5 de la disposición transitoria única de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, tiene como fines, entre otros, la investigación, el estudio, la información y la difusión de las materias que afecten a la Administración Pública, con especial referencia a las Administraciones Públicas andaluzas.

En este contexto el Instituto presenta hoy la obra “La Tutela Jurídica de la Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía” al objeto de recopilar y ofrecer la normativa existente en torno a la red de espacios naturales protegidos de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

El trabajo se enmarca en la labor científica que la Asociación de Letrados de la Junta de Andalucía, en los términos recogidos en sus Estatutos, viene desarrollando en aras a promocionar y divulgar el Derecho que se aplica en Andalucía y los valores que matizan la defensa de lo público, del interés general, actualmente en una época de cierto recelo.

Se trata de una obra dirigida a todo tipo de lectores con un claro objetivo: dar a conocer la tutela que el Derecho brinda a los espacios naturales protegidos. Ello conlleva que la misma pueda ser utilizada por la comunidad universitaria, por la comunidad científica, por los gestores públicos y, sobre todo, por aquéllos que se relacionan a diario con la Administración Pública que tutela el espacio natural protegido. En este manual, el sector privado tiene a su disposición una herramienta de consulta para alcanzar un mejor entendimiento sobre el modo en que la Administración tutela el medio ambiente en las distintas figuras de espacios naturales protegidos reconocidos por la legislación vigente.

El propósito de la misma es, en definitiva, poner a disposición de la sociedad y los distintos operadores jurídicos una obra actualizada (en la que a título de ejemplo se analizan el Decreto 15/2011, de 1 de febrero, por el que se establece el régimen general de planificación de los usos y actividades en los parques naturales y se aprueban medidas de agilización de procedimientos administrativos; así como las recientes Sentencias del Tribunal Constitucional en el régimen de distribución de competencias) para poner en valor una manifestación del Estado ambiental del Derecho: la tutela jurídica que, a través de la Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía, la RENPA, se cristaliza en la necesaria colaboración y participación de los sectores privados con la Junta de Andalucía, con el fin de que el desarrollo sostenible no se quede en un mero principio programático, sino que sea vector y director de la política de la propia Administración andaluza.

La obra contiene un amplio análisis de la protección internacional, comunitaria, estatal y autonómica que jalonan el Derecho a aplicar en estos tesoros naturales, a lo que se suma un estudio del régimen de distribución de competencias en la materia, así como una visión muy detallada de la tutela de la propiedad privada, de los órganos de participación y de las áreas de influencia socioeconómica. Transcurridos más de 20 años de la aprobación y entrada en vigor

de la Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección, se ha tratado con especial énfasis un estudio de las dos joyas de la corona de la RENPA: los espacios naturales de Doñana y Sierra Nevada.

Como señala Miguel Delibes De Castro en el prólogo de la obra, se hace necesario articular una nueva muralla que sirva de protección a los espacios naturales protegidos: las leyes. El cambio y la modernización vertiginosa de la sociedad impone que la protección de los espacios naturales protegidos cuente con el Derecho como freno a conductas que en nada favorecen la conservación y desarrollo de estos tesoros naturales y que a la vez sirvan precisamente de motor de un desarrollo armonioso que permita a las generaciones venideras disfrutar de un mundo más respetuoso con el medio ambiente.

El Instituto Andaluz de Administración Pública espera y desea que el trabajo realizado sea útil y provechoso y redunde en un mejor conocimiento de la normativa existente en la red de espacios naturales protegidos de Andalucía

La Directora
Lidia Sánchez Milán

ÍNDICE

PRÓLOGO	11
1. LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS. FIGURAS QUE INCIDEN ESPECIALMENTE EN ANDALUCÍA	13
GAYO RUBIO, ANTONIO JOSÉ. Letrado de la Junta de Andalucía, Letrado ac. Servicios Centrales (Sevilla).	
I. INTRODUCCIÓN.....	15
II. CONVENIO RAMSAR	16
III. CONVENIO UNESCO	22
1. RESERVAS DE LA BIOSFERA. PROGRAMA MaB.....	22
2. RED DE GEOPARQUES	28
IV. ZONAS DE ESPECIAL IMPORTANCIA DEL MEDITERRÁNEO.....	29
2. LA TUTELA COMUNITARIA DE LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS	35
FAYA BARRIOS, ANTONIO LUIS. Letrado de la Junta de Andalucía exc. Secretario del Consejo de Administración de la Empresa Pública del Suelo de Andalucía.	
I. HACIA LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DEL DERECHO COMUNITARIO DEL MEDIO AMBIENTE: LA FORMACIÓN DE UN CORPUS DE PRINCIPIOS DEL DERECHO AMBIENTAL COMUNITARIO	37
II. LA CONFORMACIÓN DE LA RED NATURA 2000	42
3. LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS EN EL RÉGIMEN DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS.....	47
DEL CASTILLO MORA, DANIEL. Letrado de la Junta de Andalucía. Letrado Jefe del Servicio Jurídico Provincial de Almería.	
I. CONSIDERACIONES INTRODUCTORIAS	49
II. EL MEDIO AMBIENTE EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA PARA ANDALUCÍA	50
1. LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE A NIVEL ESTATUTARIO.....	50
2. LA PRIMERA FASE: LA CONSIGNACIÓN ESTATUTARIA DEL MEDIO AMBIENTE EN LA LO 6/1981, DE 30 DE DICIEMBRE, POR LA QUE SE APRUEBA EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA PARA ANDALUCÍA	50
3. LA SEGUNDA FASE: LA CONSIGNACIÓN ESTATUTARIA DEL MEDIO AMBIENTE EN LA LO 2/2007, DE 19 DE MARZO, DE REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA PARA ANDALUCÍA	51
III. CLAVES PARA LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE.....	53
1. EL MEDIO AMBIENTE COMO MATERIA COMPETENCIAL	53
1.1. ARTÍCULO 149.1.23 CE: COMPETENCIAS LEGISLATIVAS	54
1.2. ARTÍCULO 148.1.9 CE: COMPETENCIAS EJECUTIVAS	56

IV. EXAMEN DEL TÍTULO COMPETENCIAL HABILITANTE ESPECÍFICO: ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS. SU ÍNTIMA RELACIÓN CON OTROS TÍTULOS	57
V. DECLARACIÓN DEL ESPACIO NATURAL PROTEGIDO: INICIATIVA FORMAL E INICIATIVA MATERIAL.....	59
VI. GESTIÓN DE PARQUES NACIONALES INTRAAUTONÓMICOS.....	60
1. INCONSTITUCIONALIDAD DEL SISTEMA DE COGESTIÓN Y POR ENDE DE LAS FIGURAS DE LA COMISIÓN MIXTA DE GESTIÓN Y DEL DIRECTOR CONSERVADOR.....	62
2. EL CONSEJO DE LA RED DE PARQUES NACIONALES.....	64
3. INCONSTITUCIONALIDAD DE LA CREACIÓN DE ENTIDADES MIXTAS Y DE LA POSIBLE MODIFICACIÓN POR EL GOBIERNO DE LA NACIÓN DE LA COMPOSICIÓN DE LOS ÓRGANOS DEL PARQUE.....	64
4. RÉGIMEN SANCIONADOR ENCUADRADO EN EL SISTEMA DE GESTIÓN AUTONÓMICA.	64
VII. GESTIÓN DE PARQUES NACIONALES SUPRAAUTONÓMICOS Y LIMITACIÓN TERRITORIAL DE LAS COMPETENCIAS DE ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS.....	65
VIII. PLANIFICACIÓN DEL MEDIO FÍSICO EN LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS	66
1. PLAN DIRECTOR DE LA RED DE PARQUES NACIONALES	66
2. PLANES DE ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES	68
3. PLANES RECTORES DE USO Y GESTIÓN	69
4. PLANES DE DESARROLLO SOSTENIBLE.....	70
IX. FINANCIACIÓN DE LOS PARQUES NACIONALES.....	71
X. CONCLUSIONES	71
4. MARCO NORMATIVO ESTATAL.....	73
SÁNCHEZ CARMONA, MIGUEL. Letrado de la Junta de Andalucía, Letrado ac. Servicio Jurídico Provincial de Cádiz.	
I. LA LEY 42/2007, DE 23 DE DICIEMBRE, DEL PATRIMONIO NATURAL Y DE LA BIODIVERSIDAD	75
1. PRINCIPIOS GENERALES	76
2. INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO. INTERRELACIÓN CON OTRAS FIGURAS DE PLANIFICACIÓN.....	77
2.1. PLAN ESTRATÉGICO ESTATAL DE PATRIMONIO NATURAL Y DE LA BIODIVERSIDAD	78
2.2. PLANES DE ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES.....	79
2.3. PLANES RECTORES DE USO Y GESTIÓN.....	80
3. CLASES DE ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS.....	81
3.1. PARQUES	82
3.2. RESERVAS NATURALES	82
3.3. ÁREAS MARINAS PROTEGIDAS	82
3.4. MONUMENTOS NATURALES	83
3.5. PAISAJES PROTEGIDOS	83
3.6. RED NATURA 2000.....	84
3.6.1. LUGARES DE IMPORTANCIA COMUNITARIA Y ZONAS ESPECIALES DE CONSERVACIÓN.....	85
3.6.2. ZONAS DE ESPECIAL PROTECCIÓN PARA LAS AVES	85
3.7. ÁREAS PROTEGIDAS POR INSTRUMENTOS INTERNACIONALES	85

4. RÉGIMEN SANCIONADOR	86
5. CATÁLOGOS E INSTRUMENTOS DE PROTECCIÓN.....	87
II. LA LEY 5/2007, DE 3 DE ABRIL, DE LA RED DE PARQUES NACIONALES	89
1. CONCEPTO DE PARQUE NACIONAL	90
2. RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS PARQUES NACIONALES.....	91
2.1. DECLARACIÓN DE PARQUE NACIONAL.....	91
2.2. EFECTOS DE LA DECLARACIÓN	92
2.3. GESTIÓN Y PARTICIPACIÓN EN LOS PARQUES NACIONALES.....	83
2.4. MODIFICACIÓN DE LOS LÍMITES Y PÉRDIDA DE LA CONDICIÓN DE PARQUE NACIONAL.....	94
2.5. OTRAS CUESTIONES.	95
3. LA RED DE PARQUES NACIONALES.....	95
5. LA LEY 2/1989, DE 18 DE JULIO, DE INVENTARIO DE ESPACIOS NATURALES Y DE LA FLORA Y FAUNA SILVESTRE.....	99
FAYA BARRIOS, ANTONIO LUIS. Letrado de la Junta de Andalucía exc. Secretario del Consejo de Administración de la Empresa Pública del Suelo de Andalucía.	
I. INTRODUCCIÓN.....	101
II. PRINCIPIOS GENERALES	103
III. INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO.....	105
IV. FIGURAS DE PROTECCIÓN	109
V. RÉGIMEN SANCIONADOR.....	112
VI. LA EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL EN LAS ACTIVIDADES EN LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS.....	115
VII. NORMAS DE DECLARACIÓN DE LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS EN ANDALUCÍA.....	116
6. EL ESPACIO NATURAL DE DOÑANA.....	119
SÁNCHEZ CARMONA, MIGUEL. Letrado de la Junta de Andalucía, Letrado ac. Servicio Jurídico Provincial de Cádiz.	
I. GÉNESIS Y ANTECEDENTES.....	121
II. NORMATIVA DE DECLARACIÓN	125
1. PARQUE NACIONAL DE DOÑANA.....	125
1.1. EL DECRETO 2412/1969, DE 16 DE OCTUBRE.....	125
1.2. LA LEY 91/1978, DE 28 DE DICIEMBRE	126
1.3. PLAN RECTOR DE USO Y GESTION DEL PARQUE NACIONAL	128
1.4. REFERENCIAS A LA LEY 5/2007 LRPN	130
2. PARQUE NATURAL DE DOÑANA.....	131
2.1. PLAN DE ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES DE DOÑANA	132
2.2. PLAN RECTOR DE USO Y GESTIÓN DEL PARQUE NATURAL.....	133

III.	LA SIGNIFICACIÓN JURÍDICA DE UNA FIGURA INTEGRADORA: EL ESPACIO NATURAL DE DOÑANA.....	134
	1. PRINCIPIOS INSPIRADORES	135
	2. ÁMBITO DE APLICACIÓN.....	136
	3. LA CUESTIÓN ORGÁNICA: EL EQUIPO DE GESTIÓN Y EL CONSEJO DE PARTICIPACIÓN.....	136
	4. LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN	138
	4.1. EL PLAN DE ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES.....	139
	4.2. EL PLAN RECTOR DE USO Y GESTIÓN.....	140
	4.3. EL PLAN DE DESARROLLO SOSTENIBLE.....	141
	5. EDUCACIÓN E INVESTIGACIÓN	142
IV.	CONCLUSIONES	143
7.	EL ESPACIO NATURAL DE SIERRA NEVADA.....	147
	DEL CASTILLO MORA, DANIEL. Letrado de la Junta de Andalucía. Letrado Jefe del Servicio Jurídico Provincial de Almería.	
I.	GÉNESIS Y ANTECEDENTES.....	149
	1. INTRODUCCIÓN.....	149
	2. RELEVANCIA AMBIENTAL.....	151
	3. RELEVANCIA CULTURAL.....	155
	4. RELEVANCIA INSTITUCIONAL	156
	5. RELEVANCIA SOCIAL Y DEPORTIVA.....	157
	6. INFRAESTRUCTURAS Y GRANDES OBRAS PÚBLICAS.....	158
	7. PATRIMONIO CULTURAL Y ARQUEOLÓGICO	159
	8. CARACTERIZACIÓN SOCIOECONÓMICA DEL ESPACIO NATURAL.....	159
	9. CONCLUSIONES INTRODUCTORIAS.....	161
II.	NORMATIVA DE DECLARACIÓN Y DE PROTECCIÓN.....	161
	1. FIGURAS DE PROTECCIÓN AUTONÓMICAS, NACIONALES, COMUNITARIAS E INTERNACIONALES CONVERGENTES.....	161
	2. PARQUE NACIONAL. NORMATIVA E INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN	163
	3. PARQUE NATURAL. NORMATIVA E INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN.....	166
	4. PLAN DE DESARROLLO SOSTENIBLE.....	170
	5. CARTA EUROPEA DE TURISMO SOSTENIBLE.....	171
III.	LA SIGNIFICACIÓN JURÍDICA DE UNA FIGURA INTEGRADORA: ESPACIO NATURAL DE SIERRA NEVADA.....	172
IV.	CONCLUSIONES	176

8. RÉGIMEN DE PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS DE ANDALUCÍA	177
FERNÁNDEZ MALLOL, ANTONIO LUIS. Letrado de la Junta de Andalucía. Jefe del Servicio Jurídico Provincial de Cádiz	
I. INTRODUCCIÓN.....	179
II. PARTICULARIDADES DEL REGIMEN JURIDICO DE PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN LOS ESPACIOS NATURALES DE ANDALUCÍA.....	182
1. CONSIDERACIONES SOBRE EL DERECHO DE PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN EL MEDIO AMBIENTE	182
2. LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN LOS ESPACIOS NATURALES DE ANDALUCÍA	185
2.1. PARTICIPACIÓN EN PLANES, PROGRAMAS Y DISPOSICIONES GENERALES QUE INCIDAN EN LOS ESPACIOS PROTEGIDOS.....	187
2.2. LA PARTICIPACIÓN PUBLICA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA LA ADOPCIÓN DE DETERMINADOS ACTOS EN PARTICULAR	189
2.3. LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN ÓRGANOS CONSULTIVOS Y DE ASESORAMIENTO: LAS JUNTAS RECTORAS DE LOS ESPACIOS NATURALES, LOS PATRONATOS DE LOS PARQUES NACIONALES Y LOS DEMÁS CAUCES DE PARTICIPACIÓN	190
III. EL CONSEJO ESTATAL DE PATRIMONIO NATURAL Y BIODIVERSIDAD.....	193
1. NATURALEZA	193
2. COMPOSICIÓN.....	194
3. FUNCIONES.....	196
4. RÉGIMEN DE FUNCIONAMIENTO	198
IV. EL CONSEJO ESTATAL DE LA RED DE PARQUES NACIONALES.....	199
1. NATURALEZA	199
2. COMPOSICIÓN.....	201
3. FUNCIONES.....	203
4. RÉGIMEN DE FUNCIONAMIENTO.....	205
V. CONSEJOS DE PARTICIPACIÓN EN LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS DE ANDALUCÍA	205
1. INTRODUCCIÓN.....	205
2. COMPOSICIÓN DEL CONSEJO DE PARTICIPACIÓN DE DOÑANA Y SIERRA NEVADA.....	207
2.1. LA COMPOSICIÓN DEL CONSEJO DE PARTICIPACIÓN DEL ESPACIO NATURAL DOÑANA.....	208
2.2. LA COMPOSICIÓN DEL CONSEJO DE PARTICIPACIÓN DEL ESPACIO NATURAL SIERRA NEVADA	210
3. FUNCIONES DEL CONSEJO DE PARTICIPACIÓN.....	211
4. RÉGIMEN DE FUNCIONAMIENTO DE LOS CONSEJOS DE PARTICIPACIÓN.....	213

9.	LAS ÁREAS DE INFLUENCIA SOCIOECONÓMICA EN LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS DE ANDALUCÍA	215
	DEL CASTILLO MORA, DANIEL. Letrado de la Junta de Andalucía. Letrado Jefe del Servicio Jurídico Provincial de Almería.	
	I. INTRODUCCIÓN	217
	II. MARCO NORMATIVO Y ARTICULACIÓN PRÁCTICA	219
	1. NIVEL INTERNACIONAL.....	219
	2. NIVEL COMUNITARIO.....	219
	3. NIVEL ESTATAL	221
	4. NIVEL AUTONÓMICO. ESPECIAL REFERENCIA AL CASO ANDALUZ.....	222
	III. PLANIFICACIÓN DE ACTIVIDADES EN LAS ÁREAS DE INFLUENCIA SOCIOECONÓMICA: LOS PLANES DE DESARROLLO SOSTENIBLE	225
	IV. CONCLUSIONES	226
10.	LA TUTELA DE LA PROPIEDAD EN LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS DE ANDALUCÍA SÁNCHEZ CARMONA, MIGUEL. Letrado de la Junta de Andalucía, Letrado ac. Servicio Jurídico Provincial de Cádiz.	229
	I. INTRODUCCIÓN	231
	II. EL DERECHO CONSTITUCIONAL DE PROPIEDAD: LA FUNCIÓN SOCIAL DESDE UNA PERSPECTIVA FORMAL Y MATERIAL	232
	III. TÉCNICAS DE INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA: USOS PERMITIDOS, AUTORIZACIONES Y CONCESIONES	234
	1. USOS PERMITIDOS	235
	2. AUTORIZACIONES Y CONCESIONES	237
	3. ACTUACIONES SUJETAS A COMUNICACIÓN PREVIA.....	243
	IV. EXPROPIACIONES	243
	V. DERECHOS DE TANTEO Y RETRACTO	247
	ANEXOS	255
	BIBLIOGRAFÍA	257
	ABREVIATURAS UTILIZADAS	261
	LISTA DE VOCES	263

PRÓLOGO

Un debate eterno alrededor de los espacios naturales protegidos compara lo que se permite hacer hoy en su interior con lo que se hacía, de forma rutinaria, en el pasado. A veces los argumentos son groseros, como cuando algunos rocieros al pasar por Doñana sostienen (lo he vivido en carne propia) que "toda la vida de Dios se ha tirado la basura al monte y no ha pasado nada", al intentar uno convencerlos de que la echen en los contenedores. En otras ocasiones, los puntos de vista son más sutiles y complejos; también en Doñana, por ejemplo, que no en vano es el espacio natural andaluz que mejor conozco, los ganaderos arguyen a veces, no sin razón, que siempre hubo ganado allí y que sus antecesores sabían cómo gestionarlo sin perjudicar al parque; no hacía falta que nadie les dijera cuántas veces tenían que entrar, ni por dónde debían hacerlo.

El fallo de esos planteamientos, claro está, es que la realidad de hoy no es la de "toda la vida", la sociedad ha cambiado y el mundo con ella. Hoy día no se puede echar la basura al campo por muchas y diferentes razones. Por ejemplo, porque producimos muchísima más basura por habitante que hace 50 años, y además somos muchísimos más los habitantes. Y también porque antes la basura era orgánica y se integraba en los ciclos ecológicos, pero mucha hoy son plásticos y latas que tardan años en desaparecer. Y hoy día los ganaderos no pueden entrar siempre que quieren a controlar sus animales porque hay muchos ganaderos y los medios para desplazarse han mejorado tanto que lo que era una tortura se ha convertido en un placer. Generalizando este par de ejemplos, podríamos decir que hasta hace unos lustros la naturaleza que se ha conservado lo ha hecho porque se defendía sola: era inhóspita, o improductiva, o generadora de enfermedades, o muy fría o muy caliente, o peligrosa...

Pero el mundo, decía, ha cambiado acompañando a la sociedad. Actualmente podemos llegar a cualquier parte, una playa improductiva puede transformarse en una lujosa ciudad, una laguna llegar a ser una gigantesca explotación de regadío, la selva tropical cambiarse por extensiones de soja o palmeras de aceite, el monte más alto del mundo tornarse un vertedero... Nada queda al margen de la actividad humana. Vivimos en un planeta humanizado.

Por nuestra propia seguridad, por el futuro de la Tierra y por la calidad de vida de nuestros descendientes, debemos conservar el medio ambiente, y para ello es necesario sustituir las antiguas defensas "naturales" de la naturaleza, valga la redundancia, por unas nuevas murallas. Esas murallas, esas barreras, esos obstáculos que coloca toda la sociedad, son, hoy día, las leyes.

Hace unos cuantos años unos investigadores americanos, creo recordar, explicaron cómo va modificando la faz de la Tierra el ser humano. Sobre los ecosistemas silvestres primarios, empezaron a imponerse una caza y recolección de subsistencia, probablemente auxiliadas por el fuego. Después se añadieron, con la revolución neolítica, la agricultura y la ganadería a pequeña escala. Más tarde, estas prácticas fueron creciendo y apareció un nuevo espacio, los pueblos y ciudades. Siguió la agricultura intensiva, los enormes monocultivos, y la capacidad técnica y mecánica de generar enormes transformaciones en poco tiempo (canteras, minas a cielo

abierto, carreteras, etc.). La última artificialización, decían, el último paisaje humano, han sido los espacios naturales protegidos. "Cómo -argüirá alguien-, ¿acaso no son los espacios naturales protegidos restos que se han logrado salvar de los ecosistemas primigenios? ¡Naturalmente que no! Son espacios artificiales porque necesitan ineludiblemente de un pacto social, plasmado en leyes, para poderse conservar, pues en el mundo actual nunca lograrían sobrevivir por sí solos.

Por eso es importante un libro que analice cómo están tutelados jurídicamente los espacios naturales protegidos de Andalucía. Debemos conocer y diseccionar esas normas que son la barrera a la destrucción que nosotros mismos, como sociedad avanzada, hemos querido imponernos, y que por tanto debemos respetar. Y también es importante, y me duele tener que decirlo, para recordar que esos límites detallados en la normativa lo son y sirven en todo momento, no deberían cambiarse cuando, por la razón que sea, no convengan. Desgraciadamente, hay demasiados ejemplos recientes en algunas Comunidades Autónomas de modificaciones sustantivas de las normas jurídicas tan sólo explicables por los poderosos intereses para saltar alguna de las barreras que la sociedad quiso imponerse. Si alguna vez existe esa tentación en Andalucía, siempre podremos volver los ojos a las documentadas e inteligentes páginas que siguen para recordar, y obligar a que lo hagan otros, por qué y de qué modo escogimos autolimitarnos.

Miguel Delibes de Castro

Estación Biológica de Doñana, CSIC



CAPÍTULO
1

LA PROTECCIÓN
INTERNACIONAL DE LOS
ESPACIOS NATURALES
PROTEGIDOS.

FIGURAS QUE INCIDEN
ESPECIALMENTE EN
ANDALUCÍA

I. INTRODUCCIÓN

El estudio de la presente obra tiene por objeto el régimen jurídico de los espacios naturales protegidos en Andalucía, en el cual la protección internacional desempeña un papel muy relevante. Además de la protección que el Estado y las Comunidades Autónomas otorgan a los espacios naturales existen otras iniciativas de carácter internacional desarrolladas a través de convenios y programas o que proceden de la Unión Europea. En el presente capítulo serán expuestas las diferentes redes internacionales de áreas protegidas existentes en Andalucía.

Mediante las iniciativas emprendidas por diversas entidades y organismos internacionales se lleva a cabo la delimitación de áreas específicas de protección que se gestionan de diversas maneras. Algunas de ellas corresponden al ámbito de la Unión Europea, como las áreas ZEPA y la Red Natura, de la que emanan directivas que habrán de observarse en la protección prestada por las políticas de los países miembros.

Otras son fruto de convenios y acuerdos de eficacia mundial, como son los Humedales Ramsar y las Reservas de la Biosfera. Asimismo, una importante y reciente red internacional de áreas protegidas que será examinada también en el presente capítulo es la que resulta de la declaración de Zonas Especialmente Protegidas de Importancia para el Mediterráneo (ZEPIM).

La Asamblea General de las Naciones Unidas proclamó el año 2010 Año Internacional de la Diversidad Biológica con el fin de atraer la atención internacional al problema de la pérdida continua de la biodiversidad.

Designa la Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica como el centro de coordinación para el Año Internacional de la Biodiversidad. Establecido en la «Cumbre de la Tierra» de Río de Janeiro en 1992, el Convenio sobre la Diversidad Biológica es un tratado internacional para la conservación y utilización sostenible de la biodiversidad y la distribución equitativa de los múltiples beneficios de la biodiversidad. Con 193 Partes, el Convenio sobre la Diversidad Biológica tiene una participación casi universal.

II. CONVENIO RAMSAR

Los humedales se encuentran entre los ecosistemas más amenazados del mundo, sobre todo como consecuencia de la continua desecación y sobreexplotación de sus recursos. Numerosas especies vegetales y animales dependen de los mismos para subsistir pues son cunas de diversidad biológica y fuentes de agua y productividad primaria. No se conoce con exactitud qué porcentaje de la superficie terrestre se compone actualmente de humedales, pero las estimaciones oscilan entre 748 y 778 millones de hectáreas.

Andalucía es la Comunidad Autónoma que posee el mayor número y superficie de humedales protegidos en todo el Estado, así como de Humedales Ramsar.

Andalucía posee el patrimonio natural de humedales más rico y mejor conservado de España y de la Unión Europea, con humedales de interior y en el litoral. De hecho, alberga el 17%, en número, de los humedales españoles, lo que representa sin embargo, en superficie, el 56% de la extensión total de las áreas inundables españolas. La labor de protección en Andalucía de las zonas húmedas comenzó a través de leyes específicas y más adelante mediante la Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el Inventario de los Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y se establecen normas adicionales para su protección, que supuso la declaración como tales de un elevado número de humedales.

Como se recoge en el Plan Andaluz de Humedales aprobado por Resolución del Director General de la Red de Espacios Naturales Protegidos y Servicios Ambientales de 4 de noviembre de 2002, un humedal es un ecosistema o unidad funcional de carácter predominantemente acuático que no siendo un río, un lago ni el medio marino, constituye una anomalía hídrica positiva respecto a un entorno más seco. La confluencia de diversos factores climáticos e hidrogeomorfológicos permite que se generen condiciones recurrentes de inundación con aguas someras, permanentes, estacionales o erráticas y/o condiciones de saturación cerca o en la superficie del terreno por la presencia de aguas subterráneas, lo suficientemente importantes como para afectar a los procesos biogeoquímicos del área en cuestión. La característica esencial mínima para diagnosticar la existencia de un humedal es la inundación con aguas someras (formación palustre) o la saturación recurrente cerca o en la superficie del terreno (criptohumedal); lo que condiciona otras características fundamentales de apoyo al diagnóstico, que son la presencia de suelos hídricos y/o vegetación higrófila. Generalmente, estas propiedades se traducen también en la existencia de unas comunidades especiales de microorganismos y fauna, así como en aprovechamientos humanos diferentes y en un paisaje con un elevado grado de calidad visual respecto a su entorno.

El Plan Andaluz de Humedales contribuye a la aplicación y desarrollo en Andalucía del Plan Estratégico Español para la Conservación y el Uso Racional de los Humedales, aprobado el 19-X-1999 por la Comisión Nacional de Conservación de la Naturaleza, y permite coordinar las acciones a desarrollar por la Consejería de Medio Ambiente con las otras Administraciones, así como con las directrices establecidas en otras estrategias nacionales e internacionales sobre conservación de humedales. Algunos de estos proyectos están enmarcados en el Programa LIFE, instrumento financiero de la Unión Europea, cuyo objetivo general es contribuir a la aplicación, actualización y desarrollo de la política y la legislación comunitaria en materia de medio ambiente.

El Decreto 98/2004, de 9 de marzo, en el marco del Plan Andaluz de Humedales, creó el Comité Andaluz de Humedales, como órgano consultivo, de coordinación y participación de la Administración, que tiene como objetivo prioritario promover una coordinación y participación activa en materia de conservación y uso racional de los humedales andaluces. Mediante la misma norma se crea el Inventario de Humedales de Andalucía como catálogo de naturaleza administrativa y carácter público de los humedales andaluces que tienen especial valor natural, ya sea de orden edafológico, geomorfológico, hídrico-químico, ecológico, biológico o cultural. Mediante la disposición adicional única del Decreto 98/2004, de 9 de marzo se incorporan al Inventario de Humedales de Andalucía todos los humedales declarados Espacios Naturales Protegidos e inscritos en la Sección de Humedales del Registro de la Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía.

La inclusión de un humedal en el Inventario de Humedales de Andalucía, supondrá su denominación como "Humedal Andaluz", con independencia de que se trate de un humedal declarado como espacio natural protegido.

La información recopilada para los humedales incluidos en el IHA quedará integrada en la Sección de Humedales del Registro de la Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía (regulado por el Decreto 95/2003, de 8 de abril) con objeto de establecer criterios para la conservación y uso de estos ecosistemas singulares.

Centrándonos en el Convenio Ramsar que sirve de rúbrica al presente apartado, hay que mencionar que los humedales son, además, uno de los pocos tipos de ecosistema que cuentan con un Convenio Internacional para su conservación: el Convenio sobre Humedales de Importancia Internacional, especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas, hecho en Ramsar (Irán) el 2 de febrero de 1971 y ratificado por España por Instrumento de 18 de marzo de 1982 (BOE nº 199, de 20 de agosto), al que se han adherido un conjunto de 1.886 Humedales de Importancia Internacional, lo que representa alrededor de 180 millones de hectáreas, repartidas entre 159 países que han ratificado el Convenio (en el sitio web de Ramsar están permanentemente actualizadas las áreas que se incorporan).

La Convención de Ramsar es el primero de los tratados modernos de carácter intergubernamental sobre conservación y uso sostenible de los recursos naturales que surgió como llamada internacional de atención ante el ritmo con que los hábitats de humedales estaban desapareciendo. Se tomó conciencia por parte de los firmantes de que sin la fijación de un marco de deliberación y cooperación internacionales que reportase beneficios mutuos podrían frustrarse los mejores propósitos de los países que comparten humedales que constituyen sistemas internacionales o cuencas hidrográficas.

Aunque la Convención de Ramsar no forma parte del sistema de convenios y acuerdos sobre medio ambiente de las Naciones Unidas y la UNESCO, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) es su depositaria.

Con los años la Convención de Ramsar ha superado el interés inicial que presentan los humedales como hábitat de aves para pasar a abordar todos los aspectos de la conservación y el uso racional de los mismos como ecosistemas extremadamente importantes para la conservación de

la biodiversidad y el bienestar de las comunidades humanas, cubriendo así el alcance completo del texto de la Convención. Desde su creación la Convención ha logrado que se considere a los humedales como ecosistemas no solamente valiosos para el desempeño de sus funciones ecológicas sino también económicas y sociales.

La misión de la Convención de Ramsar, adoptada por las Partes en 1999 y revisada en 2002 es "la conservación y el uso racional de los humedales mediante acciones locales, regionales y nacionales y gracias a la cooperación internacional, como contribución al logro de un desarrollo sostenible en todo el mundo". El concepto de uso racional fue introducido por el Convenio y constituyó una importante aportación al derecho ambiental pues contribuyó a la consolidación de las posturas del desarrollo sostenible. Se puede afirmar que el Convenio de Ramsar fue el primero de los grandes convenios internacionales que se refirió específicamente a la conservación de la naturaleza.

El artículo 1.1 del texto de la Convención contiene una definición muy amplia de lo que se entiende por humedales: "las extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de aguas, sean éstas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros".

En general, se reconocen cinco tipos de humedales principales: marinos (humedales costeros, lagunas costeras, costas rocosas y arrecifes de coral); estuarinos (incluidos deltas, marismas de marea y manglares); lacustres (humedales asociados con lagos); ribereños (humedales adyacentes a ríos y arroyos); y palustres (es decir, "pantanosos" - marismas, pantanos y ciénagas). El Sistema Ramsar de Clasificación de Tipos de Humedales incluye 42 tipos, agrupados en tres categorías: humedales marinos y costeros, humedales continentales y humedales artificiales.

Los miembros de la Convención de Ramsar facilitan la elaboración de políticas y acciones en el ámbito nacional, incluso legislación, que ayuden a las naciones a utilizar lo mejor posible sus recursos de humedales en la búsqueda de un desarrollo sostenible. Se hacen oír en el principal foro intergubernamental sobre conservación y uso racional de los humedales. Posibilita el asesoramiento especializado sobre problemas de conservación y manejo de los humedales a nivel nacional y en sitios determinados. Fomenta la cooperación internacional respecto de las cuestiones concernientes a los humedales y trae consigo la posibilidad de conseguir apoyo para proyectos sobre humedales, bien en el marco de los programas de asistencia en forma de pequeñas subvenciones de la propia Convención o de sus contactos con organismos multilaterales y bilaterales de apoyo externo.

Según el Artículo 9.2 de la Convención sobre los Humedales "Todo miembro de la Organización de las Naciones Unidas o de una de sus agencias especializadas, o de la Agencia Internacional de la Energía Atómica, o Parte de los Estatutos de la Corte Internacional de Justicia, puede ser Parte Contratante en esta Convención".

Puede adherirse cualquier Estado que pueda designar un humedal que cumpla uno de los Criterios para la Identificación de Humedales de Importancia Internacional adoptados por la Conferencia de las Partes Contratantes en la Convención.

Los objetivos generales de la Convención son asegurar la conservación y uso racional de los humedales y los cuatro compromisos principales que contraen los Estados que se adhieren a la Convención son los siguientes:

1. Designar en el momento de la adhesión al menos un sitio para ser incluido en la Lista de Humedales de Importancia Internacional o "Lista de Ramsar" (Artículo 2.4) y promover su conservación, y además seguir designando "humedales idóneos de su territorio para ser incluidos en la Lista" (Artículo 2.1). La selección para la Lista de Ramsar debe descansar en la importancia del humedal en términos ecológicos, botánicos, zoológicos, limnológicos o hidrológicos.
2. Las Partes Contratantes tienen el deber general de incluir las cuestiones relativas a la conservación de los humedales en sus planes nacionales de uso del suelo. Se han comprometido a elaborar y aplicar su planificación de forma que favorezca, en la medida de lo posible, "el uso racional de los humedales de su territorio" (Artículo 3.1 del tratado).
3. Las Partes Contratantes se han comprometido también a establecer reservas de naturaleza en humedales, estén o no inscritos en la Lista de Ramsar, y se espera asimismo que promuevan la capacitación en materia de estudio, manejo y custodia de los humedales (Artículo 4 de la Convención).
4. Cooperación internacional (Artículo 5 de la Convención) Las Partes Contratantes han convenido también en sostener consultas con otras Partes Contratantes sobre la aplicación de la Convención, especialmente en lo relativo a los humedales transfronterizos, los sistemas hídricos compartidos y las especies compartidas.

En lo que atañe al cumplimiento de los compromisos adoptados, la Convención de Ramsar no representa un régimen reglamentario ni prevé sanciones por incumplimiento del tratado o de los compromisos derivados del mismo. Con todo, sus disposiciones constituyen un tratado solemne y en ese sentido tienen carácter obligatorio con arreglo al derecho internacional. Algunos estados han incorporado al derecho o a las políticas internas obligaciones del tratado que tienen efectos en sus sistemas nacionales. De ello se deriva que las zonas Ramsar se gestionen según las normas de las figuras de protección asignadas en cada caso y reciban diferente protección según hayan sido calificados como Parque Nacional, Reserva Natural, etc.

Si bien las Resoluciones no tienen la misma fuerza jurídica que los compromisos especificados en el texto de la Convención propiamente dicho, las Partes Contratantes han interpretado sus deberes con mayor precisión en la Resolución 5.1 (1993) de la Conferencia de las Partes (Marco de referencia para la aplicación de la Convención de Ramsar).

Un aspecto extremadamente importante de los deberes de las Partes, sugerido en el texto y confirmado luego en decisiones de la "Conferencia de las Partes Contratantes" o COP, guarda relación con la presentación de informes sobre la aplicación de la Convención en su territorio. Las Partes informan sobre los progresos realizados en el cumplimiento de sus compromisos con arreglo a la Convención presentando Informes Nacionales trienales a la Conferencia de las Partes Contratantes (éstos se preparan siguiendo un modelo adoptado por las Partes y pasan a ser de dominio público). Además, en virtud del Artículo 3.2 del tratado, se prevé que las Partes

informen a la Secretaría sobre cualesquiera cambios en las características ecológicas de los humedales que hayan inscrito en la Lista o riesgos para ellas, y que respondan a las preguntas formuladas por la Secretaría sobre informaciones de esta clase recibidas de terceros.

Actualmente los representantes de las Partes Contratantes se reúnen al menos cada tres años en reuniones de la "Conferencia de las Partes Contratantes", para deliberar sobre la aplicación de la Convención y su desarrollo, examinar las experiencias nacionales, pasar revista al estado de los sitios inscritos en la Lista de Humedales de Importancia Internacional, adoptar orientaciones técnicas y de política dirigidas a las Partes sobre asuntos que afectan a los humedales de su territorio, promover actividades de cooperación, recibir informes de organizaciones internacionales y aprobar el presupuesto de la secretaría de la Convención para los tres años siguientes.

La Convención es administrada por una secretaría, un órgano independiente acogido por la UICN-Unión Mundial para la Naturaleza, que está sujeta a la autoridad del Comité Permanente de Ramsar. Su sede se halla en Gland (Suiza).

En su sexta Reunión, celebrada en Brisbane (Australia) en 1996, la Conferencia de las Partes Contratantes (COP6) aprobó un innovador Plan Estratégico 1997-2002 que se convirtió en modelo para los procesos de planificación de otras convenciones. Tras el éxito de dicho plan, la COP8, celebrada en Valencia (España) en 2002, concluyó tres años de consultas y redacción adoptando el Plan Estratégico 2003-2008. Su propósito es no sólo mantener el impulso del primer plan sino también tomar en consideración el hecho de que hacía falta un enfoque aún más amplio de la conservación de los humedales y el desarrollo sostenible, en particular respecto de la reducción de la pobreza y la seguridad alimentaria e hídrica, enfoques integrados de ordenación de los recursos hídricos, el cambio climático y sus impactos previsibles, el aumento de la globalización del comercio y la reducción de los obstáculos al comercio, el incremento del papel del sector privado y la influencia creciente de los bancos de desarrollo y los organismos internacionales de desarrollo.

En el segundo Plan Estratégico, las Partes Contratantes procuran cumplir con sus compromisos en materia de conservación y uso racional de los humedales basándose en tres pilares de acción, que consisten en:

El primero de ellos, persigue avanzar hacia el uso racional de sus humedales gracias a un amplio abanico de acciones y procesos que contribuyen al bienestar de los seres humanos (comprendidas la reducción de la pobreza y la seguridad alimentaria y de abastecimiento de agua) mediante la gestión sostenible de los humedales, de la asignación del agua y del manejo de las cuencas hidrográficas, comprendida la elaboración y aplicación de políticas y planes nacionales sobre los humedales; la revisión y la armonización del marco legislativo y de los instrumentos financieros que afectan a los humedales; la realización de inventarios y de evaluaciones; la integración de los humedales en el proceso de desarrollo sostenible; la participación de los ciudadanos en la gestión de los humedales y el mantenimiento de sus valores culturales por las comunidades locales y los pueblos indígenas; el fomento de las actividades de comunicación, educación y concienciación de los ciudadanos; el aumento de la participación del sector privado; y la ejecución de la Convención de Ramsar armonizándola con otros acuerdos multilaterales relativos al medio ambiente.

En segundo lugar se pretende prestar especial atención a la identificación, la designación y la gestión de un conjunto coherente y exhaustivo de sitios a fin de completar la Lista de Humedales de Importancia Internacional (la Lista de Ramsar) como contribución al establecimiento de una red ecológica mundial, y velar porque los sitios incluidos en la Lista sean gestionados eficazmente.

El tercer pilar consiste en la cooperación internacional en sus actividades de conservación y uso racional de los humedales mediante la gestión de los recursos hídricos, los humedales y las especies de los humedales transfronterizos, colaborar con otras convenciones y organizaciones internacionales compartiendo informaciones y conocimientos especializados y aumentando la corriente de recursos financieros y tecnologías pertinentes a los países en desarrollo y países en transición.

La Lista de Ramsar pretende ser una lista de prestigio, ya que integra las zonas húmedas más importantes del mundo desde el punto de vista de su interés ecológico y para la conservación de la biodiversidad. Para mantener un nivel aceptable sólo se admite la inclusión de humedales que cumplan alguno de los Criterios de Importancia Internacional que han sido desarrollados por el Convenio, lo que asegura la calidad de estos espacios.

Cuando España ratificó el Convenio de Ramsar en 1982 incluyó dos zonas húmedas en la Lista de Humedales de Importancia Internacional: Doñana y las Tablas de Daimiel. Desde entonces hasta el momento se han incluido muchos más humedales españoles en esta Lista, como justa representación de la riqueza de nuestro patrimonio húmedo y de su singularidad en el marco mundial.

En el caso español, existe un “Protocolo de inclusión de humedales españoles en la Lista de Importancia Internacional del Convenio de Ramsar” elaborado en el marco del Comité de Humedales. Las solicitudes de inclusión de humedales en la Lista Ramsar son estudiadas, en primer lugar, por dicho Comité de Humedales, que comprueba que en ellos se cumplen los criterios de Importancia Internacional establecidos por el Convenio. Una vez que el Comité de Humedales valora positivamente una solicitud, desde el punto de vista técnico, y tras comunicar esta valoración a la Comisión Nacional de Protección de la Naturaleza, se pone en marcha el mecanismo administrativo que culmina en la inclusión efectiva de dicho humedal en la Lista Ramsar. Este laborioso proceso incluye desde una propuesta oficial de inclusión efectuada por la Comunidad Autónoma o Autoridad administrativa responsable de la conservación de ese espacio natural, hasta un Acuerdo de Consejo de Ministros y su publicación en BOE para, finalmente, remitir a la Secretaría del Convenio la solicitud de inclusión, acompañada de la documentación técnica requerida. Por último, se recibe un título acreditativo de que la inclusión ha sido efectuada.

Por último, se completa lo expuesto con una relación de los 25 humedales de Andalucía incluidos en la lista de Ramsar, que son los siguientes.

En Almería: Salinas del Cabo de Gata, Albufera de Adra y Punta Entinas-Sabinar. En Cádiz: Laguna de Medina y Laguna Salada, Complejo Endorreico de Espera, Bahía de Cádiz, Complejo Endorreico de Chiclana, Complejo Endorreico de Puerto Real. En Córdoba: Lagunas del Sur de Córdoba: Zóñar, Rincón y Amarga, Laguna de Los Jarales, Laguna del Conde o El Salobral. En Granada: Humedales y Turberas de Padul. En Huelva: Lagunas de Palos y Las Madres; Marismas del Odiel. Perteneciente al territorio de las provincias de Huelva, Sevilla y Cádiz: Doñana. En Jaén: Laguna Honda, Laguna del Chinche y Laguna Grande. Málaga: Laguna de Fuente de Piedra, Lagunas de Campillos, Lagunas de Archidona. Sevilla: Paraje Natural Brazo del Este, Complejo Endorréico Lebrija-Las Cabezas, Embalses de Cordobilla y Malpasillo.

Las más recientes incorporaciones de humedales andaluces a la Lista Ramsar se deben al Acuerdo de Consejo de Ministros de 5 de junio de 2009, por el cual se incluyen en la misma los siguientes humedales andaluces, Reserva Natural Complejo Endorreico de Chiclana (Cádiz), Reserva Natural Complejo Endorreico de Puerto Real (Cádiz), Paraje Natural Laguna Grande (Jaén), Reserva Natural Lagunas de Archidona (Málaga), Reserva Natural Complejo Endorreico Lebrija-Las Cabezas (Sevilla).

Mediante Resolución de 5 de marzo de 2010 de la Dirección General de Sostenibilidad en la Red de Espacios Naturales han sido incluidos en el Inventario de Humedales de Andalucía los conocidos con el nombre de Alhama de Granada y Laguna de las Trincheras, ambos en la provincia de Granada.

III. CONVENIO UNESCO

1. RESERVAS DE LA BIOSFERA. PROGRAMA MAB

La situación geográfica de Andalucía permite encontrar en su territorio grandes extensiones rurales muy importantes por su biodiversidad, por ello cuenta con una Red de Reservas de la Biosfera coordinada por el Comité de Reservas de la Biosfera de Andalucía, en la que están representados los principales paisajes de la Comunidad Autónoma. Dicha red está integrada por las reservas que se relacionan a continuación: Sierra de Grazalema, Cazorla-Segura, Cabo de Gata-Níjar, Sierra Nevada, Doñana, Sierra de las Nieves, Marismas del Odiel y Dehesas de Sierra Morena. Constituyen por su extensión el 54 % del territorio español al que se ha reconocido esta calificación.

Se comenzará el presente apartado ofreciendo una breve exposición de la figura de las Reservas de la Biosfera y de su evolución.

Los Programas de la UNESCO relacionados con la ecología se proyectan sobre una agenda de investigación interdisciplinaria que abarca la pérdida de la biodiversidad y su reducción desde sus perspectivas ecológicas, sociales y económicas. La UNESCO en geociencias enfoca su actuación abordando los problemas sociales vinculados a la hidrogeología, los paleo-ecosistemas y el cambio climático. También promueve el papel de las ciencias de la tierra y la Observación Global de la Tierra para el desarrollo sostenible. Las actividades vinculadas a la biodiversidad son mayormente conducidas a través del Programa del Hombre y la Biosfera (MAB).

La primera conferencia intergubernamental que examinó la necesidad de reconciliar la conservación y el uso de los recursos naturales fue la Conferencia de la Biosfera que la UNESCO celebró en 1968 y que constituye el origen de las Reservas de Biosfera. En ella se prefiguró el concepto actual de desarrollo sostenible. Surgió como un instrumento que permitiese el examen de los problemas que plantea el desarrollo y el medio ambiente desde una perspectiva científica.

Esta conferencia dio por resultado el inicio en 1970 del “Programa sobre el Hombre y la Biosfera” (Man and Biosphere) de la UNESCO. Uno de los proyectos originales del MAB fue la creación de una red mundial de sitios que representarían a los principales ecosistemas del planeta, en los cuales podrían protegerse los recursos genéticos y donde podrían llevarse a cabo investigaciones sobre los ecosistemas, así como labores de observación permanente y formación. Esos sitios se denominaron Reservas de Biosfera, en referencia al propio Programa MAB. El citado Programa usa la Red Mundial de Reservas de Biosfera como vehículo para compartir conocimientos, investigación y vigilancia, educación y formación, y una toma de decisiones participativa.

El MAB fue aprobado formalmente en 1971 e inició sus trabajos en 14 Áreas de Proyecto que abarcaban distintos tipos de ecosistemas, sistemas rurales y urbanos, así como aspectos más sociales como la percepción ambiental. El trabajo del MAB a lo largo de los años se ha concentrado en el desarrollo de una red internacional de áreas protegidas o Red Mundial de Reservas de Biosfera.

Las Reservas de la Biosfera pueden ser definidas como zonas de ecosistemas terrestres o marinos, o una combinación de los mismos, que a petición del Estado interesado son reconocidas en el plano internacional como tales por el Consejo Internacional de Coordinación (CIC) del programa MaB de la UNESCO, en virtud del Marco Estatutario de la Red Mundial de Reservas de la Biosfera, a fin de promover y demostrar una relación equilibrada entre las poblaciones y la naturaleza. La figura de Reserva de la Biosfera se otorga a espacios que cuentan con una riqueza natural y cultural representativas de los distintos ecosistemas del globo terráqueo.

Una Reserva de la Biosfera es una figura de protección sin normativa asociada, siendo responsabilidad de los gobiernos nacionales, regionales, comarcales y locales, el establecimiento de medidas concretas de gestión, que atiendan a las características específicas de cada una. Se trata de una marca con relevancia internacional.

El concepto de reservas de biosfera se definió por primera vez en 1974. A partir de la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas, celebrada en Río de Janeiro en 1992, la figura de Reserva de la Biosfera comienza a presentar un gran interés como instrumento para acoger iniciativas y proyectos que exijan una visión global donde puedan concatenarse los aspectos naturales y culturales de cada territorio.

El concepto fue revisado sustancialmente en 1995 cuando la Conferencia General de la UNESCO adoptó el Marco Estatutario y la Estrategia de Sevilla para Reservas de Biosfera. Actualmente, con más de 500 sitios en más de 100 países, la Red Mundial de Reservas de la Biosfera ofrece oportunidades adaptadas al contexto para combinar el conocimiento científico con modalidades de gobernanza y así reducir la pérdida de biodiversidad; mejorar la calidad de vida; elevar las condiciones sociales, económicas y culturales, necesarias para un medio ambiente sostenible y contribuir de esta manera a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), en particular el Objetivo 7 sobre sostenibilidad del medio ambiente.

Las reservas de biosfera también pueden servir como sitios de aprendizaje y de demostración en el marco de la Década de las Naciones Unidas de la Educación para el Desarrollo Sostenible (DESD).

La Conferencia Internacional sobre Reservas de la Biosfera (Sevilla, 1995) sirvió para evaluar la experiencia acumulada hasta ese momento, reflexionar sobre el futuro de esta figura y dotarla de unos estatutos que ayudaran a conseguir sus objetivos y funciones. La Estrategia de Sevilla, surgida de aquella Conferencia y revisada en Pamplona en el año 2000 en la reunión internacional "Sevilla +5", contiene algunas directrices que se pueden resumir en la necesidad de robustecer la figura de Reserva de la Biosfera y el papel que debe jugar en el marco de acuerdos internacionales que se relacionen con sus funciones de conservación, desarrollo y conocimiento científico. Se destacó la importancia que debe otorgársele a los aspectos culturales y la necesidad de implicar a la población local comarcal en los proyectos planteados en las distintas reservas. Por último, se consideró como otro pilar básico la ampliación y diversificación de las características de las Reservas de la Biosfera declaradas hasta ese momento (1995), estimulando e impulsando el diseño como "Red de Redes" que define el sistema mundial del Programa MaB.

De esta manera se flexibiliza la figura de la Reserva pues se persigue que la designación como tal signifique la apertura de un proceso, como marco en el cual pudiera desarrollarse una dialéctica que construyese un futuro idóneo para cada espacio, partiendo de los actores e intereses de cada territorio.

Muy expresivo y concluyente resulta el Párrafo final de la Estrategia de Sevilla: "En resumen, las Reservas de la Biosfera, deben contribuir a preservar y mantener valores naturales y culturales merced a una gestión sostenible, apoyada en bases científicas correctas y en la creatividad cultural. La Red Mundial de Reservas de la Biosfera, tal como funciona, según los principios de la Estrategia de Sevilla, es un instrumento integrador que puede contribuir a crear una mayor solidaridad entre los pueblos y naciones del mundo."

En el tercer Congreso Mundial de Reservas de Biosfera, celebrado en Madrid en febrero de 2008, basándose en la Estrategia de Sevilla, se acordó el "Plan de Acción de Madrid" cuyo objetivo es capitalizar las ventajas estratégicas de los instrumentos de Sevilla y conseguir que las Reservas de Biosfera sean designadas internacionalmente como las principales áreas dedicadas al desarrollo sostenible en el siglo XXI.

La situación de cada Reserva de la Biosfera debería ser revisada cada diez años conforme a lo previsto en el Marco Estatutario. El propósito de esta revisión periódica es comprobar si la situación o la gestión de cada reserva es satisfactoria, o si ha mejorado desde la designación o la última revisión.

Esta revisión puede conducir a una mejor integración de la conservación, del desarrollo y de la investigación científica en las Reservas de la Biosfera existentes, a la extensión de las mismas o a la creación de Reservas de la Biosfera transfronterizas e incluso intercontinentales para reforzar así la cooperación internacional en vista de una gestión sostenible de los ecosistemas comunes.

Las propuestas de extensión de las reservas han de seguir el mismo procedimiento aplicable a las nuevas designaciones.

A continuación procede exponer las funciones de las Reservas de la Biosfera.

De acuerdo con el Proyecto de Programa de la UNESCO 2006 – 2007 “La Conferencia General autoriza al Director General [...] a implementar el correspondiente plan de acción en ciencias ecológicas [...] para: contribuir a reducir al mínimo la pérdida de la biodiversidad mediante el uso de las ciencias ecológicas y las relativas a la biodiversidad en la formulación de políticas y la adopción de decisiones; promover la sostenibilidad del medio ambiente mediante la Red Mundial de Reservas de Biosfera; y destacar los vínculos entre la diversidad cultural y la diversidad biológica, junto con el Gran Programa IV – Cultura”.

Se puede afirmar así que las funciones que desempeñan las reservas de la Biosfera son tres que se desarrollan sobre los siguientes ámbitos.

El Eje de acción nº 1 consiste en reducir al mínimo la pérdida de la biodiversidad a través de la investigación y la creación de capacidades en materia de gestión de ecosistemas.

El Eje de acción nº2 está dedicado a las Reservas de Biosfera y a la promoción de la sostenibilidad del medio ambiente.

En este ámbito se prevé que se dediquen especiales esfuerzos a la relación entre la conservación de la biodiversidad y el desarrollo socioeconómico en contextos específicos de reservas de biosfera. La Red Mundial de Reservas de la Biosfera y sus redes regionales se utilizarán como vehículos para compartir conocimientos y experiencias, investigaciones y vigilancia, educación y capacitación, y para someter a prueba la toma participativa de decisiones.

Los medios que habrán de ser empleados en este eje de acción son:

El establecimiento de nuevas reservas de biosfera y reservas de biosfera transfronterizas; el fortalecimiento de los conocimientos de base sobre sostenibilidad ambiental – incluyendo el Proyecto de Supervivencia de Grandes Simios (GRASP por su sigla en inglés) y el Programa de Monitoreo Integrado de Reservas de Biosfera (BRIM por su sigla en inglés); el empleo de las reservas de biosfera como plataformas para la prevención de conflictos; la celebración de reuniones estatutarias y el esquema de Premios MAB para Jóvenes Científicos; y el apoyo a las redes MAB regionales y temáticas. De ellas se puede destacar que la llamada Euro Mab es la más grande y antigua de las redes regionales, que incluye a Estados Unidos y a Canadá.

El Eje de acción nº 3 consiste en fortalecer los vínculos entre la diversidad cultural y la diversidad biológica, y en el mismo recibirán especial atención los paisajes culturales y los sitios sagrados que permitirán observar las interacciones entre la diversidad cultural y biológica.

Las estrategias que se adoptarán se orientan hacia el establecimiento de una base de conocimientos sobre prácticas culturales fomentando el uso sostenible a nivel local de la biodiversidad en las reservas de biosfera, el conocimiento local e indígena como base para una gobernanza equitativa de la biodiversidad en pequeños Estados insulares en desarrollo; y el aumento de la conciencia del rol de los sitios sagrados naturales, los paisajes culturales y el patrimonio intangible en la gestión de ecosistemas y el uso sostenible de la biodiversidad.

A continuación es preciso mencionar los requisitos cuyo cumplimiento debe ser acreditado para que sea designada una Reserva de la Biosfera.

El espacio que se proponga para que sea designado Reserva de la Biosfera debe ser representativo de una región biogeográfica significativa, tener importancia para la conservación de la diversidad biológica, por contener paisajes, ecosistemas o recursos naturales y culturales de interés; ofrecer posibilidades de ensayar y demostrar métodos de desarrollo sostenible a escala regional; tener dimensiones suficientes para cumplir las tres funciones de las Reservas de la Biosfera. Debe disponer de una o varias zonas núcleo jurídicamente constituidas, dedicadas a la protección a largo plazo conforme a los objetivos de conservación de la reserva de biosfera, así como de una o varias zonas tampón claramente definidas, circundantes o limítrofes de las zonas núcleo, donde sólo puedan tener lugar actividades compatibles con los objetivos de conservación y una zona exterior de transición donde se fomenten y practiquen formas de explotación sostenible de los recursos.

Se debe acreditar que se aplican disposiciones que procuren la integración y participación de sectores variados de actividad (autoridades públicas, comunidades locales e intereses privados) en la concepción y ejecución de las funciones de la Reserva de la Biosfera.

Es preciso que se hayan adoptado medidas para dotarse de mecanismos de gestión de la utilización de los recursos y de las actividades humanas en las zonas tampón, una política o un plan de gestión de la zona en su calidad de Reserva de la Biosfera, una autoridad o un dispositivo institucional encargado de aplicar esa política o ese plan; programas de investigación, observación permanente, educación y capacitación.

Expuestas hasta aquí las principales ideas acerca del Programa MAB y de la figura de la reserva de la Biosfera, para terminar se dedicará el resto del artículo a exponer la importancia que tiene la Reserva de la Biosfera en la Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía.

Para ello, es preciso comenzar recordando que mediante el Real Decreto 342/2007, de 9 de marzo (BOE del 24), se regula el desarrollo de las funciones del Programa MaB Persona y Biosfera de la UNESCO, así como el Comité Español del citado Programa, en el Organismo Autónomo Parques Nacionales. Este Programa está integrado genéricamente en la Comisión Nacional Española de Cooperación con la UNESCO, órgano colegiado adscrito a la Agencia Española de Cooperación Internacional, correspondiendo al Organismo Autónomo Parques Nacionales ejercer la coordinación del desarrollo del mismo.

El Real Decreto 342/2007 precisa el alcance de las funciones del Organismo Autónomo en este ámbito e incorpora una nueva regulación del actual Comité Español del Programa MaB, que se consagra como órgano colegiado de naturaleza consultiva integrado por representantes de las Administraciones públicas estatal, autonómica y local y demás sectores sociales públicos o privados implicados en los procesos de desarrollo sostenible que se ejemplifican en las Reservas de la Biosfera españolas.

Por su parte, el Comité de Reservas de la Biosfera de Andalucía fue el primer Comité Regional de Reservas de la Biosfera que se creó en la Red Mundial, mediante el Decreto 213/1999,

de 13 de octubre (BOJA núm. 135, de 20 de noviembre de 1999). Es un órgano colegiado de asesoramiento y coordinación de la Junta de Andalucía en materia de Reservas de la Biosfera, adscrito a la Consejería de Medio Ambiente.

Las funciones del Comité de Reservas son las de coordinar la gestión de las Reservas de la Biosfera de Andalucía, evacuar informes y efectuar propuestas, prestar asesoramiento al representante andaluz en la Comisión Nacional Española de Cooperación con la UNESCO y a cualquier otro órgano con funciones sobre Reservas de la Biosfera, cualquiera que fuere su ámbito. El Comité informa con carácter previo las propuestas de designación de nuevas Reservas de la Biosfera de Andalucía; elabora propuestas sobre acciones de investigación, conocimiento, sensibilización y divulgación en materia de Reservas de la Biosfera de Andalucía. Promueve el conocimiento y difusión de los valores de las Reservas de la Biosfera de Andalucía. Propone a la persona titular de la Consejería de Medio Ambiente la designación de nuevas Reservas de la Biosfera de Andalucía o la modificación de las existentes. El Comité se encarga de promover el intercambio de información entre los órganos gestores de las Reservas de la Biosfera de Andalucía y los órganos de la UNESCO.

En el BOE nº 34, de 8 de febrero de 2010 aparece publicada la Resolución de 26 de enero de 2010, de la Dirección General de Desarrollo Sostenible del Medio Rural, por la que se publica el Convenio de colaboración, entre el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino y la Junta de Andalucía, de actuaciones de desarrollo sostenible en las reservas de la biosfera de Cabo de Gata-Níjar, Sierras de Cazorla Segura y Las Villas, Dehesas de Sierra Morena, Doñana, Sierra de Grazalema, Intercontinental del Mediterráneo, Marismas del Odiel y Sierra Nevada.

El Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino es el departamento encargado de proponer y ejecutar la política del Gobierno en materia de desarrollo rural y de protección del medio natural y de la biodiversidad, y en particular de la coordinación, la promoción y el apoyo a la gestión de las Reservas de la Biosfera en España, así como de establecer y promover la concertación de medidas para favorecer el desarrollo sostenible en materia de desarrollo rural y de colaborar y cooperar con las Comunidades Autónomas.

Durante el primer Congreso de Reservas de la Biosfera Españolas (Lanzarote 2006) el Gobierno Español adoptó el Plan de Acción, con objeto de impulsar el desarrollo sostenible en el ámbito de dichas reservas y su entorno, de carácter eminentemente rural. En virtud de ello, el MARM, de acuerdo con lo señalado en el Real Decreto 342/2007, de 9 de marzo, por el que se regula el desarrollo de las funciones del Programa MaB, contempla el impulso, promoción y apoyo a la gestión de las Reservas de la Biosfera en España.

Como contribución de la Administración General del Estado a dichos fines, el MARM ha establecido un marco específico de colaboración con las entidades titulares de la gestión de las Reservas de la Biosfera, conformado por el Comité MaB Español.

En la Reserva de Biosfera de Cabo de Gata-Níjar, Sierras de Cazorla, Segura y las Villas, Dehesas de Sierra Morena, Doñana, Sierra de Grazalema, Intercontinental del Mediterráneo, Marismas del Odiel y Sierra Nevada, mediante la adopción del citado convenio, se intenta alcanzar como objetivo global, el fomento de nuevos usos agroambientales, el relanzamiento de la artesanía, el impulso del turismo rural y de naturaleza así como las actividades culturales que contribuyan a dinamizar el empleo rural dentro del espacio natural, como alternativa económica sostenible, sólida y de calidad.

2. RED DE GEOPARQUES

En cuanto a la Red de Geoparques, éstos de acuerdo con la Unesco (1999) se definen como un territorio que comprende uno o más sitios de gran importancia científica, no sólo por razones de tipo geológico sino en virtud de su valor arqueológico, ecológico y cultural. Bajo el nombre de Geoparque europeo se designa un territorio, de límites bien definidos, con unas características concretas:

- Patrimonio geológico particular.
- Una estrategia de desarrollo económico sostenible.

En España hay cuatro espacios naturales que ostentan esta categoría: el Parque Cultural del Maestrazgo, el Geoparque de Sobrarbe, y, ubicados en Andalucía, el Parque Natural de Cabo de Gata-Níjar (Almería) y el Parque Natural de las Sierras Subbéticas (Córdoba).

Cuando se habla de un patrimonio geológico particular, uno se refiere a un cierto número de parajes geológicos que destacan en términos de calidad científica, singularidad, valor estético y valor didáctico.

Establecida en el año 2000 bajo un programa de cooperación europeo LEADER II C, La Red Europea de Geoparques (EGN) se fija el objetivo de proteger la geodiversidad, promover el patrimonio geológico hacia el público general así como apoyar el desarrollo económico sostenible de los territorios del Geoparque, principalmente a través del desarrollo del turismo geológico. La Red ha atraído territorios a lo largo de Europa que comparten estos objetivos y que trabajan juntos para conseguirlos. Los principios de la Red Europea de Geoparques, recogidos en su Carta, desarrollan estos objetivos. La Carta de Principios de la Red Europea de Geoparques fue oficialmente aceptada el 5 de junio del año 2000 en Lesvos, Grecia, y fue firmada por los cuatro miembros fundadores de la Red Europea de Geoparques: España, Francia, Alemania y Grecia.

Un Geoparque Europeo es un territorio que incluye un patrimonio geológico particular y una estrategia territorial de desarrollo sostenible, apoyado por un programa Europeo para promover el desarrollo. Debe tener unos límites claros y un área suficiente para un desarrollo económico real. Un Geoparque Europeo debe comprender un cierto número de sitios geológicos de particular importancia en términos de su valor científico, unicidad, apariencia estética o valor educativo. La mayoría de los sitios comprendidos en un Geoparque deben formar parte del patrimonio geológico, pero su interés puede ser también arqueológico, ecológico, histórico o cultural.

La Red ha formado dos estructuras operacionales. El Comité de Coordinación es responsable de la gestión de la Red mientras que el Comité Asesor ofrece consejo sobre el desarrollo y expansión de la Red dentro de unos altos estándares de calidad. Un Coordinador General y un Vice-Coordinador son elegidos por los miembros del Comité de Coordinación para apoyar y estimular las actividades de la Red entre las sucesivas reuniones del Comité de Coordinación.

Una vez otorgado el certificado de Geoparque Europeo, este no tiene validez indefinida. En efecto, cada cuatro años, cada socio es evaluado y puede llegar a perder la condición de miembro de la Red de Geoparques Europeos. Se valora especialmente el desarrollo del geoturismo, la conservación del medio natural y la colaboración entre miembros de la red.

IV. ZONAS DE ESPECIAL IMPORTANCIA DEL MEDITERRÁNEO

Las zonas especialmente protegidas de importancia para el Mediterráneo o ZEPIM son espacios naturales marinos o costeros a lo largo del mar Mediterráneo que gozan de especial protección medioambiental basada en el convenio de Barcelona. Se crean para la protección de los ecosistemas marinos singulares.

El Plan de Acción del Mediterráneo (PAM) fue establecido en 1975 por dieciséis países mediterráneos y la CEE como primer programa de mares regionales del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA. United Nations Environment Program. UNEP). Tiene su sede en Nairobi (Kenia) y es un programa de las Naciones Unidas que coordina las actividades relacionadas con el medio ambiente, asistiendo a los países en la implementación de políticas medioambientales adecuadas así como a fomentar el desarrollo sostenible. Fue creado por recomendación de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Humano (Estocolmo · 1972) y, desde entonces, ha tenido un papel protagonista en lo que a conservación y uso sostenible del medio marino y litoral se refiere.

Durante un primer período de actuación que abarca los años 1975 a 1995 sus objetivos y actividades predominantes, establecidos en el Convenio de Barcelona (1976), se centraron en la contaminación marina, su análisis y control.

El Convenio de Barcelona para la protección del mar Mediterráneo contra la contaminación es una convención regional creada para prevenir y disminuir la contaminación desde buques, aeronaves y fuentes terrestres al Mar Mediterráneo. Las partes firmantes acordaron cooperar y asistirse ante las emergencias de contaminación, la supervisión y la investigación científica.

Las obligaciones generales impuestas a las partes contratantes por el convenio son tomar las medidas apropiadas, individual o conjuntamente, para prevenir, reducir, combatir y, en la medida de lo posible, eliminar la contaminación en la zona del mar Mediterráneo y proteger y mejorar el medioambiente marino, así como contribuir a su desarrollo sostenible; tomar las medidas apropiadas para implementar el PAM; proteger el medioambiente y contribuir al desarrollo sostenible de la zona del mar Mediterráneo; implementar el convenio y sus protocolos; cooperar en la formulación y adopción de protocolos, procedimientos y estándares para la implementación del convenio; promover, dentro de los organismos internacionales competentes, las medidas referentes a la implementación de programas de desarrollo sostenible, protección, conservación y rehabilitación del medioambiente y los recursos naturales en el área del mar Mediterráneo.

La estructura organizativa del Convenio de Barcelona es la siguiente:

MEDU (Unidad de Coordinación del PAM), establecida en Atenas, actúa de secretaría del Convenio. Su sede se encuentra en Atenas. Es administrada por la UNEP. Funciones de Secretaría (COP/MCSD/MEDPOL). Coordina y supervisa los seis centros de actividad regional (RAC).

Los Centros de Actividad Regional (RAC) que trabajan en áreas temáticas concretas: Plan Azul (BP/RAC), Francia: realiza tareas de observación y evaluación del medio ambiente; Programa de Actividades Prioritarias (PAP/RAC), Croacia: centrado en la gestión integrada de zonas costeras y en la asistencia técnica a los CAMP (Proyectos de Gestión de Áreas Costeras); Zonas Especialmente Protegidas (SPA/RAC), Túnez: se dedica a todo lo referente a la conservación de especies y hábitats mediterráneos; Centro Regional de Respuesta a las Emergencias por Contaminación Marina (REMPEC), Malta: asistencia técnica y cooperación en casos de contaminación marina accidental; INFO/RAC, Italia: proporciona servicios de comunicación y difusión al MEDU; Producción Limpia (CP/RAC), España: promueve la reducción en la generación de residuos industriales y difunde técnicas de producción limpias.

Comisión Mediterránea de Desarrollo Sostenible, creada en 1995. Sus objetivos son, en términos generales: identificar, evaluar y examinar los grandes problemas económicos, ecológicos y sociales de la región mediterránea; formular propuestas a las Reuniones de las Partes y evaluar la aplicación de las decisiones adoptadas, y reforzar la cooperación regional.

Las Partes del Convenio se reúnen cada dos años, a nivel ministerial, para examinar el avance en los programas, aprobar el presupuesto, adoptar los Protocolos y los programas, adoptar las Recomendaciones que posteriormente tendrán que poner en marcha los Estados y elegir al Bureau, que se encarga del seguimiento del Convenio en el periodo entre sesiones. La última Reunión de las Partes tuvo lugar en Almería, en enero de 2008.

Originalmente, en 1976, firmaron el convenio catorce estados. La Decisión 77/585/CEE permite a la Comunidad Europea adherirse al Convenio para la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación (Convenio de Barcelona) así como al Protocolo sobre la prevención de la contaminación del Mar Mediterráneo causada por los vertidos desde buques y aeronaves. Estos dos instrumentos persiguen, junto con los protocolos a las que la Comunidad se ha adherido posteriormente (mediante las Decisiones 81/420/CEE, 83/101/CEE y 84/132/CEE), limitar la contaminación en la región mediterránea. Ambos instrumentos fueron firmados en 1976 por todos los Estados miembros (Grecia, España, Francia e Italia) y países terceros ribereños del Mar Mediterráneo (21 países en total).

Transcurridos unos años, como consta en la Declaración de Génova firmada por los gobiernos de la región en 1985, fueron cobrando interés otros asuntos como la necesidad de proteger la biodiversidad así como la gestión integrada del litoral. En concreto a la protección de la biodiversidad se refiere el Protocolo sobre Áreas Especialmente Protegidas, Anexo de 1982 al Convenio de Barcelona.

En 1995 comienza una segunda fase del PAM, tras ser revisado por una Cumbre Ministerial realizada en Barcelona. Mediante dicha revisión no sólo se ampliaron formalmente los objetivos del PAM y del Convenio de Barcelona, sino que el tema de la biodiversidad cobró protagonismo, convirtiéndose en uno de sus ejes principales, para lo cual se procedió a adoptar un nuevo Protocolo (Áreas Especialmente Protegidas y Diversidad Biológica en el Mediterráneo), el cuál entró en vigor en diciembre de 1999 (Ratificación por España. BOE 18-XII-1999).

El Convenio de Barcelona y sus protocolos, junto con el Plan de Acción para el Mediterráneo forman parte del Programa de Mares Regionales del PNUMA. En la actualidad son 22 las partes contratantes del Convenio de Barcelona: Albania, Argelia, Bosnia Herzegovina, Croacia, Chipre, Egipto, la Unión Europea, Francia, Grecia, Israel, Italia, Líbano, Malta, Mónaco, Marruecos, Serbia y Montenegro, Eslovenia, España, Siria, Túnez y Turquía.

Su ámbito geográfico de aplicación son las aguas marítimas del mar Mediterráneo, limitadas al oeste por el meridiano que pasa por el cabo Espartel, y por el este por los límites del estrecho de los Dardanelos entre los faros de Mehmetck y Kumkale.

Por otra parte, la Comunidad Europea suscribió en el año 2002 el decimosexto Protocolo al Convenio de Barcelona, al que se adhirió mediante la Decisión 2004/575/CE del Consejo.

La figura denominada Zona Especialmente Protegida de Importancia para el Mediterráneo (ZEPIM) a la que se refiere el título del apartado es consecuencia de la entrada en vigor en diciembre de 1999 del Protocolo de Áreas Especialmente Protegidas y Diversidad Biológica del Mediterráneo, anexo del antiguo Convenio de Barcelona (1976), que tiene en cuenta el Convenio de Diversidad Biológica de las Naciones Unidas hecho en Río de Janeiro en 1992. La incorporación de este nuevo protocolo supone que el convenio disponga de instrumentos destinados a conservar la biodiversidad del mar Mediterráneo, concretamente mediante la protección de áreas de excepcional valor ecológico o ZEPIM. Su objetivo es el establecimiento de una red de espacios marinos y costeros protegidos que garanticen la supervivencia de los valores y recursos biológicos del Mediterráneo, incorporando los hábitats más representativos y las áreas mejor conservadas.

El Protocolo de Áreas Especialmente Protegidas y Diversidad Biológica en el Mediterráneo establece, entre otras, las siguientes obligaciones para cada Estado firmante: proteger, preservar y gestionar de forma sostenible las áreas de particular valor natural y/o cultural; proteger, preservar y gestionar de forma sostenible las especies de flora y fauna amenazadas o en peligro de extinción; cooperar con los demás en la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica en la región; realizar inventarios de los componentes de la diversidad biológica importantes para su conservación y uso sostenible; adoptar estrategias, planes y programas para la conservación de la diversidad biológica y para el uso sostenible de los recursos biológicos marinos y costeros integrándolos en las políticas relevantes a escala sectorial e intersectorial; identificar procesos y actividades que puedan tener efectos adversos significativos para la conservación de la diversidad biológica en la región y realizar un seguimiento de los mismos.

Paulatinamente ha ido aceptándose una tendencia de avance en el campo de la investigación aplicada y en el establecimiento de nuevos planes de acción para proteger especies amenazadas o para mejorar la gestión de los espacios relevantes para la conservación de la diversidad biológica mediterránea.

Las ZEPIM pretenden centrarse en la protección de áreas de verdadera importancia regional mediterránea por su representatividad o por el papel que juegan para la conservación de determinados componentes de la diversidad biológica, y por lo que se sitúan bajo tutela internacional, sin menosprecio de los derechos de soberanía nacional existentes.

Para la declaración de una ZEPIM en una zona es necesario analizar diferentes aspectos específicos: su carácter excepcional; su nivel de representatividad natural y cultural; su diversidad; la presencia de hábitats de gran importancia para especies en peligro, amenazadas o endémicas; la existencia de amenazas que puedan menoscabar el valor ecológico, biológico, estético o cultural de la zona, la existencia de un proceso de planificación y ordenación de la zona que cuente con apoyo ciudadano; la existencia en la zona de oportunidades de desarrollo sostenible y la existencia de un plan integrado de gestión costera.

Existe una serie de obligaciones en las ZEPIM: disponer de un régimen jurídico para su protección eficaz; disponer de un plan de gestión y un programa de recogida de datos relevantes; establecer una serie de objetivos y medidas de conservación y de gestión muy bien definidas; disponer de un órgano de gestión con la suficiente dotación de recursos humanos y económicos; así como de un programa de vigilancia continua.

Las propuestas para establecer una ZEPIM pueden partir de uno de los Estados firmantes del Convenio de Barcelona y de Protocolo en el caso de que el área propuesta se encuentre en una zona bajo su jurisdicción. En el caso de España, la Administración de cada Comunidad Autónoma puede efectuar las propuestas relativas ZEPIM de áreas de su ámbito territorial a la Administración del Estado, para que ésta continúe con el procedimiento. En el caso de zonas fronterizas o donde la jurisdicción no esté definida, los estados implicados deben hacer la propuesta conjuntamente. Si la zona propuesta está parcialmente o totalmente en alta mar, la propuesta puede partir de dos o más Estados implicados.

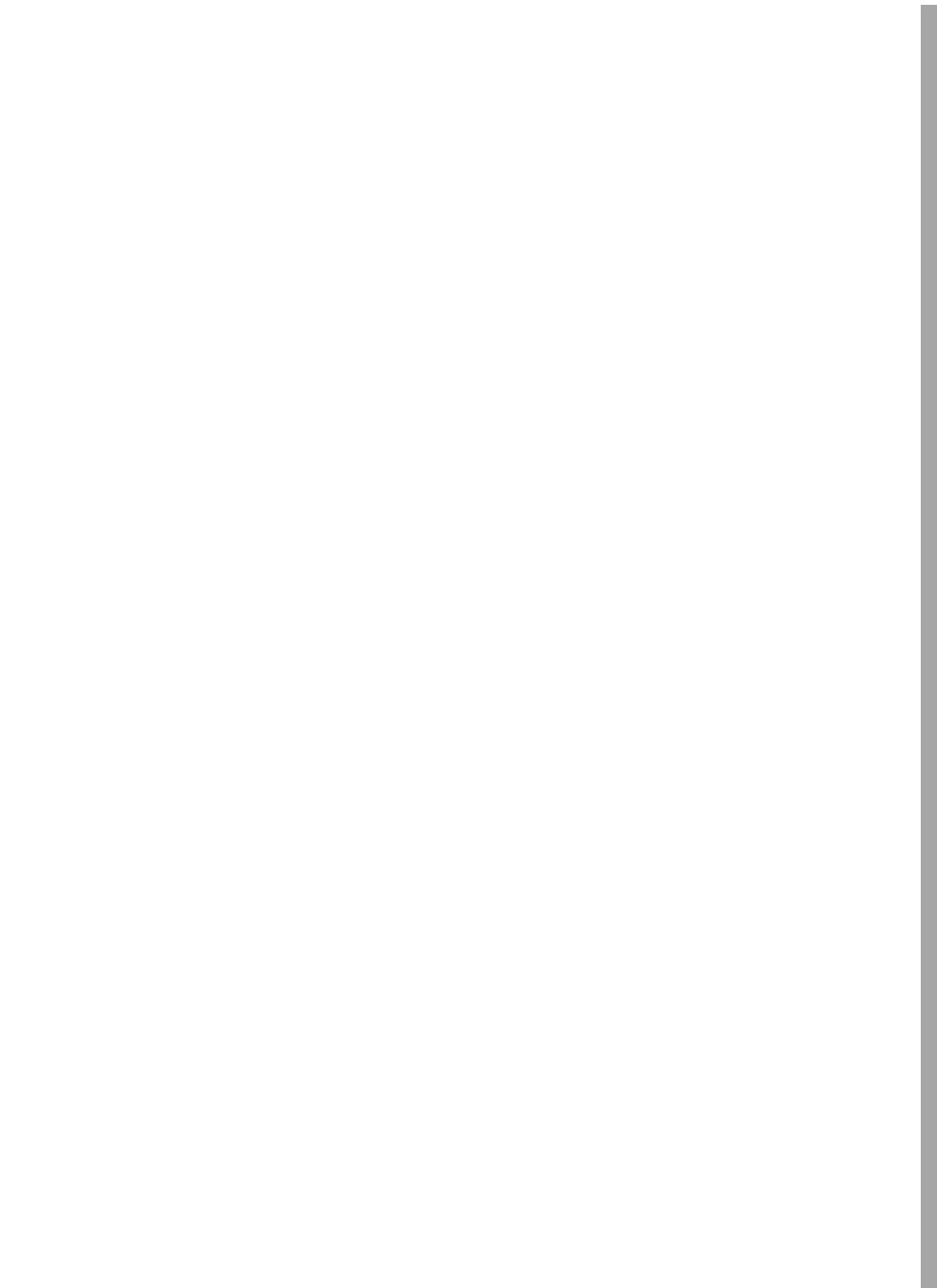
Los proponentes deben rellenar un detallado formulario que será transmitido a los Puntos Focales de Zonas Especialmente Protegidas de todas las Partes Contratantes del Convenio de Barcelona, que analizarán su conformidad con los criterios establecidos.

Por último, la reunión de las Partes Contratantes del Convenio de Barcelona tendrá que votar por unanimidad su aceptación, lo que oficializa su declaración como ZEPIM y obliga a la realización de un seguimiento periódico por el Centro de Actividades Regionales de Áreas Protegidas de Túnez.

En caso de incumplimiento de los criterios, el Estado responsable dispondrá de un período para solventar los problemas surgidos y, en caso de no hacerlo, el área será excluida de la Red de ZEPIM.

De entre las áreas declaradas como ZEPIM en España, cuatro se encuentran en territorio andaluz, lo que sitúa a Andalucía a la cabeza del conjunto regiones de la cuenca mediterránea en cuanto al número de áreas declaradas en el marco de esta figura de protección. La relación de las ZEPIM de Andalucía es la siguiente.

- Isla de Alborán y Fondos Marinos de su entorno. Su figura de protección es la de Paraje Natural. Presenta especies endémicas marinas relevantes y amenazadas.
- Cabo de Gata-Níjar. Su figura de protección es la de Parque Natural. Área protegida litoral que incluye una franja marina de elevado interés ecológico. Presencia de 22 tipos de hábitats incluidos en la Directiva Europea de Hábitats.
- Fondos Marinos del Levante Almeriense. Su figura de protección es la de Monumento Natural y LIC. Relevante presencia de praderas de Posidonia Oceánica.
- Acantilados de Maro-Cerro Gordo (Málaga-Granada). Su figura de protección es la de Paraje Natural. Presencia de especies endémicas marinas relevantes y amenazadas. Hábitats incluidos en la Directiva Europea de Hábitats.





CAPÍTULO
2

LA TUTELA
COMUNITARIA DE
LOS ESPACIOS
NATURALES
PROTEGIDOS

En cualquier ordenamiento jurídico que consideremos, la historia del Derecho Ambiental comienza precisamente por la protección de determinados espacios de la naturaleza y de las criaturas que los habitan.

Lo dicho sirve plenamente para el ordenamiento de la Unión Europea donde además la protección de estos valores sirvió como preludio de la incorporación al acervo comunitario de la protección del medio ambiente con carácter general.

Mencionemos en tal sentido la Recomendación de la Comisión 20 diciembre 1974 a los Estados miembros relativa a la protección de las aves y de sus espacios vitales.

Nos referiremos brevemente a este proceso para centrarnos después en lo que sin duda constituye su faceta fundamental: la tutela de los espacios naturales protegidos a través de la conformación de una red europea.

I. HACIA LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DEL DERECHO COMUNITARIO DEL MEDIO AMBIENTE: LA FORMACIÓN DE UN CORPUS DE PRINCIPIOS DEL DERECHO AMBIENTAL COMUNITARIO

El proceso que algunos autores han llamado de constitucionalización del Derecho Ambiental comunitario mediante su incorporación al Derecho originario de la Unión, ha debido seguir un largo camino desde que en 1957 se firmó el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, Tratado de Roma.

Dicho proceso resulta ser un trasunto de la evolución del propio modelo de integración europea perseguido. Refleja fundamentalmente tres circunstancias:

- a. Despertar progresivo de la conciencia ecológica, consenso social y de opinión pública sobre el deterioro global del medio ambiente como realidad.
- b. Replanteamiento profundo de la propia razón de ser de la Comunidad Europea. Su objetivo último es la integración pero ni el alcance ni la naturaleza de ésta estaban perfectamente claros. El punto de partida era pragmático: la integración económica había de ser la base de cualquier pretensión más ambiciosa de construcción política.

En un primer momento el Tratado de Roma no contenía ninguna habilitación directa para el desarrollo de una política ambiental. A pesar de ello se llevó a cabo en el ámbito de la UE una política de este tipo por lo siguiente:

a. Naturaleza del tratado como marco susceptible de una interpretación progresista. Así, se concluyó que para asegurar el crecimiento equilibrado y armonioso de la UE resultaba implícitamente necesaria una política ambiental comunitaria.

b. Consenso político sobre la necesidad de esa reinterpretación. Las políticas medioambientales suponían una oportunidad de ganar el respaldo de la opinión pública al ideal europeo en su conjunto.

El Tratado de Roma incluía competencias que podían utilizarse con una óptica medioambiental: Política Agraria Común, ayudas de Estado y sobre todo posibilidades derivadas de los artículos 100 y 235.

El artículo 100 permitía a la Comisión adoptar Directivas para aproximar las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas que incidan directamente en el funcionamiento del mercado común.

El artículo 235 contiene una cláusula abierta: cuando una acción de la UE resulte necesaria para lograr uno de los objetivos de ésta, sin que el Tratado haya previsto los poderes de acción necesarios al respecto el Consejo por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará las disposiciones pertinentes.

Un momento importante fue de la introducción del Título VII (artículos 130-R a 130-T) a raíz del Acta Única Europea. Según HAN SOMSEN dicho Título constituía más una codificación de la praxis comunitaria anterior a 1987 que una reorientación radical respecto a la relación entre el funcionamiento de la UE y los objetivos medioambientales.

Aparecen formulados los objetivos y los principios de la política ambiental comunitaria. Los objetivos son tres: a) conservación, protección y mejora de la calidad del medio ambiente; b) contribución a la protección de la salud de las personas; c) garantía de una utilización racional y prudente de los recursos naturales.

En lo que se refiere a los principios tenemos los siguientes: acción preventiva, corrección preferentemente en la fuente misma de las lesiones del medio ambiente, quien contamina paga y la exigencia de la protección medioambiental como componente integrante de las restantes políticas.

El siguiente paso se da con el Tratado de Maastricht, que incluye la protección ambiental como uno de los objetivos de la Comunidad. Ésta pasa a integrar el Título XVI añadiendo dos nuevos principios: la política de la Comisión en el ámbito del medio ambiente pretende alcanzar un nivel de protección elevado, teniendo en cuenta la diversidad de situaciones existentes y el principio de cautela.

Se reafirman además otras dos ideas apuntadas con anterioridad: el principio de subsidiariedad, según el cual allí donde no tenga competencias exclusivas, la UE actuará en la medida en que sus fines puedan alcanzarse en mejores condiciones en el plano comunitario que en el de los Estados miembros aisladamente considerados.

En segundo lugar, que la política ambiental comunitaria tiene un carácter de mínimos, de modo que los Estados podrían establecer mayores cotas de protección.

El Tratado de Amsterdam menciona expresamente el principio de desarrollo sostenible y sobre todo se remite al artículo 189 B para las acciones que la Comunidad deba emprender en orden a la realización de los objetivos del artículo 130R. Se trata de un procedimiento ad hoc complejo donde se pretende la intervención y colaboración del Consejo, la Comisión y el Parlamento europeo.

Para el Tratado de Lisboa la consecución de un nivel de protección elevado y en general la mejora de la calidad del medio ambiente sigue constituyendo un objetivo de la Unión Europea así como un principio que ha de presidir su acción exterior. Queda definida como una competencia compartida de la Unión con los Estados y se habla expresamente de la necesidad de luchar contra el cambio climático (174).

En cuanto al Derecho derivado del medio ambiente, sin duda son las Directivas la categoría estrella en el Derecho ambiental por la cantidad e importancia de los temas tratados. Suelen ser Directivas un tanto sui generis en la medida en que, a menudo, el margen de conformación que le queda a los Estados es bien escaso pues se parte de una regulación detallada y precisa. Su propia utilización deriva del principio de subsidiariedad que parece que no sólo se aplica sobre los contenidos sino sobre la elección de los instrumentos.

Nos plantea dos problemas fundamentalmente: en primer lugar la necesidad de su incorporación o transposición al ordenamiento jurídico interno del Estado miembro. La misma se hará de modo diferente según el concreto sistema de distribución territorial del poder que exista.

La STC 236/91 de 12 de diciembre señala que “la traslación de la normativa comunitaria derivada al Derecho interno ha de seguir necesariamente los criterios constitucionales y estatutarios de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas... la ejecución del Derecho comunitario corresponde a quien materialmente ostente la competencia según las reglas de Derecho interno, puesto que no existe una competencia específica para la ejecución del Derecho comunitario”.

También ha de considerarse la línea jurisprudencial del Tribunal de Justicia de la CE (últimamente STJCE 28 mayo 1998, en el C-298/97, Comisión c. España) en el sentido de que la existencia de competencias compartidas a nivel estatal no justificaría el incumplimiento de las obligaciones y plazos establecidos por una Directiva.

En general, no exime de la obligación de trasposición causa alguna de fuerza mayor, ni en particular, los factores de orden político, de política legislativa o de dificultades de orden económico (SSTJCE 2 febrero 1982, 11 junio 1991).

Junto a esa incorporación normativa, la necesidad de su implementación práctica. Los Estados miembros tienen la obligación de adoptar todas las medidas administrativas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las directivas medioambientales: por ejemplo, conferir un régimen especial de protección a las zonas ZEPA, presentar programas que minimicen el riesgo de las pilas y acumuladores que contengan determinadas materias peligrosas (Directiva 91/57/ CEE del Consejo de 18 de marzo de 1991).

En segundo lugar, la cuestión del efecto directo de las Directivas, en aquellos casos en que no se produzca la transposición cumplido el plazo de la Directiva, o bien ésta se retrase injustificadamente o sea defectuosa. En su virtud, el Tribunal de Luxemburgo considera que además de poder presentar quejas (infra) los nacionales pueden invocar el Derecho medioambiental de la UE ante sus respectivos tribunales emprendiendo acciones por responsabilidad extracontractual por infracción del Derecho comunitario. Una vez invocadas darían lugar normalmente a cuestión prejudicial y, en su caso, a la aplicación del principio de primacía e interpretación conforme con la Directiva a cargo del Juez nacional.

En cualquier caso, las disposiciones de la Directiva han de ser claras y precisas, incondicionales y no dejar márgenes de apreciación en su ejecución. Generarían derechos pero no podrían por sí solas crear obligaciones a cargo de un particular (en este sentido, STJCE 19 noviembre 1991, Francovich y Bonifaci) al ser sus destinatarios naturales los Estados y por consiguiente no podría invocarse frente a un particular.

En nuestro Derecho interno, con todo, aunque el TJCE indicara que existe infracción del Derecho comunitario, el tribunal nacional tendría que apreciar la concurrencia de los requisitos de la responsabilidad patrimonial de la Administración para poder condenar a la Administración: funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos que le sea imputable, ausencia de fuerza mayor, daño antijurídico, daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado.

Si el procedimiento se sustancia ante el propio TJCE, se establecen requisitos para poder apreciar responsabilidad del Estado por infracción del Derecho comunitario. El resultado establecido por la Directiva ha de conferir ciertos derechos a los particulares, el contenido de estos derechos ha de ser identificable en la Directiva y ha de existir un nexo causal entre la violación de las obligaciones por parte del Estado y el daño sufrido por las personas afectadas.

Lo que nos demuestra la práctica (SOMSEN) es que es infrecuente esta invocación por los particulares por varias razones: ausencia de interés económico directo y propio en la ejecución del Derecho ambiental comunitario, carácter de mínimos de la normativa de la Unión Europea, necesidad de exámenes científicos y técnicos detallados y costosos para determinar la infracción, problemas de legitimación de las asociaciones ecologistas.

En nuestro Derecho habría que considerar las posibilidades del recurso contra la inactividad de la Administración que introduce la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, L 29/98 de 13 de julio. En cuanto a la legitimación de las asociaciones ecologistas, se progresa hacia una mayor apertura del proceso a los intereses colectivos o difusos, cifrados en un interés objetivo en la defensa de la legalidad.

Antes de centrarnos en el Derecho derivado relativo a los espacios naturales protegidos, valdría la pena referirse, bien que brevemente, a la virtualidad de los principios comunitarios en la materia. Como vimos anteriormente los principios del Derecho comunitario ambiental son fundamentalmente el de acción preventiva, quien contamina paga, corrección en la fuente, integración en otras políticas a los que hay que añadir el principio de cautela y el de perseguir un nivel de protección elevado, aunque tenga el carácter de mínimo mejorable. Tales principios informan la normativa y la política comunitaria en materia ambiental.

El principio quien contamina paga lleva a que se acuñe el concepto de agente responsable de una contaminación, el cual sea persona física o jurídica, de Derecho público o de Derecho privado, debe pagar los gastos de las medidas necesarias para evitar la contaminación o para reducirla. Los instrumentos básicos para poner en práctica el principio son los estándares o normas y las exacciones económicas a quienes contaminan (tributos, cánones).

Los primeros son mandatos limitativos de la actividad contaminante de las empresas. Pueden ser normas de calidad ambiental, que establecen los niveles de contaminación que no deben superarse; normas de producto, sobre la composición o diseño de un producto; normas aplicables a instalaciones fijas que pueden a su vez ser de emisión (niveles límite de contaminantes que pueden emitir), de concepción (sobre la construcción de las instalaciones) y de explotación.

Por lo que hace a los cánones o exacciones económicas fiscales o parafiscales sobre la contaminación, pretenden incrementar el interés de quien lo paga para reducir la carga contaminante, subvenir a la corrección de ésta y corregir la tendencia a externalizar este tipo de costes.

El principio de acción preventiva parte de la consideración de que conviene prevenir el daño ecológico antes de su producción efectiva, pues a menudo la reparación posterior es imposible o muy costosa. Se parte de la técnica autorizatoria, cuyo otorgamiento es requisito previo para el lícito despegue de una actividad. Ejemplo claro sería también la técnica de la Evaluación de Impacto Ambiental.

El principio de cautela responde al hecho constatable de que a veces las consecuencias finales sobre el medio ambiente y la salud sólo se manifiestan a largo plazo por lo que las políticas de la comunidad han de atajar lo que razonablemente pueda presumirse que constituye un riesgo o incluso suscita dudas, hasta tanto sean despejadas.

Queda plantearse su virtualidad. Lo cierto es que no sólo informan la política y normativa de la UE en la materia, sino que son parte integrante del Derecho comunitario y se integran como otros principios (confianza legítima, proporcionalidad) en el acervo jurídico de los Estados miembros.

Si existe según el Tribunal de Luxemburgo una obligación de los tribunales nacionales de interpretar el Derecho interno conforme a las Directivas comunitarias, también dicha interpretación ha de adecuarse a los principios de aplicación. Correlativamente, el Tribunal de Justicia en alguna sentencia reciente admite que las propias Directivas sean enjuiciadas e interpretadas a la luz de los principios.

Pero incluso estimo que podría irse más allá. En un ordenamiento que a ratos parece inabarcable la utilización de los principios proporciona instrumentos útiles para afrontar los problemas.

II. LA CONFORMACIÓN DE LA RED EUROPEA NATURA 2000

Como señalamos, antes de incorporar la protección del medio ambiente al acervo jurídico comunitario, ya en 1974 la Comisión hacía recomendaciones a sus Estados miembros sobre la protección de las aves y sus hábitats. Algún tiempo después, se dictó la Directiva 79/409/CEE del Consejo de 2 de abril de 1979 relativa a la conservación de las aves silvestres.

En ésta se pretende que los Estados conserven, mantengan o restablezcan una diversidad y una superficie suficiente de hábitats para las aves incluidas en los anexos, a través de la creación de auténticos santuarios denominados zonas especiales de protección (ZEPAS). Al mismo tiempo obliga a los Estados a introducir un régimen general de protección de estas especies.

La STJCE de 18 de mayo de 2001 precisamente condena a Italia por permitir como excepción general y permanente la captura de tres especies de las protegidas por la Directiva, sin que baste una simple Circular administrativa recomendando una lectura de la norma acorde con dicha Directiva.

Surge la cuestión del modo en que se vinculan estas zonas especiales de protección con las distintas figuras de protección de espacios naturales de los Estados miembros. En principio coexisten, de manera que un mismo espacio puede ser al tiempo ZEPA y la figura correspondiente de Derecho interno. No solamente ésto, sino que los Estados suelen cumplir sus obligaciones respecto a las zonas especiales de protección precisamente a través de la figura interna que coincide espacialmente con aquella.

Ninguna objeción tiene la Comisión, con tal de que se respete el estándar exigible de protección que las ZEPAS demandan conforme a la normativa comunitaria. En este sentido, la STJCE de 18 de marzo de 1999 considera que Francia debió haber protegido como ZEPA una zona amplia del estuario del Sena, no siendo suficiente que se aplique a ese lugar una figura interna del Derecho francés, la zona importante para la conservación de las aves, que no implica el mismo régimen de protección de la Directiva ni la misma garantía de la supervivencia y reproducción de las aves.

Más ambiciosa en sus planteamientos resulta la Directiva 92/43/CEE del Consejo de 21 de mayo de 1992 relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la flora y fauna silvestre, modificada por Directiva 97/62/CE del Consejo de 27 de octubre y por Directiva 2006/105/CE del Consejo de 20 de noviembre de 2006, transpuesta inicialmente por RD 1997/95 de 7 de diciembre, modificado a su vez por RD 1193/98 de 12 de junio.

Pretende establecer una red ecológica europea coherente de zonas especiales de conservación, denominada Natura 2000, que incluirá además a las ZEPAS, en un procedimiento que comprende cuatro etapas.

En palabras de la STJCE 11 septiembre de 2001, asunto C-71/99, Comisión c. Alemania, “En primer lugar, cada Estado miembro propone una lista de lugares con indicación de los tipos de hábitats naturales de los enumerados en el Anexo I y de las especies autóctonas de las enumeradas en el Anexo II de la Directiva que albergan tales hábitats (artículo 4, apartado 1). En segundo lugar,

tomando como base las listas de los Estados miembros y de común acuerdo con cada uno de ellos, la Comisión redactará un proyecto de las listas de lugares de importancia comunitaria (artículo 4, apartado 2, párrafos primero y segundo). En tercer lugar, la Comisión aprobará la lista de los lugares designados como de importancia comunitaria, según el procedimiento previsto en el artículo 21 de la Directiva (artículo 4, apartados 2, párrafo tercero y 3). En cuarto lugar, los Estados miembros designarán los lugares de importancia comunitaria como zonas especiales de conservación (ZEC)”.

Se aprecia frente al protagonismo de los Estados al decidir las ZEPAS, que aquí la Comisión se reserva un papel protagonista y posiblemente por dos razones. En primer lugar, porque la Red Natura 2000 ha de formar un todo coherente, de manera que es deseable que se conforme desde una perspectiva supraestatal. En segundo y menos confesable lugar, porque se teme que dejar la responsabilidad a los Estados conlleve que se caigan de la lista por razones no ambientales lugares que merecerían estar por sus valores naturales.

La STJCE 7 de noviembre de 2000 resuelve una cuestión prejudicial sobre la interpretación de un precepto de la Directiva hábitats. Se planteaba si al proponer la lista de lugares, el Estado debía ya evaluar las consideraciones económicas, sociales y culturales que pudieran modular o evitar la propuesta. El Tribunal rechaza esta autorestricción e indica que tales consideraciones las debe ponderar la autoridad comunitaria al elaborar la lista de lugares de interés comunitario, teniendo a la vista la panorámica global de la situación europea.

Entendemos que es perfectamente compatible con ese criterio del Tribunal el que por parte de las autoridades nacionales se haga acopio de información que se pueda elevar a la Comisión como elemento de juicio en la decisión final.

La sentencia antes citada de 11 de septiembre de 2001, frente a las alegaciones alemanas de que los Estados gozan de margen de discrecionalidad para elaborar su propuesta, les atribuye más modestamente cierta facultad de apreciación.

La sentencia de 20 de junio de 2007 recaída en el asunto C-235/04 condena al Reino de España por considerar que no ha clasificado como ZEPA territorio suficiente para ofrecer protección a todas las especies de aves del anexo I de la Directiva así como al resto de aves migratorias no incluidas en el mismo. Es revelador que niegue que pueda entenderse cumplida esta exigencia por hallarse protegidos estos espacios al amparo de la Directiva 92/43. Dice el Tribunal que no se puede eludir el cumplimiento de las obligaciones de la Directiva 79/409 invocando el cumplimiento de medidas diferentes de las en ella previstas.

Con lo cual cabe concluir que las ZEPAS deben revestir un carácter autónomo y que aún podría darse el caso de que tuvieran que coincidir tres figuras de protección sobre un mismo territorio: Zona Especial de Conservación, ZEPA y la figura declarativa del Derecho estatal o del autonómico correspondiente.

Otra cuestión interesante en un primer momento fue la relativa al régimen aplicable a los lugares de importancia comunitaria que habiendo sido propuestos por una Comunidad Autónoma aún no hubieran sido aprobados por la Comisión. El régimen cautelar previsto comenzaba cuando figuraba en la Lista de Lugares de Importancia Comunitaria.

Ha de considerarse la sentencia de 13 de enero de 2005 del Tribunal de Luxemburgo que en la misma línea añade que, respecto a terrenos incluidos en las listas propuestas, antes de su aprobación por la Comisión, los Estados miembros están obligados a adoptar medidas de protección adecuadas para proteger el interés ecológico de dichos lugares.

De la sentencia resulta claro que no existiría una expresa previsión al respecto ni en la Directiva citada ni en el RD 1997/1995. Estaríamos por tanto ante una laguna que habría que colmar atendiendo a la regulación genérica de espacios naturales protegidos en nuestro ordenamiento y a la solución que de la misma se deriva para tutelar los valores naturales de un terreno antes de que se materialice la declaración de espacio natural protegido y la aplicación del correspondiente régimen de protección.

Pues bien, la cuestión la resuelven los artículos 7 y 24 de la L 4/89 de 27 de marzo de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres. El artículo 7 prohíbe que durante la tramitación de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (como regla general, recordemos, anterior a la declaración del espacio natural protegido) la realización de actos que supongan transformación sensible de la realidad física y biológica y puedan llegar a hacer imposible o dificultar de forma importante la consecución de los objetivos de aquel.

Entendemos que dicho precepto sería aplicable por analogía al supuesto que nos ocupa por existir identidad de razón. La inclusión de un terreno en una propuesta de LIC, como la propia tramitación de un PORN, supone un paso en el proceso que culminará con la declaración de espacio natural protegido y la aplicación del correspondiente régimen de protección.

En cuanto al 24, también podría incardinarse en su supuesto de hecho el problema que nos ocupa. Las consecuencias previstas en el precepto se darían cuando de las informaciones obtenidas por la Administración competente resultara la existencia de una zona bien conservada, amenazada por un factor de perturbación que potencialmente pudiera alterar tal estado o cuando se dedujera la misma circunstancia con ocasión de la tramitación de un PORN.

En tales supuestos, se establecería un régimen de protección preventiva que puede incluso culminar en la aplicación de alguno de los regímenes de protección previstos previo cumplimiento de los trámites de audiencia, información pública y consulta a las Administraciones afectadas.

Se solventa esta laguna que, caso de no recibir respuesta, podía incluso poner en peligro la buena marcha del proceso y, ya en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y Biodiversidad, se dice con toda claridad en el último párrafo del artículo 42.2 que *desde el momento que se envíe al Ministerio de Medio Ambiente la lista de los espacios propuestos como Lugares de Importancia Comunitaria, para su traslado a la Comisión Europea, éstos pasarán a tener un régimen de protección preventiva que garantice que no exista una merma del estado de conservación de sus hábitat y especies hasta el momento de su declaración formal.*

Una vez aprobada la Lista comunitaria, cabe plantearse qué posibilidades tiene el Estado de cuestionar o discutir los lugares incluidos y cómo incidiría en los proyectos y obras en marcha. A estas cuestiones da respuesta la sentencia del Tribunal de 14 de enero de 2010 recaída en el asunto C-226/08, resolviendo una cuestión prejudicial planteada por un tribunal alemán.

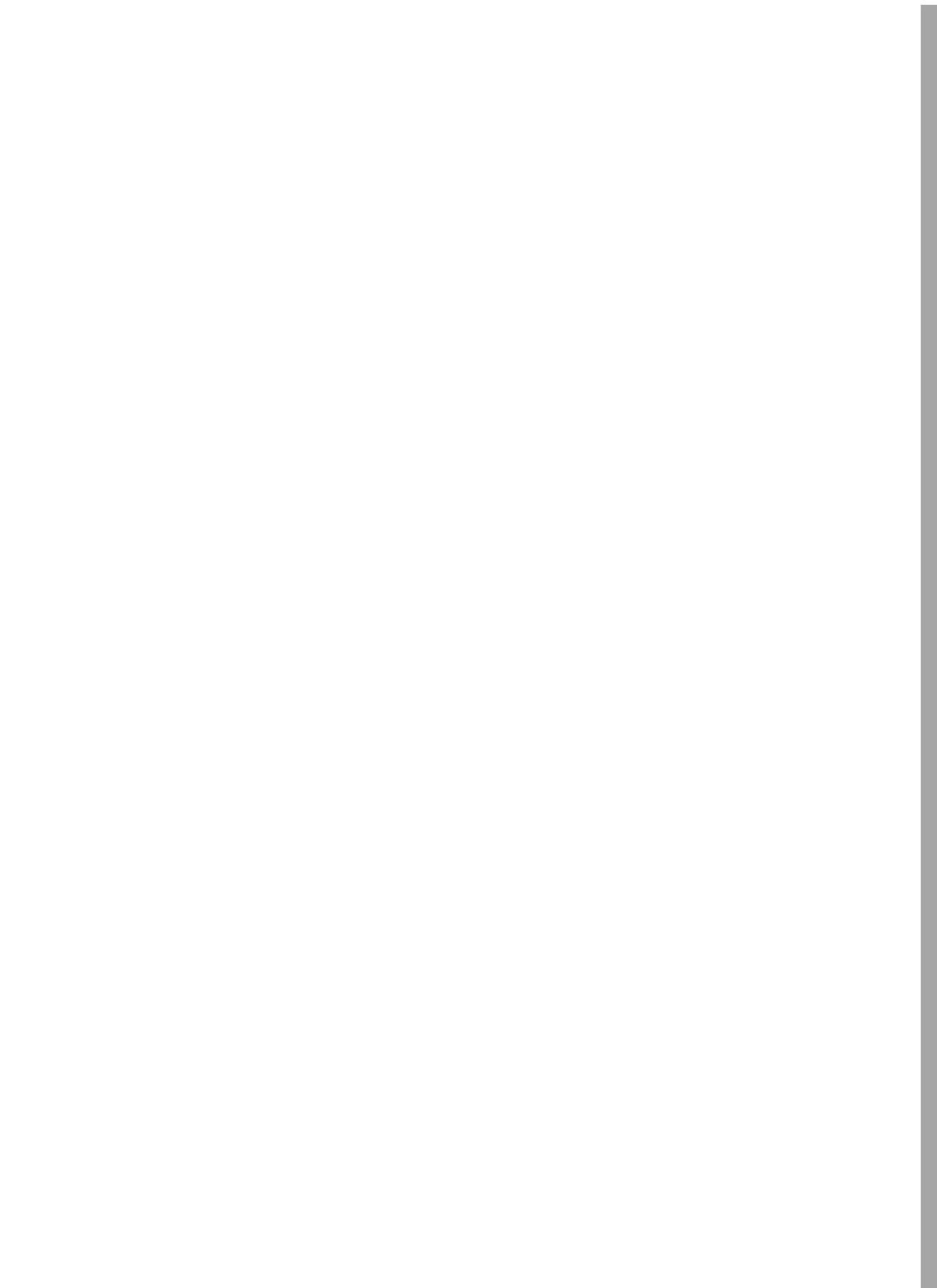
En cuanto a la primera cuestión se insiste en que un Estado miembro no puede denegar su conformidad para la inclusión de uno o más lugares en el proyecto de lista por motivos distintos de los relativos a la protección del medio ambiente.

En cuanto a obras en marcha, si continúan después de la inclusión del lugar en la lista de LIC, deben someterse a evaluación de sus repercusiones. Se refiere en particular a la realización de dragados periódicos y necesarios para mantener una determinada profundidad necesaria para que un canal siguiera siendo navegable. Sí admite que se trate como un único proyecto.

Resulta también interesante la sentencia del Tribunal de Justicia de 4 de marzo de 2010 recaída en el asunto C-241/08 que enfrenta a la Comisión y a la República Francesa. Concluye la sentencia que no caben dispensas generales de determinadas actividades de la necesidad de una adecuada evaluación de sus repercusiones sobre el medio ambiente y que, por tanto, resultaba contrario a la Directiva establecer, como hacía la legislación francesa, que con carácter general la pesca y la caza que se practicara *en las condiciones y en los territorios autorizados por las leyes y los reglamentos en vigor no constituyen actividades perturbadoras ni tienen tales efectos*.

En definitiva, el Tribunal de Justicia se decanta con claridad por una interpretación exigente de las obligaciones derivadas de las Directivas para los Estados miembros, reaccionando frente a los intentos de éstos de menoscabar o relativizar dicha protección.

En cualquier caso, 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 de la región biogeográfica mediterránea constituye el cierre de otra etapa y abre paso a la necesaria declaración por parte de las autoridades nacionales competentes, en nuestro caso las Comunidades Autónomas.





CAPÍTULO
3

LOS ESPACIOS
NATURALES
PROTEGIDOS EN
EL RÉGIMEN DE
DISTRIBUCIÓN DE
COMPETENCIAS

I. CONSIDERACIONES INTRODUCTORIAS

La aparición de un sistema descentralizado, a semejanza del Derecho Constitucional Europeo (Alemania –Länders-, Francia –Departamentos-, Italia –Regiones-,...) consiste en una de las grandes aportaciones que la Constitución española ha plasmado en nuestro Derecho, configurándose como modelo de distribución efectiva de competencias entre el Estado y otros entes políticamente descentralizados. La estructura del Estado español es, en consecuencia, el resultado de dos procesos: un proceso constituyente, que no define la estructura del Estado, pero posibilita su definición, y un proceso estatuyente, que se inició en 1979 y que culmina en 1983, a través de los cuales queda definida la estructura del Estado dentro del marco que ofrece la Constitución y que se encuentra actualmente en fase de revisión.

La distribución de competencias constituye el núcleo central de la ordenación jurídica de todo Estado políticamente descentralizado y que, como apunta GARCÍA DE ENTERRÍA, dicho proceso jurídico no se basa en una relación de jerarquía.

A diferencia de lo que ocurría con las vías de acceso a las autonomías, en la que básicamente se distinguían dos tipos de Comunidades Autónomas –artículos 143 y 151 CE-, en la distribución de competencias la Constitución prevé un único modelo con una secuencia temporal distinta. Las Comunidades Autónomas del artículo 151 CE podían asumir competencias dentro del listado del artículo 148 CE y también dentro del listado del artículo 149 CE desde el mismo momento de su constitución en Comunidades Autónomas, en tanto que las Comunidades Autónomas del artículo 143 CE sólo podían las competencias inicialmente dentro del artículo 148 CE, debiendo esperar 5 años y reformar sus Estatutos de Autonomía para poder asumir competencias dentro del artículo 149 CE. La total equiparación de ambas vías llegó con la Ley Orgánica 9/1992 de Transferencia.

El artículo 148 CE consagra la interpretación que de la Constitución hacen los Estatutos de Autonomía. Mientras, en cuanto al artículo 149 CE, el término competencia exclusiva no quiere decir competencia excluyente, debiendo determinarse cuáles son las materias no compartibles y las que sí lo son. PÉREZ ROYO propone tres tipos: a) Competencias exclusivas y excluyentes –reserva absoluta-; b) Competencias del Estado sobre las bases; c) Competencia del Estado sobre la legislación básica, correspondiendo a las Comunidades Autónomas el desarrollo legislativo. En este tercer grupo se encuadra el artículo 149.1.23 CE que distribuye las competencias en materia de medio ambiente, como posteriormente analizaremos.

Como último elemento sustantivo en la distribución de competencias debe reflejarse la importancia del Tribunal Constitucional, órgano que se encarga de resolver, como institución que vela por el imperio de la Constitución, los conflictos de competencias que se plantean, fundamentalmente entre el Estado y las Comunidades Autónomas –artículos 59ss. LOTC-. El Tribunal Constitucional no tiene una misión preventiva, es decir, no puede razonar en abstracto sobre estos supuestos, sino que tiene una función reparadora (SSTC 104/1988, 15/1997, 87/1997, 13/1998). A pesar de ello, el Alto Tribunal reconoce que *“la finalidad del conflicto va más allá del caso concreto, ya que tiene que fijar el orden competencial”* (STC 8/1989).

Finalmente debemos hacer referencia a los Entes Locales, que gozan de autonomía para el desarrollo de sus competencias (ex artículos 137 y 140 CE). Debemos calificar de gran relevancia la modificación que ha sufrido la LOTC operada por la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, teniendo como especial fundamento el reforzar el papel de los Entes Locales y profundizar en el proceso de descentralización orgánica. Ello se ha plasmado en la más importante innovación que introduce dicha ley, puesto que legitima a los Entes Locales ante el Tribunal Constitucional en defensa de su autonomía frente a normas con rango de ley que la menoscaben.

II. EL MEDIO AMBIENTE EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA PARA ANDALUCÍA

1. LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE A NIVEL ESTATUTARIO

La tutela del medio ambiente en el Ordenamiento jurídico español ha sido estratificada en las tres esferas principales de poder existentes (Estado, Comunidad Autónoma y Entidades Locales). El proceso de recepción estatutaria lo podemos dividir en dos fases: una primera, relativa al momento de aprobarse los primeros Estatutos de Autonomía, y una segunda, la actual, de reforme de los Estatutos de Autonomía. Si bien el paradigma que se va a tomar como referencia va a ser el Estatuto de Autonomía para Andalucía, no podemos olvidar la proyección sistemática con otras normas institucionales básicas de las demás Comunidades Autónomas.

2. LA PRIMERA FASE: LA CONSIGNACIÓN ESTATUTARIA DEL MEDIO AMBIENTE EN LA LO 6/1981, DE 30 DE DICIEMBRE, POR LA QUE SE APRUEBA EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA PARA ANDALUCÍA

El instrumento principal de las competencias que asumen las Comunidades Autónomas son sus Estatutos de Autonomía, siendo primigeniamente la Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, la norma estatutaria para Andalucía, que recepcionó varias competencias en materia de medio ambiente, configurando “un sistema propio de protección ambiental”, pudiéndose observar cuatro planes fundamentales:

1. Consideración del medio ambiente como objetivo básico –artículo 12.3.5º EAA-, no apareciendo como tal en ninguno de los Estatutos que accedieron por la vía del art. 151 CE.
2. Determinación de las competencias exclusivas: montes, aprovechamientos, servicios forestales y vías pecuarias, marismas y lagunas, pastos, espacios naturales protegidos y tratamiento especial de zonas de montaña –artículo 13.7 EAA-.
3. Determinación de las competencias de desarrollo legislativo y ejecución: higiene de la contaminación biótica y abiótica, vertidos industriales y contaminantes en las aguas territoriales correspondientes al litoral andaluz –artículos 15.1.7º y 17.6 EAA-.
4. Conexión con otras materias que inciden en el medio ambiente, debido a su carácter polidrico: objetivos básicos de la economía andaluza –artículo 12.2.3º EAA-, bienes de dominio público y patrimonial que corresponda a la Comunidad –artículo 13.9 EAA-, política territorial -artículo 13.8 EAA-.

Sin embargo, a pesar de la amplitud de competencias, directa o indirectamente, relacionadas con el medio ambiente, desde un principio se le ha achacado que “adolece de progresividad respecto a las Comunidades Autónomas que accedieron por la misma vía, en cuanto al alcance en algunas materias de las potestades normativas reales de las que gozan las Comunidades Autónomas” criticándose respecto a los artículos 13.7 y 15.1.7º que acusan una falta de exposición más sistemática y que realizan una interpretación muy restrictiva del artículo 149.1.23 CE.

No obstante, a pesar de estas críticas que se indican, el desarrollo legislativo del Estatuto de Autonomía puede calificarse en esta primera etapa de satisfactorio, aunque no en un grado extremo. Pensemos que la legislación de nuestra Comunidad Autónoma constituye un ejemplo pionero en cuanto a la creación de una normativa general en materia de medio ambiente, la Ley 7/1994, de 18 de mayo, de Protección Ambiental.

3. LA SEGUNDA FASE: LA CONSIGNACIÓN ESTATUTARIA DEL MEDIO AMBIENTE EN LA LO 2/2007, DE 19 DE MARZO, DE REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA PARA ANDALUCÍA

Como señala la propia Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, se trata de “*un Estatuto para el Siglo XXI*”, lo que conlleva un paso más en la autonomía de Andalucía, pero igualmente, un paso más en la protección de los bienes jurídicos estatutariamente recepcionados.

Partiendo de la tesis ecléctica de LOPERENA ROTA, el proceso de reforma estatutaria en el que nos hallamos, ha supuesto la subjetivización del medio ambiente como derecho de los ciudadanos. No es sino una manifestación más, quizás la más significativa, de la plasmación del Estado ambiental de Derecho. Así, como paradigma podemos citar los artículos 18 LO 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, 23 LO 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, 27 LO 6/2006, de 19 de junio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, preceptos que, al igual que el

art. 28.1 del Estatuto andaluz al que después haremos referencia, han recogido una aspiración jurídica de la sociedad, esto es, la subjetivización del derecho al medio ambiente más allá de la puesta en marcha de políticas ambientales más o menos ambiciosas. Esta interpretación literal y sistemática del medio ambiente en las diferentes normas institucionales básicas de las Comunidades Autónomas, se ve reforzada por el propio artículo 3.1 del Código Civil *“Las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquéllas.”*.

Las claves jurídico-ambientales de la LO 2/2007, de 19 de marzo pueden sistematizarse de la siguiente forma:

- a. Recepción del medio ambiente como uno de los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma (art. 10). No es sino la plasmación del anterior artículo 12 de la LO 6/1981, de 30 de diciembre, pero con un plus, con un valor que hay que tomar como referencia que se recoge de manera explícita: el desarrollo sostenible.
- b. Subjetivización del medio ambiente de acuerdo con el principio de desarrollo sostenible (arts. 28, 36, 157.3.1).
- c. Asunción competencial coherente con la Constitución, el anterior Estatuto, el proceso de transferencia de competencias y los pronunciamientos del Alto Tribunal, sin perjuicio de ciertas controversias que han surgido en la interpretación del art. 51 (Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir).
- d. Prioridad en la tutela del medio ambiente al plasmar el Título VII el marco de sostenibilidad de la política de los poderes públicos de Andalucía. El Estatuto de Autonomía de Andalucía es pionero en la consignación de un título específico dedicado al medio ambiente. Respecto del resto de Estatutos de Autonomía en proceso de reforma o reformados no han dedicado un título singular a dicho bien jurídico, sino que simplemente lo incluyen dentro de los principios rectores de los poderes públicos (Aragón –art. 18.4-, Illes Balears –art.12.3-, Comunidad Valenciana –art. 22-, Canarias –art. 7.3.d y f según propuesta de reforma publicada en el B.O. Congreso de 22 de septiembre de 2006-, Castilla La Mancha –art. 9.5 según propuesta de reforma publicada en el B.O. Congreso de 9 de febrero de 2007-, Castilla León –art. 16.2 y 15 según propuesta de reforma publicada en el B.O. Congreso de 15 de diciembre de 2006-), salvo el Estatuto de Autonomía de Cataluña que dedica un artículo especial a los principios rectores en materia de medio ambiente –art. 46-. Afirmar, por tanto, que la fórmula utilizada por el Estatuto de Autonomía de Andalucía es la más ambiciosa en cuanto a la consagración del medio ambiente no es faltar a la verdad, lo que también conlleva que en consecuencia con dicha ambición, la plasmación práctica debe ser coherente con la fórmula estatutariamente utilizada y servir de referente en esta materia.

Asimismo, se puede decir que la sistemática proyectada en el presente Estatuto es, en parte, tributaria de la que el Tratado de la Unión Europea de 1992 utiliza, esto es, la consagración del medio ambiente como uno de los principios de la política andaluza y la consagración de un Título singular al medio ambiente, y, en parte, de la Carta Europea de Derechos Fundamentales de 7 de diciembre de 2000 –artículo 37-, por la consagración de un derecho que corresponde a cada uno de los ciudadanos ex art. 28 del Estatuto.

Consecuencia lógica de lo antedicho es la puesta en práctica de una Administración moderna y ágil que sea capaz de dar respuesta a los problemas que surjan de la tutela del medio ambiente, cuestión que corresponde analizar en los siguientes epígrafes.

III. CLAVES PARA LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE

1. EL MEDIO AMBIENTE COMO MATERIA COMPETENCIAL

La Constitución española, fruto del consenso bajo la que fue elaborada, consagra al medio ambiente en los artículos referentes a la distribución de competencias.

En primer lugar, señala JORDANO FRAGA que no podemos caer en una mera argumentación literal de los preceptos que consagran expresamente al medio ambiente, puesto que el bien jurídico en sí mismo tiene una perspectiva más amplia. Una de las notas esenciales del ambiente es su transversalidad, su horizontalidad, es decir, que afecta a diversas materias, lo que es aplicable tanto al artículo 148 CE, como al artículo 149 CE (STC 102/95, de 26 de junio).

Por tanto, la existencia de un título competencial específico no empece la inclusión de otros títulos con incidencia en el medio ambiente (en sentido negativo, véase la STC 80/1995; En sentido positivo SSTC 72/1982, 113/1983, 77/1984, 144/1985, 227/1988, 103/1989, 149/1991, 36/1994, 102/1995, entre otras). La STC 15/1998 ha confirmado posteriormente esta doctrina declarando que *“la unicidad del territorio o espacio físico no impide el ejercicio simultáneo de una pluralidad de potestades-competencias por los diversos poderes públicos territoriales, es decir, la coexistencia de instancias y títulos de poder públicos diferentes”*.

Pero, ahondando en la cuestión, el pronunciamiento que el Alto Tribunal realiza es de importancia capital: *“ [...] no obstante su transversalidad no puede justificar su vis atractiva de la materia medio ambiente, ya que en ella no se encuadra cualquier tipo de actividad relativa a los recursos naturales o a las actividades humanas, sino sólo las que directamente tienda a su conservación, protección o mejora”*.

En resumen, se impone una *acción sinérgica* de todas ellas. Cae por su propio peso la íntima dependencia entre el reparto y desarrollo correcto de las competencias políticas y el adecuado grado de colaboración y cooperación interterritoriales en el Estado descentralizado en que nos hallamos, reforzado por la Ley 4/1999 de 14 de enero, pero que en la práctica dista mucho de convertirse en una realidad palpable.

En este sentido, como ha reiterado el Tribunal Constitucional *“la colaboración, la articulación recíproca, la interacción positiva y la acción conjunta operan sin perjuicio y con independencia del reparto territorial de competencias. Sin embargo, ambos planos suelen confundirse, por lo que se derivan consecuencias negativas para la protección del medio ambiente”* (SSTC 149/1991, 13/1992, 80/1993, 36/1994, 15/1998).

1.1. ARTÍCULO 149.1.23 CE: COMPETENCIAS LEGISLATIVAS

Según MUÑOZ MACHADO, el modelo que ofrece este artículo es similar al que presentan la legislación alemana y la austriaca, ofreciendo, a priori, simplicidad, descentralización y economía.

- La legislación básica del Estado

El artículo 149.1.23 CE reserva a favor del Estado *“la legislación básica sobre protección del medio ambiente y sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias”*. El concepto “legislación básica” supone la posibilidad de que el Estado establezca los principios fundamentales que deberían observar las Comunidades Autónomas, es decir, la normativa mínima común.

Sobre esta premisa, la interpretación que ha ido realizando el Tribunal Constitucional con relación a dicha competencia ha resultado decisoria. En ella, podemos distinguir tres fases:

En una primera fase, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional autorizó al Estado a dictar una regulación sumamente minuciosa en función de su competencia en la legislación básica ambiental, desconociendo las competencias atribuidas a las Comunidades Autónomas. Se deben destacar las SSTC 64/1982, 69/1982, 227/1988, 148/1991, 149/1991, entre otras. Esta última, en relación a la Ley de Costas declara expresamente que *“en materia de medio ambiente el deber estatal de dejar un margen de desarrollo a la legislación autonómica es menor que en otros ámbitos y que, en consecuencia, no cabe afirmar la inconstitucionalidad de las normas estatales, aduciendo que por el detalle con el que están concebidas no permiten desarrollo alguno”*.

Este estado de cosas va a sufrir una alteración fundamental con la STC 102/1995, de 26 de junio, que va a suponer un punto de inflexión en la jurisprudencia constitucional. En su FJ 8 establece que *“en materia de medio ambiente, el deber estatal de dejar un margen al desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica, aún siendo menor que en otros ámbitos, no se puede llegar, frente a lo afirmado en la STC 149/1991, de la cual hemos de apartarnos en este punto, a tal grado de detalle que no permita desarrollo legislativo alguno de las Comunidades Autónomas con competencias en materia de medio ambiente, vaciándolas así de contenido”*. Esta nueva doctrina fue apuntada tímidamente en el FJ 2 de la STC 170/1989, de 19 de octubre, y consagrada posteriormente por las SSTC 156/1995, 163/1995, 16/1997, 28/1997, 14/1998 y 115/1998.

Ahora bien, la nueva doctrina reseñada no puede desconocer un límite que juegan las leyes básicas: operan, en la medida en que vienen a fijar el alcance preciso en el que las Comunidades Autónomas pueden ejercitar legítimamente sus competencias, como canon en el control de constitucionalidad de las leyes autonómicas (SSTC 137/1986, 27/1987, 156/1995, 163/1995).

La última fase la culmina la STC 194/2004, de 10 de noviembre, que resuelve el recurso de constitucionalidad del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía y de las Cortes de Aragón frente a la modificación operada en la Ley 4/89 de 27 de marzo por las Leyes 40 y 41/1997, al establecer la excepcionalidad de la intervención del Estado en la consideración de lo básico, dejando sólo al Estado la fijación del común denominador normativo necesario para asegurar la unidad fundamental prevista por las normas del bloque de la constitucionalidad que establecen la distribución de competencias (...) pero correspondiendo a las Comunidades autónomas la aplicación ordinaria y general de la normativa básica e (...) incluso el ejercicio por el Estado de medidas puntuales y concretas deben tener carácter excepcional”.

En este sentido se pronuncia el art. 57.4 del Estatuto de Autonomía de Andalucía en la redacción dada por la LO 2/2007 al señalar que la gestión de espacios naturales situados íntegramente en el territorio de Andalucía corresponde a la Comunidad Autónoma.

Un segundo problema que emerge necesariamente del concepto “legislación básica” es el que se deriva de su dimensión formal. La Constitución hace referencia al concepto de “bases”, “condiciones básicas” y “normas básicas”. En este momento surge la controversia: cuando se habla de “legislación básica”, ¿pueden entrar en juego las normas de naturaleza reglamentaria? Dicha cuestión fue uno de los motivos por el que varias Comunidades Autónomas recurrieron la Ley estatal 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres.

La excepcionalidad de la consagración de la legislación básica a través de normas de rango inferior a la Ley es la regla. Así se pronuncia el FJ 7 de la STC 194/2004, de 10 de noviembre; *“Este Tribunal, cierto es, ha admitido que la exigencia aquí considerada no es absoluta; y consecuentemente ha estimado que excepcionalmente pueden considerarse básicas algunas regulaciones no contenidas en normas con rango legal e incluso ciertos actos de ejecución cuando, por la naturaleza de la materia, resultan complemento necesario para garantizar la consecución de la finalidad objetiva a que responde la competencia estatal sobre las bases [STC 48/1988, FJ 3 c). Asimismo, SSTC 69/1988, 80/1088, 132/1992 y 179/1992]. Sin embargo, no cabe olvidar, en contrapartida, que la atribución de carácter básico a normas reglamentarias, a actos de ejecución o incluso a potestades administrativas ha sido entendida por este Tribunal como una dispensa excepcional. Y, de otro lado, que esta excepción venía impuesta por una situación de transición, en la que era necesario adecuar la legislación preconstitucional a situaciones nuevas derivadas del orden constitucional, como ya se dijo en la STC 69/ 1988» (STC 109/2003, FJ 4).”*. En idéntico sentido se pronuncia la STC 65/2010, de 28 de octubre al resolver el conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno de Aragón frente al Real Decreto 1229/2005, de 13 de octubre, por el que se regulan las subvenciones públicas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado en las áreas de influencia socioeconómica de los Parques Nacionales.

- Las normas adicionales de protección

El artículo 149.1.23 CE reserva a favor de las Comunidades Autónomas esta competencia, igualmente recogido en el art. 57.3 in fine del Estatuto andaluz. No se trata de desarrollar la normativa estatal sino de completarla con soluciones diferenciadas propias, siempre que sean compatibles y, en todo caso, que sean más exigentes que la legislación básica (SSTC 102/1995, 156/1995). El Tribunal Constitucional, de hecho, ha declarado inconstitucionales normas autonómicas menos severas que las generales (SSTC 196/1996 y 16/1997).

En un primer momento, el reconocimiento de estas competencias supuso el aceptar las posibilidades legislativas en materia de medio ambiente a las Comunidades de autonomía diferida, es decir, a las que habían accedido por la vía del art. 143 CE (STC 170/1989, que entendió constitucional una Ley madrileña que declaró el Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares). De ello ha resultado una evidente dificultad para distinguir tales normas adicionales de protección de las que son estrictamente normas de desarrollo.

- El desarrollo legislativo autonómico

Del contenido del artículo 149.1.23 CE debemos deducir que a las Comunidades Autónomas les corresponde el desarrollo legislativo de la normativa básica estatal, conectándose con lo dicho en el FJ 8 de la STC 102/1995, de 26 de junio, que señala que *“aunque la redacción de la Constitución lleva naturalmente a la conclusión de que el constituyente no ha pretendido reservar a la competencia legislativa del Estado sólo el establecimiento de preceptos básicos necesitados de ulterior desarrollo, sino que, por el contrario, la Constitución no excluye la posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan desarrollar también, mediante normas legales o reglamentarias, la legislación estatal”*.

Como hemos significado, la reciente doctrina del Alto Tribunal reconoce la excepcionalidad en la intervención del Estado en la aplicación de lo básico (STC 194/2004), excepcionalidad refrendada por las SSTC 35/2005, 81/2005 (con relación a la Ley 3/1999, de creación del Parque Nacional de Sierra Nevada) y la 331/2005 (en relación con la Ley 8/1999, de creación del Espacio Natural de Doñana). Este es el sentido de los apartados 1 y 2 del artículo 57 del Estatuto andaluz.

Asimismo, debemos destacar que el art. 57.3 del Estatuto andaluz prevé las competencias compartidas en relación al establecimiento y regulación de los instrumentos de planificación ambiental y del procedimiento de tramitación y aprobación de estos instrumentos. De la lectura de la STC 194/2004 (FJ19) se puede deducir claramente la constitucionalidad de dicha previsión al subrayar que *“serán ellas (las Comunidades Autónomas), por tanto, quienes hayan de elaborar y aprobar, con rango legal o reglamentario, los Planes de ordenación cuanto tengan asumidos el desarrollo legislativo y la ejecución. Por otra parte, la naturaleza normativa de todos los planes, permite que esta función pueda entrar en la órbita de la competencia estatal legiferante en tanto cumpla el requisito exigido constitucionalmente al respecto, su contenido básico y mínimo”*.

1.2. EL ARTÍCULO 148.1.9 CE: COMPETENCIAS EJECUTIVAS

Las competencias de gestión o ejecución, consagradas en todos los Estatutos de Autonomía, conllevan desde luego el ejercicio de la potestad organizativa autonómica y la regulación de especialidades procedimentales, como repara BERMEJO VERA. En el seno de esta responsabilidad autonómica deben enmarcarse las importantes potestades autorizatorias, sancionatorias o inspectoras que asumen distintos órganos de las Administraciones autonómicas.

En este ámbito de gestión del medio ambiente se plantean tres problemas de esencial relevancia, debido a la incidencia de pretendidas competencias ejecutivas estatales en materia ambiental:

1. El Estado ha tendido a reservarse para sí, en exclusiva, la gestión de “intereses medioambientales generales”, es decir, espacios que afectan al interés general por su especial consideración, si bien como resalta el FJ 9 de la STC 194/2004 los mecanismos de cooperación o colaboración que ponga en marcha el Estado *“no otorga al mismo competencias que no ostenta”*.

2. De igual modo, se observa esta tendencia reservista del Estado vinculada a asuntos de interés supraautonómico, es decir, situadas en el territorio de más de una Comunidad Autónoma. El Tribunal Constitucional ha declarado de forma fehaciente que *“la supraterritorialidad no configura título competencial alguno en esta materia”* (SSTC 329/1993, 102/1995, 194/2004).
3. Finalmente, debemos estudiar las atribuciones que para sí hace el Estado sobre la gestión de bienes de dominio público estatal. Es opinión pacífica doctrinal y jurisprudencial (SSTC 141/1991 y 102/1995) que la titularidad del dominio público no confiere por sí competencia alguna. Las facultades dominicales sólo pueden ser legítimamente utilizadas en atención a los fines públicos que justifican la existencia del dominio público, pero no para condicionar de manera abusiva las competencias autonómicas. Debe tenerse en consideración que la STC 38/2002, de 14 de febrero, en conflicto acumulado de competencias con relación a la regulación estatal y autonómica sobre el Parque Natural de Cabo de Gata-Níjar (Almería) reduce la posible incidencia por las CCAA en el mar territorial, correspondiendo por regla general al Estado su regulación y excepcionalmente a las CCAA cuando existan Espacios Naturales que tengan adyacente el mar territorial.

Estas cuestiones serán objeto de análisis especial en los siguientes epígrafes, en los que el régimen de distribución de competencias de los espacios naturales protegidos se contempla desde una perspectiva más específica que el genérico título de medio ambiente.

IV. EXAMEN DEL TÍTULO COMPETENCIAL HABILITANTE ESPECÍFICO: ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS. SU ÍNTIMA RELACIÓN CON OTROS TÍTULOS

Como se ha anticipado, el art. 149.1.23 CE ha atribuido al Estado la competencia para establecer la «legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección». Por su parte, la Comunidad Autónoma de Andalucía dispone de competencia exclusiva en materia de «espacios naturales protegidos» y de la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de las normas básicas que el Estado dicte en materia de «medio ambiente».

Precisamente el artículo 57.1.e) de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía señala como competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.23 CE, en materia de delimitación, regulación, ordenación y gestión integral de los espacios naturales protegidos, incluyendo los que afecten a las aguas marítimas de su jurisdicción, corredores biológicos, y hábitats en el territorio de Andalucía, así como la declaración de cualquier figura de protección y establecimiento de normas adicionales de protección ambiental.

El Fundamento de Derecho 16º de la STC 102/1995, de 26 de junio deja señalada que los espacios naturales son «el soporte de un título competencial distinto del que cubra la protección del medio ambiente y no habiéndose reservado el Estado competencia alguna respecto de tales espacios resulta por una parte posible que esa materia pueda corresponder a las Comunidades Autónomas, como comprendida en el art. 149.3 CE y que el perímetro de su actuación sea muy amplio (SSTC 69/1982 [RTC 1982, 69] y 82/1982 [RTC 1982, 82])». En todo caso, como razona el FJ 5 de la STC 194/2004, de 10 de noviembre, de modo subordinado se puede incidir en otros títulos competenciales “dado que el carácter complejo y polifacético que tienen las cuestiones relativas al medio ambiente determina precisamente que afecte a los más variados sectores del Ordenamiento jurídico (STC 64/1982)”.

Para determinar cuando la afectación de la normativa básica estatal ex art. 149.1.23 CE lesiona las competencias autonómicas sectoriales, entre las que se encuentra la materia “espacios naturales protegidos” el Tribunal Constitucional ha declarado que *“la afectación transversal del título competencial del Estado, que se ciñe al ámbito de lo básico (art. 149.1.23ª CE), será conforme con el orden constitucional de competencias, en su condicionamiento de las competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas, cuando dicha afectación se traduzca en la imposición de límites a las actividades sectoriales en razón a la apreciable repercusión negativa que el ejercicio ordinario de la actividad sectorial de que se trate pueda tener para la preservación de los Parques Nacionales. Cuando así ocurra, los límites impuestos podrán calificarse de normas básicas ex art. 149.1.23ª CE. Por el contrario la afectación transversal de las competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas resultará vulneradora del orden competencial cuando la normativa estatal comporte, más que el establecimiento de limitaciones específicas o puntuales de las actividades sectoriales, una regulación de mayor alcance, incluso aunque dicha regulación presente una finalidad de protección ambiental, pues, obvio es, los Parques Nacionales no constituyen territorios exentos de la aplicación de las antedichas competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas. En estos casos, en suma, no estaremos ante normas básicas del medio ambiente, sino ante verdaderas normas encuadrables en la materia sectorial que en cada caso corresponda”* (FJ 5 STC 101/2005, de 19 de abril).

Como proclama la STC 331/2005, de 15 de diciembre, a propósito del enjuiciamiento constitucional de la LEND las competencias que la Comunidad Autónoma de Andalucía ha asumido en las materias de «espacios naturales protegidos» y «medio ambiente» (arts. 13.7 y 15.1.7 EAA aprobado mediante LO 6/1981, de 30 de diciembre y art. 57.1.e) LO 2/2007, de 19 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía) le habilitan para establecer un régimen jurídico protector de los espacios naturales de su territorio, incluso aunque se trate, como es el caso, de un espacio que ha sido declarado «parque nacional», toda vez que esta figura es tan sólo una de las posibles modalidades de protección de los espacios a los que se extiende la primera de dichas materias. Si bien hay que precisar inmediatamente que tales competencias, para que pueda reputarse que han sido legítimamente ejercidas, deberán respetar y acomodarse en su dimensión normativa y ejecutiva a las bases que el Estado tenga establecidas ex art. 149.1.23 CE, ya que como proclama el FD 7 de la STC 102/1995 *“esa incidencia no puede ser tal que permita, al socaire de una protección del medio ambiente más aparente que real, la merma de competencias autonómicas exclusivas y su invasión más allá de lo básico”*. Como se deduce del FJ 5 de la STC 38/2002, de 14 de febrero, a propósito de los conflictos acumulados al Decreto andaluz 418/1994, de 25 de octubre, y la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 3 de julio de 1995, sobre el parque natural y la reserva marina de Cabo de Gata-Níjar (Almería) la relación entre ambas materias (medio ambiente y espacios naturales protegidos) es una relación de género y especie, que sirven de sustrato para ámbitos competenciales distintos, “dotados de una diferente distribución de funciones públicas”.

Por su propia peculiaridad, no existe un conflicto de competencias tan evidente en las demás figuras de los espacios naturales protegidos, competencia exclusiva tradicional de los entes autonómicos, como en la figura del Parque Nacional, del que la mayoría de los conflictos de competencias que aludiremos en este capítulo trae causa y del que expondremos, en mérito al objetivo de la misma, las controversias y aspectos más destacados.

Asimismo, es capital reproducir una afirmación muy relevante que hace el Alto Tribunal, por cuanto *“la controversia en cada uno de los bloques se concreta, más que en cuestiones de orientación sustantiva de las cuestiones relacionadas, en las facultadas que al respecto se atribuyen a las distintas Administraciones (FJ 3 STC 194/2004, 10 de noviembre).*

V. DECLARACIÓN DEL ESPACIO NATURAL PROTEGIDO: INICIATIVA FORMAL E INICIATIVA MATERIAL

Sobre este punto hay que tener en cuenta que son dos los pilares esenciales sobre los que se asienta la normativa básica estatal en esta materia. En primer lugar, la declaración mediante Ley formal de los parques nacionales, confirmando así la importancia de la preservación de sus ecosistemas. Y, en segundo lugar, que la idea de que un espacio natural reviste las características para ser considerado parque nacional «no se agota con tal declaración sino que conlleva el sometimiento a un régimen jurídico especial para una protección más intensa» (STC 102/1995, F. 21).

En este particular, sin perjuicio de su análisis en el capítulo específico de la obra, el artículo 10.3 LRPN señala que si bien la declaración formal de Parque Nacional se hará mediante Ley de las Cortes Generales, su iniciativa se formalizará mediante la aprobación inicial de la propuesta por las Comunidades Autónomas en cuyo territorio se encuentren situados (iniciativa formal), previa formulación de la propuesta por el órgano autonómico competente o el Gobierno del Estado (iniciativa material).

Como proclama el FJ 5 38/2002 el Tribunal Constitucional ha precisado que “la declaración de espacios naturales protegidos y la consiguiente delimitación de su ámbito territorial se encuadra con toda naturalidad en la materia espacios naturales protegidos (SSTC 69/1982 y 195/1998)”, lo que no empuja a que la participación del Estado quede reflejada en la declaración de los Parques Nacionales (iniciativa material) habida cuenta precisamente del interés general para el Estado que conlleva dicha figura (art. 1 LRPN).

Sin embargo, más allá de dicha figura la declaración de cualquier espacio natural protegido es competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, como se dedujo a propósito de la declaración por el Estado de dos reservas naturales (Marismas de Santoña y Noja en Cantabria así como la de las Salinas de Ibiza, las Islas de Freus y las Salinas de Formentera en las Islas Baleares). En este sentido, la reserva competencial del Estado se sustentaba en el art. 21.3 LCEN que otorgaba competencia al Estado para la declaración y gestión de espacios naturales que tuvieran por objeto la protección de bienes pertenecientes al dominio público marítimo terrestre, precepto derogado por la Ley 41/1997, de 5 de noviembre tras la declaración de

inconstitucionalidad de la disposición adicional quinta de la LCEN que le atribuía el carácter básico, declaración operada por la STC 102/1995. Por este motivo, sendas normas de declaración de las reservas (Ley 6/1992, de 27 de marzo y Ley 26/1995, de 31 de julio respectivamente) fueron declaradas inconstitucionales en la STC 195/1998 ya que la declaración del espacio natural se encuadra perfectamente en la competencia material “espacios naturales protegidos”.

Autores como BERMEJO LATRE y ESCARTÍN ESCUDÉ han criticado que la figura de Espacio Natural, aglutinador del Parque Natural y Parque Nacional de Doñana y Sierra Nevada respectivamente (a cuyo capítulo de la obra nos remitimos para su estudio) suponen *desvirtuar* la competencia estatal de participación en la declaración de la figura de Parque Nacional, sin que a juicio del Alto Tribunal suponga reproche alguno, como ha declarado en la STC 331/2005, a propósito del enjuiciamiento de la Ley 8/1999, de declaración del Espacio Natural de Doñana. Efectivamente, la declaración de un espacio natural aglutinador de dos figuras no empece a la efectiva participación de los Entes Públicos implicados en ambas figuras aglutinadas, puesto que en ambos casos, la declaración de Parque Nacional y Parque Natural respectivamente se produce con carácter previo a la declaración de la figura de espacio natural.

VI. GESTIÓN DE PARQUES NACIONALES INTRAUTONÓMICOS

El modelo de gestión de los Parques Nacionales ha sido la verdadera piedra angular del sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de espacios naturales protegidos, oscilando de un sistema donde las competencias estatales tenían un peso significativo, pasando al modelo de cogestión instaurado tras la STC 102/1995 y las consiguientes Leyes 40 y 41/1997 –salvo el modelo de gestión autonómica exclusiva autorizado por la Disposición adicional cuarta de la última norma citada para el Parque Nacional de Aigües Tortes y Estany de Sant Maurici– al modelo actual instaurado tras la STC 194/2004, de 10 de noviembre, donde la gestión de los Parques Nacionales corresponde en exclusiva a las Comunidades Autónomas dónde aquéllos se sitúan.

La STC 194/2004, de 10 de noviembre, Sentencia que dibuja el actual esquema de distribución de competencias en materia de gestión de espacios naturales protegidos, planteó si el sistema de cogestión o gestión conjunta implantado por la Ley 41/1997 resultaba conforme al sistema de distribución competencial para lo cual realizó un triple examen en base a sendos cánones de constitucionalidad.

En primer lugar, examinó si el sistema de organización y gestión conjunta de los Parques Nacionales pudiera ser configurado como normativa básica, para lo cual el examen se hace desde una perspectiva formal y material. Desde un punto de vista formal, dado el carácter fundamental y general de las normas básicas, el instrumento adecuado es la norma con rango legal, si bien dicha precisión no es absoluta, ya que con carácter excepcional pueden reputarse como básicas algunas regulaciones no contenidas en normas de rango

legal e incluso ciertos actos de ejecución cuando, por la naturaleza de la materia, resultan “complemento necesario” para garantizar la consecución de la finalidad objetiva a que responde la competencia estatal sobre las bases, siendo entendida como una dispensa excepcional (FJ 7 STC 194/2004, de 10 de noviembre en relación al FJ 4 STC 109/2003). Desde un punto de vista material, deja sentado que la legislación básica sólo puede operar como común denominador normativo dirigido a asegurar los intereses generales y dotado de estabilidad, a partir del cual, cada Comunidad pueda, en defensa de su propio interés, introducir las peculiaridades que estime convenientes dentro del marco competencial que en la materia correspondiente.

Sin embargo, el marco al que, según lo dicho, se extiende la normativa básica que el Estado puede establecer respecto de los parques nacionales, no permite, como pretendía el Abogado del Estado, que le quede reservado a aquél la regulación del completo régimen jurídico relativo a esta figura de protección, pues, obvio es, ello desbordaría el reparto competencial en esta materia y no se atendería a nuestra reiterada doctrina sobre el alcance material de la normativa básica. Ello no queda enervado, como señala el Tribunal Constitucional por el hecho de que dicho régimen jurídico resulte también de aplicación al espacio colindante con el «parque nacional» y que se encuentra protegido con la declaración de «parque natural».

Igualmente en el examen de si una sola figura (espacio natural) pudiera aglutinar bajo la misma el Parque Nacional y el Parque Natural, de lo que se trata es de contrastar la Ley 8/1999 con la legislación básica estatal para determinar si la Ley autonómica ha transgredido o enervado esta última al proyectarse sobre el parque nacional, puesto que, ningún obstáculo de orden constitucional existe para que las Comunidades Autónomas regulen los parques nacionales siempre que al hacerlo sean respetuosas con la legislación básica estatal de protección medioambiental específica de estos espacios. De modo que, si no existe tal obstáculo cuando la Comunidad Autónoma regula un parque nacional aisladamente configurado en el territorio, como señala la STC 194/2004 ninguna razón puede haber para que lo haga cuando el parque nacional colinda con otro espacio también protegido, por lo que se declaró conforme al orden constitucional de competencias la figura del espacio natural.

Resulta muy relevante destacar la modificación introducida por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (Ley Ómnibus, que adapta la normativa estatal de rango legal a lo dispuesto en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, en virtud del mandato contenido en su Disposición final quinta, norma que, a su vez, incorpora, parcialmente, al Derecho español, la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior). El artículo 36 de dicha norma modifica la LPNB, de manera que en el artículo 72 establece la posibilidad de cesión de la gestión privada de los terrenos que sean titularidad del Estado en los espacios naturales protegidos a las denominadas entidades de custodia del territorio, lo que se formalizará a través de convenios administrativos, y que en todo caso, aunque no lo disponga la norma, todas las directrices de gestión estarán supeditadas a los instrumentos de planeamiento del espacio natural en las que operen estas entidades. Guarda, como puede observarse, cierta similitud a las reservas naturales concertadas de la LIENPA, sin perjuicio del carácter más amplio de la figura introducido en la norma estatal.

1. INCONSTITUCIONALIDAD DEL SISTEMA DE COGESTIÓN Y POR ENDE DE LAS FIGURAS DE LA COMISIÓN MIXTA DE GESTIÓN Y DEL DIRECTOR CONSERVADOR

El Alto Tribunal posteriormente realiza una modulación constitucional del principio de coordinación, entendiendo que "la coordinación no supone una sustracción o menoscabo de las competencias de las entidades sometidas a la misma: antes bien, presupone lógicamente la titularidad de las competencias a favor de la entidad coordinada (STC 27/1987), por lo que no puede servir de instrumento para asumir competencias autonómicas, ni siquiera respecto de una parte del objeto material sobre el que recaen [STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 20 e)] (FJ 8 STC 194/2004). En el FJ 9 valora que el principio de cooperación no necesita entronque con precepto alguno, sino que es técnica ínsita a la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución, sin que en ningún caso pueda alterar las competencias de los sujetos llamados a cooperar.

Aplicado este triple canon de constitucionalidad al examen del modelo de cogestión implantado por el art. 22.3 párrafo primero Ley 41/1997, concluye de manera contundente que al no ser la función gestora una función puntual o excepcional, al no ser propio de la potestad coordinadora del Estado el establecimiento de unos mecanismos de coordinación que le otorgan competencias de gestión de las que carece y al prescindirse de la voluntariedad necesaria que preside el principio de cooperación puesto que el modelo de cogestión se impone por el precepto señalado, se declara inconstitucional la gestión conjunta por el Estado y las Comunidades Autónomas de la figura de los Parques Nacionales.

Fruto de este pronunciamiento, el art. 16.1 LRPN atribuye a las Comunidades Autónomas la gestión y organización exclusiva de los Parques Nacionales situados en su territorio.

Consecuencia lógica de la tacha de inconstitucionalidad realizada al sistema de cogestión es la sobrevenida inconstitucionalidad de la figura de la Comisión Mixta de Gestión (F 14 STC 194/2004) por cuanto dicho órgano tenía como misión la gestión ordinaria de los Parques Nacionales, de manera que se traslada a la esfera autonómica su desarrollo exclusivo. La STC 81/2005, de 6 de abril, al enjuiciar la constitucionalidad de la Ley 3/1999, de 11 de enero, por el que se crea el Parque Nacional de Sierra Nevada, proclama que el régimen de autorizaciones conferido a la Comisión Mixta de Gestión asimismo corresponden a la Comunidad Autónoma. Igualmente se declara la inconstitucionalidad de la regulación de la figura del Director Conservador de los Parques Nacionales intraautonómicos por suponer una manifestación ordinaria del principio de gestión, cuya regulación corresponde exclusivamente a los entes autonómicos (SSTC 194/2004, 35/2005 y 81/2005).

Al margen de las consideraciones jurídicas, diversos colectivos han levantado la voz contra esta decisión por entender que la gestión exclusiva de los Parques Nacionales en mano de las Comunidades Autónomas, aparte de perder la cualidad de homogeneidad dentro de la diversidad de los distintos sistemas representados, supone un paso atrás en la proyección de la Red de Parques Nacionales.

Empero olvidan, por un lado, que el Plan Director de la Red de Parques Nacionales, como veremos, asegura ese mínimo que es indispensable para garantizar un marco de homogeneidad, como, por otro, dicha Sentencia no es sino una aplicación nacional del principio comunitario de

subsidiariedad (“pensar globalmente, actuar localmente”) en el que la responsabilidad de las Comunidades Autónomas gestoras será imprescindible para consolidar un verdadero Estado Ambiental de Derecho, que es el nuevo referente de la política ambiental y, por ende, social, suponiendo una auténtica prueba de madurez de la consolidación del Estado Democrático de Derecho en nuestro país.

Es decir, el medio ambiente, como bien jurídico, se sitúa como un factor a tener en cuenta en la resolución de los problemas sociales, pero no como un factor secundario, sino independiente y principal. Frente a la proclamación del FJ 7 de la STC 102/95, de 26 de junio que señala que *“el ambiente, por otra parte, es un concepto esencialmente antropocéntrico y relativo. No hay ni puede haber una idea abstracta, intemporal y utópica del medio, fuera del tiempo y del espacio. Es siempre una concepción concreta, perteneciente al hoy y operante aquí”*, debe entenderse hoy, que si bien el medio ambiente no puede suponer una idea abstracta, aislada del tiempo y espacio, no es menos cierto que hoy día la protección del medio ambiente se consigna en vector principal de la sociedad, que reclama un desarrollo económico armonioso con el medio ambiente y no a costa del mismo. El Estado ambiental del Derecho no es una mera afirmación dogmática carente de contenido, sino que, como destaca MONTORO CHINER conlleva dos importantes consecuencias prácticas;

- La juridificación de los conflictos ambientales, esto es, el sometimiento al Derecho de los mismos.
- La afirmación del principio de legalidad ambiental, destacando el carácter finalista para la actuación de la Administración del desarrollo sostenible.

La concreción de este trasunto al Estado ambiental de Derecho en el Ordenamiento jurídico español se encuentra, sin lugar a dudas, en el proceso de reforma estatutaria del S. XXI de los que el Estatuto andaluz y catalán han sido sus mayores precursores. Sin perjuicio de que posteriormente hagamos un estudio más detallado, al vincularse tanto el desarrollo económico de Andalucía a la observancia del principio de sostenibilidad (art. 10.3.5º Estatuto de Autonomía de Andalucía) como la mejora de la calidad de vida de los andaluces a la protección del medio ambiente (art. 10.3.7º Estatuto de Autonomía de Andalucía), garantizado a través de un derecho básico (artículo 28), la posible ingenuidad que pudiera derivarse de la proclamación del Estado ambiental de Derecho queda disipada. Sin perjuicio de ello, el compromiso por la adopción de dicha fórmula política requiere un esfuerzo diario que permita su asentamiento sólido, ya que nos encontramos en su fase incipiente.

Como cláusula de cierre de los pronunciamientos constitucionales sobre el régimen de gestión, con el propósito de que la declaración de nulidad no suponga una automática desprotección del Espacio Natural Protegido, se declara su pervivencia en tanto el Ente que resulte constitucionalmente competente conforme al enjuiciamiento realizado regule normativamente dicha materia (SSTC 195/1998, 194/2004, 81/2005).

Dejando de lado el análisis de la figura del Patronato para el capítulo correspondiente de la obra, pasamos a analizar otros aspectos analizados por el Tribunal Constitucional al abordar los Parques Nacionales intraautonómicos.

2. EL CONSEJO DE LA RED DE PARQUES NACIONALES

Al analizar la constitucionalidad de las funciones atribuidas a éste órgano colegiado de carácter consultivo, precisamente al no tener las funciones carácter decisorio y que ni siquiera condicionan las que corresponda adoptar a los entes autonómicos, al no haberse tampoco impugnado su composición –representantes del Estado, Comunidades Autónomas, Municipios y Patronatos y Asociaciones relacionadas con los Parques Nacionales- no se realiza tacha de inconstitucionalidad alguna.

Su regulación contenida en el artículo 6 LRPN, ha sido desarrollada mediante el Real Decreto 12/2008, de 11 de enero.

3. INCONSTITUCIONALIDAD DE LA CREACIÓN DE ENTIDADES MIXTAS Y DE LA POSIBLE MODIFICACIÓN POR EL GOBIERNO DE LA NACIÓN DE LA COMPOSICIÓN DE LOS ÓRGANOS DEL PARQUE

El Alto Tribunal también se ha pronunciado sobre este extremo, declarando la inconstitucionalidad de la Disposición Adicional quinta y Disposición final segunda de la Ley 41/1997 por cuanto supone una invasión de las competencias autonómicas ordinarias de gestión (FJ 14 STC 194/2004). En efecto, tanto la posibilidad de regular por norma estatal con carácter preceptivo los consorcios previstos en el artículo 7 30/1992, de 26 de noviembre, para la administración y gestión de los Parques, como la posibilidad de regular, mediante Real Decreto, la composición de los Patronatos y órganos gestores de los Parques Nacionales están vedados al Gobierno de la Nación.

4. RÉGIMEN SANCIONADOR ENCUADRADO EN EL SISTEMA DE GESTIÓN AUTONÓMICA

La STC 81/2005, de 6 de abril, en relación con la Ley 3/1999, de 11 de enero, por la que se crea el Parque Nacional de Sierra Nevada, señala que debe ser “la Comunidad Autónoma de Andalucía, competente para la gestión del Parque Nacional de Sierra Nevada (arts. 13.7 y 15.1.7 EAA) quien ejercite la potestad sancionadora controvertida e, incluso quien determine normativamente, sin condicionamientos, cuales hayan de ser los órganos de su Administración competentes para ello”, por lo que declara inconstitucional el art. 10.5 hoy derogado. (FJ 11)”, si bien en la Sentencia 100/2005, de 19 de abril, segunda de las conectadas con la Ley 3/1999, de 11 de enero, declara que en relación al art. 10, apartados 2, 3 y 4, reguladoras de las infracciones administrativas muy graves, graves y leves, en el ámbito del Parque Nacional, el Tribunal Constitucional rechaza que haya vaciamiento de la competencia autonómica de desarrollo normativo, y argumenta que *«nos hallamos en uno de esos supuestos en que la normativa básica estatal puede tener mayor amplitud, en aras de la relevancia que el régimen sancionador tiene para la preservación del espacio privilegiado que constituyen los parques nacionales (...)*», lo que no parece acomodarse pacíficamente a lo señalado en la anterior Sentencia ni tampoco al propio concepto de gestión, en el que se inserta el régimen sancionador.

VII. GESTIÓN DE PARQUES NACIONALES SUPRAAUTONÓMICOS Y LIMITACIÓN TERRITORIAL DE LAS COMPETENCIAS DE ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS

La Ley 41/1997 reservó una intervención más intensa al Estado en la gestión de los Parques Nacionales ubicados en más de una Comunidad Autónoma que a los intraautonómicos, ya que la paridad de la representación en la Comisión Mixta y el Patronato se establece en base a un modelo de cogestión y la figura del Director Conservador era nombrado exclusivamente por el Estado.

Siguiendo el triple canon de constitucionalidad analizado con anterioridad, el Alto Tribunal reiteradamente ha expresado (SSTC 329/1993, 102/1995 y 194/2004) que la supraterritorialidad no configura título competencial alguno en esta materia, por lo que al analizar la figura de la Comisión Mixta de Gestión y de los Directores Conservadores de los Parques Nacionales (dejamos para el capítulo correspondiente el análisis que se hace del Patronato) se vuelve a insistir en la invasión de competencias autonómicas ya que *“el Estado carece de competencia para intervenir en el ámbito de la función ejecutiva, de competencia autonómica”*, de manera que la única competencia que ostenta el Estado sería para *“propiciar los mecanismos de coordinación y cooperación con las Comunidades Autónomas implicadas para que se instrumente la oportuna designación”*.

Sin embargo, el Tribunal Constitucional no halla tacha de inconstitucionalidad alguna en la redacción dada a la Disposición Adicional séptima de la Ley 41/1997, por cuanto la misma se limita a prever la posibilidad de suscripción voluntaria de acuerdos entre el Gobierno de la Nación y los Gobiernos de las Comunidades Autónomas en cuyo territorio existan Parques Nacionales supracomunitarios, siempre que se materialicen, en el respeto al principio de voluntariedad, respetando el orden constitucional y estatuario de distribución de competencias, sin poderlo alterar.

En este sentido, el artículo 16.3 LRPN se limita a establecer que *“en los casos en que un Parque Nacional se extienda por el territorio de dos o más Comunidades Autónomas, al objeto de lograr los objetivos de la Red de Parques Nacionales, éstas establecerán de común acuerdo las fórmulas de colaboración necesarias para asegurar la aplicación del principio de gestión integrada”*.

Por otro lado, la STC 38/2002, de 14 de febrero, a propósito de los conflictos acumulados al Decreto andaluz 418/1994, de 25 de octubre, y la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 3 de julio de 1995, sobre el parque natural y la reserva marina de Cabo de Gata-Níjar (Almería), establece el límite de la gestión de los espacios naturales protegidos al territorio autonómico sobre el que recae, discutiéndose si es extensible dicha competencia al mar territorial, para lo cual el Alto Tribunal sienta por un lado el criterio de la excepcionalidad de dicha extensión (cuando así lo exijan las características del espacio natural protegido por razones de unidad y continuidad en su protección) y por otro lado, el criterio de la limitación de la competencia por la concurrencia de otras estatales más específicas que debe prevalecer en caso de colisión (vgr. pesca marítima), sin que la prevalencia obste a la articulación de mecanismos de colaboración y cooperación entre ambas Administraciones. En todo caso, es criticable, como acertadamente atina ORTIZ GARCÍA que se considere prevalente la materia pesca marítima sobre la declaración de un espacio natural sobre el medio marino para así atribuir la competencia al Estado, máxime si reiteradamente el Tribunal Constitucional ha declarado que la condición demanial de la titularidad estatal de la que goza el medio marino

no implica cambios en la “normal” distribución de competencias (cfr. STC 102/1995). Sin perjuicio de que la prolongación del ejercicio de las competencias autonómicas en el mar no significa la existencia de un título genérico autonómico que se proyecte sobre cualquier materia ubicada en el mar, cabe concluir, sintetizando la doctrina constitucional que corresponderá a las Comunidades Autónomas las competencias de la franja de mar situada en la zona marítimo terrestre y al Estado la ubicada en el mar territorial.

VIII. PLANIFICACIÓN DEL MEDIO FÍSICO EN LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS

En relación al régimen de distribución de competencias en materia de planificación de espacios naturales protegidos, la casuística de pronunciamientos ha sido variada, por lo que dado el propósito de esta obra, realizaremos una aproximación a los más destacados.

1. PLAN DIRECTOR DE LA RED DE PARQUES NACIONALES

El PDRPN constituye el instrumento básico de ordenación de toda la Red, que aprueba el Gobierno a propuesta del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino. Fue aprobado mediante Real Decreto 1803/1999, de 26 de noviembre y su vigencia queda prorrogada hasta que el Gobierno de la Nación dicte un nuevo Plan Director (Disposición Adicional 3ª LRPN ampliando así la vigencia inicial limitada a siete años como preveía la norma reglamentaria).

El marco del conflicto aparece dibujado con toda precisión en el FJ 2 de la STC 101/2005, de 19 de abril, respecto del conflicto positivo de competencias planteado por la Junta de Andalucía.

“La Ley 4/1989 previó, desde su primera redacción, que corresponde al Gobierno la aprobación de «directrices para la ordenación de los recursos naturales, a las que, en todo caso, deberán ajustarse los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales que aprueben las Comunidades Autónomas» (art. 8.1), con la precisión de que «es objeto de las directrices el establecimiento y definición de criterios y normas generales de carácter básico que regulan la gestión y uso de los recursos naturales, de acuerdo con lo establecido en la presente Ley» (art. 8.2).

La Ley 41/1997 dio un paso más respecto al alcance de las «directrices» a que acabamos de referirnos. Si el art. 8 de dicha Ley 4/1989 determinó la sujeción a las mismas de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, la modificación de la Ley 4/1989 realizada por la Ley 41/1997 hace lo propio respecto de los Planes Rectores de Uso y Gestión de los Parques Nacionales al señalar que dichos Planes «se ajustarán a las directrices establecidas en el Plan Director de la Red de Parques Nacionales de España» (art. 19.4). Interesa destacar que el art. 22 bis de dicha Ley predica el aludido carácter de «directrices» tanto de las «directrices para la redacción de los Planes Rectores de Uso y Gestión» [art. 22 bis.1.d)] como de los restantes aspectos que integran el contenido del Plan Director [art. 22 bis.1.a), b) y c) en conexión con el apartado 2 del mismo artículo], lo que no constituye, precisamente, un buen ejemplo de técnica normativa.

De cuanto se ha expuesto hasta aquí se desprende que las «directrices» dictadas de acuerdo con el art. 8 de la Ley 4/1989 determinan la orientación de los restantes instrumentos de planificación de los Parques Nacionales, esto es, de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y de los Planes Rectores de Uso y Gestión.

Por último conviene aludir también a que el Real Decreto 1083/1999, objeto de este conflicto, está integrado por tres artículos, una disposición adicional, una disposición transitoria y otra final y también por un Anexo. Este Anexo recoge el Plan Director de la Red de Parques Nacionales, Plan que dicho Real Decreto aprueba (art. 1), siendo su período de vigencia de siete años (art. 2) y gozando su contenido del carácter de «directrices» a los efectos del art. 8.1 y 22 bis.2 de la Ley 4/1989 (art. 3). Estos tres preceptos y buena parte de las normas del propio Plan Director constituyen, como ya se ha dicho, el objeto de este conflicto positivo de competencia”.

Pues bien, tanto la Sentencia aludida 101/2005, como la importante Sentencia 194/2004, confirman la constitucionalidad del carácter básico de del más elevado instrumento planificador de todos los Parques Nacionales por tener una finalidad conservacionista de primera magnitud, de modo que tiene el carácter de Directrices, lo que no obsta como proclaman las SSTC 102/1995 y 194/2004 a la impugnación que pudieran merecer los aspectos concretos de su contenido. Por tanto, consecuentemente tanto la previsión de la competencia del Consejo de la Red de Parques Nacionales, como la atribución de su elaboración al Organismo Autónomo Parques Nacionales se acomodan igualmente al concepto de lo básico, por lo que se declara la constitucionalidad del art. 22.ter.2 y de la Disposición Adicional segunda de la Ley 41/1997.

El análisis de las concretas previsiones del PDRPN se realiza en base del canon de constitucionalidad señalado a propósito de la afección del artículo 149.1.23 CE sobre los títulos específicos autonómicos entre los que se encuentra la materia “espacios naturales protegidos”, y que merece la pena reiterar por su trascendencia: “*la afectación transversal del título competencial del Estado, que se ciñe al ámbito de lo básico (art. 149.1.23ª CE), será conforme con el orden constitucional de competencias, en su condicionamiento de las competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas, cuando dicha afectación se traduzca en la imposición de límites a las actividades sectoriales en razón a la apreciable repercusión negativa que el ejercicio ordinario de la actividad sectorial de que se trate pueda tener para la preservación de los Parques Nacionales. Cuando así ocurra, los límites impuestos podrán calificarse de normas básicas ex art. 149.1.23ª CE. Por el contrario la afectación transversal de las competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas resultará vulneradora del orden competencial cuando la normativa estatal comporte, más que el establecimiento de limitaciones específicas o puntuales de las actividades sectoriales, una regulación de mayor alcance, incluso aunque dicha regulación presente una finalidad de protección ambiental, pues, obvio es, los Parques Nacionales no constituyen territorios exentos de la aplicación de las antedichas competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas. En estos casos, en suma, no estaremos ante normas básicas del medio ambiente, sino ante verdaderas normas encuadrables en la materia sectorial que en cada caso corresponda*” (FJ 5 STC 101/2005, de 19 de abril).

La meritada Sentencia tacha de inconstitucional las directrices contenidas en cuanto a las determinaciones que han de contener los Planes Rectores de Uso y Gestión de los Parques Nacionales, ya que como razona el Tribunal “lo básico en este instrumento (PDRPN) son las directrices de carácter sustantivo y no las prescripciones formularias de las estructuras que deben tener los planes autonómicos”, para igualmente tachar de inconstitucional por invasión

de las competencias autonómicas exclusivas de gestión las directrices sobre organización administrativa y formación de personal, así como el encargo a las Comisiones Mixtas de Gestión de la ejecución de las previsiones del Plan.

Empero, si declara constitucionales las directrices básicas relativas ciertas prescripciones de uso, las limitaciones y la exigencia de régimen autorizador de los proyectos de investigación, las condiciones impuestas a las actividades extractivas y de explotación en el espacio, así como caza y pesca y otras artesanales y usos tradicionales, las directrices en relación con las infraestructuras del parque, así como la común imagen corporativa, una estrategia de comunicación exterior y, lo que resulta sorprendente, por lo que posteriormente comentaremos, lo relativo a las fuentes financieras y criterios de distribución.

2. PLANES DE ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES

Sin perjuicio de su estudio detallado en otra parte de la obra, baste decir como nota introductoria al estudio de su reparto competencial que el PORN es concebido por la doctrina constitucional como el instrumento más destacado de planificación de los recursos naturales, cuyo cometido es la ordenación del espacio y la planificación urbanística (F 13 STC 102/1995), planificación inspirada por los principios de la legislación aplicable a los espacios naturales protegidos.

La STC 306/2000, de 12 de diciembre, en la que se enjuicia la constitucionalidad del PORN de los Picos de Europa aprobado por Real Decreto 640/1994, declara que *“no corresponde al Estado la elaboración y aprobación de los PORN, tal y como están configurados en la legislación vigente, ya que el grado de detalle que este tipo de instrumentos de planificación ha de incorporar no se compadece con el concepto de lo básico”*, si bien declara que ello no supone un vaciamiento de las competencias estatales en la materia, ya que mantiene las mismas para *“fijar las bases en la materia, en particular mediante la fijación de las Directrices para la Ordenación de los Recursos Naturales; garantizar la coordinación de las medidas adoptadas para la declaración de un Espacio Natural Protegido cuya extensión rebase los límites de una Comunidad Autónoma; y, finalmente, toda vez que el Estado se halla facultado para proceder a la creación de los Parques Nacionales, afirma que no invaden las competencias autonómicas los actos preparatorios del ejercicio de dicha facultad”*, pronunciamiento que hay que leer a la luz de la STC 194/2004, por lo que debe entenderse sin efecto la apreciación segunda dado el nulo carácter de título que se otorga a la supraterritorialidad (F 8 Sentencia ut supra).

En cuanto a las bases, identificadas con la fijación de objetivos del Plan, así como las actividades preparatorias, en las que se incluyen el diagnóstico sobre el estado de conservación de los recursos, como la definición de los límites del Área que en su caso se proponen para la fijación como Parque Nacional, entiende la STC 306/2000 que se acomodan sin problema al concepto de lo básico, siendo esta última consideración cuestionable, pues como afirma ORTÍZ GARCÍA la planificación previa está íntimamente relacionada con la gestión a posteriori, por lo que dependiendo del modelo de gestión así debe ser la planificación previa. Si la STC 194/2004 ha fijado un modelo de gestión exclusiva autonómica es razonable que así también lo sea la planificación previa.

Una cuestión no exenta de polémica ha sido la posibilidad de declarar un Espacio Natural Protegido sin que previamente haya sido aprobado su instrumento de planificación. Así se preconizaba la inconstitucionalidad de la Ley 2/1989, de 18 de julio, de Inventario de los Espacios Naturales Protegidos de Andalucía por conculcar el derogado artículo 15 LCEN, que tenía el carácter de básico, por cuanto el incumplimiento consistía en que no se habían elaborado, por parte de la Comunidad Autónoma, los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales que exige la Ley estatal con carácter previo a la declaración de 13 nuevos Parques Naturales, 17 nuevas Reservas Naturales y 29 nuevos Parajes Naturales, declaración que hace la propia Ley andaluza 2/1989 en sus artículos 5,6 y 7. En la Disposición Adicional Primera se motivó el incumplimiento de la legislación básica indicando que la declaración de Parques y Reservas que se incluyen en la Ley se considera excepcional (art. 15.2 LCEN) en cuanto a la elaboración y aprobación del correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, dada la urgencia de la adopción de medidas tendentes a la protección de los espacios naturales de Andalucía.

La STC 163/1995, de 8 de noviembre, señala que *“del propio tenor literal de la norma básica se desprende que son dos las condiciones de cuyo cumplimiento depende que pueda legítimamente procederse a la declaración de Parques y Reservas Naturales sin la previa aprobación del Plan, a saber: que existan razones que así lo justifiquen y que dichas razones se hagan constar expresamente en la norma que los declare. En lo que concierne al primero de los requisitos citados, es evidente que razón justificadora de la excepción, ciertamente, existe, toda vez que el legislador autonómico fundamenta su actuación en «la urgencia en la adopción de medidas tendentes a la protección de los espacios naturales de Andalucía». Debe, por lo demás, repararse en que las partes que apoyan la inconstitucionalidad de la Ley autonómica en ningún caso han mantenido que tal urgencia no pueda considerarse, en abstracto, una válida razón objetiva justificadora de la excepción, o que, atendiendo a las circunstancias fácticas concurrentes, no cabía realmente, en el momento de aprobarse la Ley, constatarse la situación de urgencia pretendidamente legitimadora de la declaración de los Parques y Reservas Naturales sin la previa elaboración de los Planes. Y por lo que atañe a la condición según la cual han de mencionarse explícitamente en la norma las razones que justifican la excepción, hay pocas dudas que albergar acerca de que ha resultado igualmente satisfecha habida cuenta de que la incorporación de la impugnada disposición adicional primera a la Ley autonómica tenía, precisamente, por solo y único objetivo el de hacer constar expresamente en la misma cuál era el excepcional motivo que permitía proceder a la inmediata declaración de los Parques y Reservas, obviando la previa elaboración de los Planes pertinentes.”*, declarando la plena constitucionalidad de la LIENPA.

Este criterio ha sido refrendado posteriormente en la STC 195/1998, de 30 de octubre (Parque Natural de las Marismas de Santoña) y STSJ Baleares 623/2005, de 8 de julio (Parque Natural de Ses Salines d' Eivissa y Formentera), sin perjuicio de que sea realmente deseable en cualquier caso la previa planificación de un Parque para que todos los sectores implicados tengan la seguridad jurídica en el ejercicio de sus actividades en el espacio en cuestión.

3. PLANES RECTORES DE USO Y GESTIÓN

Los PRUG se configuran como el instrumento de planeamiento que articulan las directrices de gestión y conservación de un parque, pues en él se fijan, entre otras, la zonificación y las normas generales para la conservación, el uso público y la investigación.

La STC 194/2004 ha declarado como competencia exclusiva autonómica la aprobación de los mismos, declarando inconstitucional el art. 19 Ley 41/1997 en el que se residenciaba en el Estado la aprobación de los PRUG de los Parques Nacionales supraautonómicos, al reiterar que la supraterritorialidad no se configura como título competencial específico, de manera que corresponde a las Comunidades Autónomas donde se ubiquen limitando la competencia estatal a la articulación de los mecanismos e instrumentos de coordinación y cooperación que sean necesarios para alcanzar este objetivo.

Empero, si declara constitucional tanto el previo informe del Patronato al PRUG, por no tener carácter vinculante (art. 19.5), lo que reitera en la STC 36/2005, de 17 de marzo, como la previsión de justificación de todo proyecto no previsto en el PRUG correspondiente, declarando inconstitucional, en todo caso, la previa autorización en este caso de la Comisión Mixta de Gestión (art. 19.7). Este criterio es reproducido en la STC 35/2005, de 17 de febrero, que asimismo declara la inconstitucionalidad, como hace la STC 81/2005, de 6 de abril, en base al canon de constitucionalidad fijado en la STC 194/2004, del art. 23.5 en cuanto declaraba la competencia de la Comisión Mixta de Gestión la elaboración y, previo informe del Patronato, aprobación de los planes sectoriales que desarrollen el PRUG, declarando la exclusividad de dicha competencia como autonómica.

4. PLANES DE DESARROLLO SOSTENIBLE

Configurados como el instrumento de planeamiento más destacado para vitalizar las áreas de influencia socioeconómica de los espacios naturales protegidos, la STC 81/2005, de 6 de abril, señala que cuanto prevé el otorgamiento de las ayudas correspondiente por remisión a los arts. 18.2 y 22. quater de la Ley 4/1989 (apartados 2 y 3), ayudas que se integran en el “plan de desarrollo sostenible” y que “nada tienen que ver con la financiación general y ordinaria del Parque Nacional de Sierra Nevada”, considera el precepto constitucional *“pues la aprobación de dicho plan por el Gobierno mediante Real Decreto no constituye, con la interpretación dada, ninguna extralimitación competencial, sino manifestación de la idea de que la coordinación “conlleva un cierto poder de dirección” que es “consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado [STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 20 f]” (STC 194/2004, FJ 8)”* destacando también que el precepto, *“no merma la competencia financiera autonómica, pues, de un lado, la integración con los fondos estatales de los que la Comunidad Autónoma desee aportar para alcanzar los objetivos del precepto requiere su conformidad y, de otro, aquella mantiene su competencia para instrumentar separadamente sus propios planes. De manera que el precepto no hace sino incentivar la integración voluntaria de fuentes de financiación procedentes de las diversas Administraciones públicas, lo que responde a la posibilidad de que dichas Administraciones cooperen entre sí para obtener los mejores resultados en sus políticas, según venimos reiterando”.* (F.J. 10).

Para el Alto Tribunal, esta competencia se integra en la competencia coordinadora del Estado siempre que se respete el marco que la doctrina constitucional fija para los instrumentos de coordinación y, de otro, siempre que la regulación sustantiva de dicho Plan integre adecuadamente las potestades financieras de ambas Administraciones. Sostiene la idea del título coordinador en base a que las ayudas que fija el Plan no se integran en la gestión ordinaria global del parque, sino en el aseguramiento del desarrollo sostenible para la comarca y la mejora de la calidad de vida de sus residentes, pronunciamiento que no parece acertado debido al alto grado de detalle en el que se traduce la formulación de los Planes de Desarrollo Sostenible y que parece acomodarse sin problema alguno en las competencias ejecutivas.

IX. FINANCIACIÓN DE LOS PARQUES NACIONALES

Sin perjuicio de su inclusión en la parte dedicada a las áreas de influencia socioeconómica, un tema pacífico desde la STC 194/2004 es el relativo a la financiación correspondiente a la gestión ordinaria y habitual de los Parques Nacionales, tras la interpretación sistemática que hace del art. 22.3 LCEN, ya que si conforme a la STC 128/1999, el principio de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas en su vertiente de gasto no entraña sólo la libertad de sus órganos de gobierno en cuanto a la fijación del destino y orientación del gasto público, sino *“también para la cuantificación y distribución del mismo dentro del marco de sus competencias”*, era lógica la tacha de inconstitucionalidad sobre la previsión de cofinanciación de los Parques y la fijación de un plazo para convenir la misma (art. 22.3 párrafo segundo LCEN y Disposición Adicional 1ª de la Ley 41/1997), tacha de inconstitucionalidad que se extiende a las normas de declaración de los Espacios Naturales de Doñana (STC 331/2005) y Sierra Nevada (STC 81/2005), así como a las órdenes de convocatoria de subvenciones que no han respetado dicho criterio de reparto competencial, como paradigmáticamente hace la STC 138/2009, de 15 de junio, al resolver el conflicto positivo de competencia planteado por el Consejo de Gobierno de Andalucía contra la Orden de 4 de octubre de 2002, del Ministerio de Medio Ambiente, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas a la investigación en materias relacionadas con la Red de Parques Nacionales y se convocan para el año 2002.

Sin embargo, la STC 65/2010, de 18 de octubre de 2010, que resuelve el conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno de Aragón frente al Real Decreto 1229/2005, de 13 de octubre, por el que se regulan las subvenciones públicas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado en las áreas de influencia socioeconómica de los Parques Nacionales establece la plena constitucionalidad del mismo por cuanto *“ni la legislación básica estatal ni nuestros anteriores pronunciamientos exigen que la actividad subvencionadora del Estado ejecute un instrumento planificador previo”* ni tampoco suponen un exceso respecto de las competencias relativas a la potestad de fomento del Estado como competencia básica, ya que la gestión de las mismas corresponde a las CCAA. Hay un dato en este recurso de inconstitucionalidad que es preciso matizar: el encuadramiento formal que realiza el Estado lo realiza en los arts. 149.1.13 y 149.1.23 CE, pero este dato no fue objeto de recurso por el Gobierno recurrente, lo que eventualmente hubiera cambiado el signo del fallo del presente recurso ya que supondría una conculcación de la doctrina del Alto Tribunal expuesta en el FJ 11 f) STC 102/1995, de 26 de junio, que señala que *“la concesión de ayudas orientadas a la promoción económica de las áreas de influencia socioeconómica no resultaba encuadrable en la materia medio ambiente, sino en títulos competenciales más específicos, vinculados con la concreta finalidad perseguida en cada caso”*.

X. CONCLUSIONES

El difícil encaje de distribución de competencias en materia de espacios naturales protegidos en el marco constitucional y estatutario ha sido precisado por el Tribunal Constitucional, el cual ha ido situando en la esfera de las Comunidades Autónomas la gestión de los mismos, sin perjuicio de la participación excepcional del Estado en aquéllos aspectos encaminados a fijar ese mínimo común indispensable a la homogeneización que representa la Red de Parques Nacionales, y por ende, la idea de protección que subyace en los espacios naturales.

Afirmar esta gestión, llevarla de manera responsable, sometida a los principios de publicidad, participación, transparencia y sometimiento a la Ley no es sino afirmar que el Estado de la Autonomías que configura nuestra Carta Magna ha alcanzado la mayoría de edad, correspondiendo a los Poderes Públicos y a la sociedad velar porque esos principios se cumplan escrupulosamente, respetando el marco del Estado Democrático de Derecho.

Desde luego, en el caso de los Parques Nacionales, que una Comunidad Autónoma tenga el poder de gestionar el interés general de una Nación supone una auténtica prueba de madurez de nuestro sistema democrático, siempre desde la perspectiva de la solidaridad interterritorial, coadyuvando de esta manera a una plasmación concreta del principio comunitario de subsidiariedad y acercando la gestión al ciudadano. Con ello, también está en juego que se consolide de manera fructífera el Estado ambiental de Derecho que se antoja como figura irreversible en nuestros días.



CAPÍTULO

4

MARCO
NORMATIVO
ESTATAL

Después de haber analizado el sistema de distribución de competencias en relación con los espacios naturales protegidos, hemos de centrar nuestra atención en las normas que la Administración Estatal y las Autonómicas han dictado sobre la materia. En el presente capítulo se abordarán las disposiciones estatales, dejando para ulteriores capítulos las dictadas en el ámbito de competencia de la Comunidad Autónoma de Andalucía. No obstante, no podemos perder de vista que la creciente importancia de la cuestión medioambiental en las últimas décadas ha originado un elevado número de normas que, en mayor o menor medida, van a incidir sobre los espacios naturales protegidos. La Ley de Montes, la de Costas, la de Aguas,... constituyen claros ejemplos de la normativa administrativa especial que, sin estar específicamente dirigida a regular los espacios naturales, tiene una indudable incidencia sobre los mismos. En el presente volumen hemos optado por dirigir nuestro estudio hacia aquellas disposiciones estatales más directamente centradas en los espacios naturales, en particular las aún recientes Leyes 42/2007 de Patrimonio Natural y Biodiversidad (LPNB) y 5/2007 de la Red de Parques Nacionales (LRPN).

I. LA LEY 42/2007, DE 23 DE DICIEMBRE, DE PATRIMONIO NATURAL Y DE LA BIODIVERSIDAD

Esta norma es el, de momento, último eslabón de la cadena legislativa que tiene por objeto la salvaguarda del medio ambiente. La Ley 4/89, que es derogada por ésta, traía a su vez causa de la Ley de 2 de mayo de 1975, de Espacios Naturales Protegidos. En la base de todas estas normas encontramos la preocupación por la protección del medio ambiente, siendo nota común a todas ellas el establecimiento de medios dirigidos a un objetivo conservacionista. En la actual Ley 42/2007, así como en la 4/89, el fundamento constitucional se asienta expresamente en el artículo 45 de la Constitución Española. Ahora bien, como acertadamente ponía de manifiesto DE ROJAS MARTÍNEZ-PARETS respecto a la Ley 4/89, en una afirmación también predicable de la LPNB, las pretensiones de la norma la hacen ir más allá del propio artículo 45 CE, “afectando a otros principios rectores de la política social y económica del Título I Cap.III de nuestra Norma Fundamental, en concreto a los recogidos en el artículo 40, donde se dice que los poderes públicos <promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa.>” De este modo se recoge en el ordenamiento jurídico, junto a la protección del medio ambiente, el concepto de “desarrollo sostenible”, a cuya consecución se dirigen numerosas previsiones de esta Ley.

1. PRINCIPIOS GENERALES

La LPNB hace una exposición de sus principios al comienzo de su articulado, concretamente en el artículo 2, e inmediatamente a continuación de la enunciación del objeto de la norma. El citado artículo, bajo la rúbrica “Principios”, contiene la siguiente relación:

- a. El mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales y de los sistemas vitales básicos, respaldando los servicios de los ecosistemas para el bienestar humano.
- b. La conservación de la biodiversidad y de la geodiversidad.
- c. La utilización ordenada de los recursos para garantizar el aprovechamiento sostenible del patrimonio natural y, en particular, de las especies y de los ecosistemas, así como su restauración y mejora.
- d. La conservación y preservación de la variedad, singularidad y belleza de los ecosistemas naturales, de la diversidad geológica y del paisaje.
- e. La integración de los requerimientos de la conservación, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural y la biodiversidad en las políticas sectoriales.
- f. La prevalencia de la protección ambiental sobre la ordenación territorial y urbanística y los supuestos básicos de dicha prevalencia.
- g. La precaución en las intervenciones que puedan afectar a espacios naturales y/o especies silvestres.
- h. La garantía de la información y participación de los ciudadanos en el diseño y ejecución de las políticas públicas, incluida la elaboración de disposiciones de carácter general, dirigidas a la consecución de los objetivos de esta Ley.
- i. La contribución de los procesos de mejora en la sostenibilidad del desarrollo asociados a espacios naturales o seminaturales.

Diversidad, sostenibilidad y conservación son los conceptos más recurrentes entre los principios consagrados en el artículo arriba citado. Estos principios son fruto de la cada vez más intensa preocupación por el medio ambiente a nivel mundial. Manifestaciones a nivel internacional aparecen citadas en el mismo preámbulo de la LPNB, donde se citan iniciativas como el “Programa de trabajo mundial para las áreas protegidas”, o el Plan de Acción de la Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible de Johannesburgo, avalado por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Por otra parte, la preocupación internacional se ha manifestado igualmente en numerosos acuerdos internacionales como el Convenio Ramsar de 2 de febrero de 1971, el Protocolo de Kioto o la Convención sobre Diversidad de Río de Janeiro, entre otros muchos.

De cualquier forma, la manifestación de los principios inspiradores no es una novedad de esta Ley, como tampoco lo son la mayoría de los que recoge. Así, la anterior Ley 4/1989 dedicaba su artículo 2 a estos principios, recogiendo casi literalmente los mismos que ahora figuran en las letras a) a d). Asimismo, GARCÍA URETA advertía que en la Ley de 1989 se acompañaban también unas obligaciones genéricas, pero vinculantes, para los poderes públicos: “garantizarán que la gestión de los recursos naturales se produzca con los mayores beneficios para las generaciones actuales, sin merma de su potencialidad

para satisfacer las necesidades y aspiraciones de las generaciones futuras”; “velarán por el mantenimiento y conservación de los recursos naturales existentes en todo el territorio nacional”; “promoverán la formación de la población escolar en materia de conservación de la naturaleza (...) así como la realización de proyectos educativos y científicos.” En consecuencia, el carácter genérico de estos principios no debía llevar a considerarlos como meros elementos programáticos, sino que una interpretación de los mismos acordes con la Exposición de Motivos inducía a mantener su aplicabilidad directa, siquiera en tanto principios rectores de la política social y económica, dado que se manifestaba que con esta Ley se pretendía dar cumplimiento al mandato contenido en el artículo 45 CE.

Resulta muy relevante destacar la modificación introducida por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (Ley Ómnibus, que adapta la normativa estatal de rango legal a lo dispuesto en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, en virtud del mandato contenido en su Disposición final quinta, norma que, a su vez, incorpora parcialmente al Derecho español la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior). El artículo 36 de dicha norma modifica la LPNB, de manera que en el artículo 72 de ésta se establece la posibilidad de cesión de la gestión privada de los terrenos que sean titularidad del Estado en los espacios naturales protegidos a las denominadas entidades de custodia del territorio, lo que se formalizará a través de convenios administrativos, y que en todo caso, aunque no lo disponga la norma, todas las directrices de gestión estarán supeditadas a los instrumentos de planeamiento del espacio natural en las que operen estas entidades. Guarda, como puede observarse, cierta similitud a las reservas naturales concertadas de la LIENPA, sin perjuicio del carácter más amplio de la figura introducido en la norma estatal.

2. INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO. INTERRELACIÓN CON OTRAS FIGURAS DE PLANIFICACIÓN

La actividad planificadora no debe verse como una actuación unilateral e imperativa por parte de la Administración, sino que la Ley contempla la participación pública en la misma. De este modo, los trámites de información pública se revelan fundamentales, destacando asimismo la Ley en su artículo 4, que en la planificación y gestión de los espacios naturales protegidos y especies amenazadas se fomentarán los acuerdos voluntarios con propietarios y usuarios de los recursos naturales.

La labor planificadora aparece en la LPNB manifestada en las diferentes figuras o planes contemplados en dicha norma. La sistemática al respecto parece ciertamente mejorable dado que, después de rubricar el Título I como *“Instrumentos para el conocimiento y la planificación del patrimonio natural y de la biodiversidad”*, encontramos instrumentos de planificación fuera de dicho Título como los Planes de conservación y restauración (artículo 26), PRUGs (artículo 30.6) o los Planes de recuperación (artículo 56). En ese sentido, habría resultado más adecuado regular todos los instrumentos de planeamiento en un mismo Título, sin perjuicio de las oportunas referencias que se hiciera a los mismos en los lugares adecuados.

2.1. PLAN ESTRATÉGICO ESTATAL DE PATRIMONIO NATURAL Y DE LA BIODIVERSIDAD

Contemplado en el Título I, Capítulo II de la LPNB, este plan tiene por objeto el establecimiento y la definición de objetivos, acciones y criterios que promuevan la conservación, el uso sostenible y, en su caso, la restauración del patrimonio, recursos naturales terrestres y marinos y de la biodiversidad y de la geodiversidad.

La aprobación de este Plan se realizará por Real Decreto previo informe del Consejo Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad, previéndose su preceptiva revisión cada seis años, como máximo. En cuanto al procedimiento de elaboración, la Ley establece un sistema muy participativo en el que corresponde la elaboración al Ministerio de Medio Ambiente, si bien contará con la colaboración del resto de ministerios, especialmente los de Agricultura, Pesca y Alimentación y el de Fomento. La participación de las Comunidades Autónomas también se hará presente a través de la Comisión de Patrimonio Natural y Biodiversidad, que elevará el Plan para su aprobación a la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente.

Junto a la participación de Ministerios y Comunidades Autónomas, la Ley establece preceptivos trámites de información pública y consulta de la comunidad científica, agentes económicos y sociales, Administraciones Públicas afectadas y entidades sin ánimo de lucro que persigan el logro de los objetivos de la Ley. Finalmente, se establece el sometimiento de este Plan a la Evaluación Ambiental prevista en la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

Tanto el objeto del Plan, como su contenido, han hecho meditar a FERNANDO PABLO acerca de su fuerza vinculante, para a continuación traer a colación el Dictamen del Consejo de Estado sobre el Anteproyecto de la Ley de Patrimonio Natural y Biodiversidad, donde se dice: *“Quizás su reconocimiento como instrumento de “derecho suave” (señalando que “el Plan Estratégico Nacional y los Planes Sectoriales tendrán valor informador y orientador debiendo informarse y justificarse expresamente toda acción que se aparte de los objetivos o acciones en él previsto, siendo ilegal toda acción que, sin justificación ni motivación suficiente, se aparte de los citados objetivos o no sea disfuncional respecto de las acciones en ellas previstas”) pudiera dar a estos planes más realismo, respondiendo más claramente a lo que en derecho comunitario europeo constituyen los planes de acción ambientales, aunque, por supuesto, nada obsta a que se otorgue fuerza jurídica vinculante, que es lo que parece que pretende decirse al regular su aprobación por Real Decreto, pero entonces convendría decirlo expresamente, en especial respecto de los objetivos. En cualquier caso, tanto si se les atribuye fuerza orientadora o informadora como si se les atribuye fuerza vinculante, al limitarse para las Comunidades Autónomas dicha fuerza vinculante a los objetivos, el Plan formaría parte indiscutible de la legislación básica sin que ello plantee problemas de constitucionalidad al moverse en el plano, en cualquier caso, de la planificación estratégica.”*

Junto a este Plan Estratégico, la Ley prevé la elaboración de los planes sectoriales que lo desarrollen. En la elaboración de éstos habrá de darse audiencia a las Comunidades Autónomas y a los sectores implicados y, al igual que el Plan estatal, serán objeto de la evaluación ambiental prevista en la Ley 9/2006. Finalmente, la Ley establece como fecha límite para la elaboración de estos planes el año 2012.

2.2. PLANES DE ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES

Estos planes, señala el artículo 16 LPNB, “*son el instrumento específico para la delimitación, tipificación, integración en red y determinación de su relación con el resto del territorio, de los sistemas que integran el patrimonio y los recursos naturales de un determinado ámbito espacial, con independencia de otros instrumentos que pueda establecer la legislación autonómica.*” Los PORN deberán adecuarse a unas directrices previstas en esta Ley, que deberán ser aprobadas por Real Decreto en plazo de dos años, y que se ajustarán a su vez a lo dispuesto en el marco del Plan Estratégico Estatal de Patrimonio Natural.

La competencia para la aprobación de los PORN corresponde a las Comunidades Autónomas, destacando el artículo 21 LPNB la necesidad de dar trámite de audiencia a los interesados, así como información pública a los titulares de intereses afectados y a las organizaciones sin fines lucrativos que persigan los objetivos de la Ley. En la norma se establece un sistema de protección cautelar según el cual, iniciada la tramitación de un PORN, o delimitado un espacio natural y en tanto no disponga del planeamiento correspondiente, no podrán realizarse actuaciones que supongan transformaciones de tal naturaleza que pudieran hacer imposible o dificultar la consecución de los objetivos del Plan. A tal fin, el artículo 22 LPNB establece que, iniciado el procedimiento de aprobación de un PORN, será necesaria la obtención de informe favorable de la Administración actuante para otorgar autorización, licencia o concesión susceptible de transformar la realidad física, geológica o biológica. A tal efecto, se establece un plazo de noventa días para evacuar el citado informe.

En concordancia con la definición de PORN, la Ley hace una enumeración de sus objetivos: identificar los elementos significativos del patrimonio natural de un territorio, y los valores que los caracterizan; definir y señalar el estado de conservación de dicho patrimonio natural; identificar las capacidades de uso, determinando alternativas de gestión y limitaciones acordes con su estado de conservación; formular criterios orientadores de las políticas sectoriales y ordenadores de actividades económicas y sociales para hacerlas compatibles con las exigencias de la Ley; señalar regímenes de protección; prever y proponer medidas de conservación y restauración de los recursos naturales; y contribuir al establecimiento y consolidación de redes ecológicas. Estos objetivos tienen su reflejo en el contenido mínimo de los Planes, establecido en el artículo 19 LPNB:

- “a) Delimitación del ámbito territorial objeto de ordenación, y descripción e interpretación de sus características físicas, geológicas y biológicas.*
- b) Inventario y definición del estado de conservación de los componentes del patrimonio natural y la biodiversidad, de los ecosistemas y los paisajes en el ámbito territorial de que se trate, formulando un diagnóstico del mismo y una previsión de su evolución futura.*
- c) Determinación de los criterios para la conservación, protección, restauración y uso sostenible de los recursos naturales y, en particular, de los componentes de la biodiversidad y geodiversidad en el ámbito territorial de aplicación del Plan.*
- d) Determinación de las limitaciones generales y específicas que respecto de los usos y actividades hayan de establecerse en función de la conservación de los componentes del patrimonio natural y la biodiversidad.*
- e) Aplicación, en su caso, de alguno de los regímenes de protección de espacios naturales.*

- f) *Establecimiento de los criterios de referencia orientadores en la formulación y ejecución de las diversas políticas sectoriales que inciden en el ámbito territorial de aplicación del Plan, para que sean compatibles con los objetivos de conservación del patrimonio natural y la biodiversidad.*
- g) *Identificación de medidas para garantizar la conectividad ecológica en el ámbito territorial objeto de ordenación.*
- h) *Memoria económica acerca de los costes e instrumentos financieros previstos para su aplicación.”*

El ámbito de estos PORN hace que sus disposiciones entren en contacto con el contenido u objeto de otros instrumentos o planes, lo que hace necesario establecer mecanismos de coordinación para ajustar unos con otros. Esta cuestión se ha solventado, como ya hiciera la Ley 4/89, otorgando preeminencia a los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, estableciendo el artículo 18.2 LPNB que *“Cuando los instrumentos de ordenación territorial, urbanística, de recursos naturales y, en general, física, existentes resulten contradictorios con los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales deberán adaptarse a éstos. En tanto dicha adaptación no tenga lugar, las determinaciones de los PORN se aplicarán, en todo caso, prevaleciendo sobre dichos instrumentos.”* La misma preeminencia se establece sobre los planes sectoriales, destacándose que éstos, únicamente podrán contradecir o no acoger el contenido de los PORN por razones imperiosas de interés público de primer orden, en cuyo caso la decisión deberá motivarse y hacerse pública (artículo 18.3 LPNB).

Finalmente, debemos destacar la participación de los PORN en lograr lo que se denomina en la ley “conectividad ecológica del territorio”. Así, se establece el imperativo para la Administración de adoptar mecanismos en esta dirección, bien en la planificación ambiental, bien en los PORN, estableciendo corredores ecológicos entre espacios naturales protegidos, en particular de la Red Natura 2000. Este concepto de la conectividad ecológica está en la línea de la creación de redes que pongan en contacto los distintos espacios naturales protegidos como mecanismo de protección y favorecedor de la conservación de la biodiversidad. En este contexto, se recoge en el artículo 20 LPNB la creación de corredores ecológicos que actúan como puntos de enlace, con independencia de que tengan o no la consideración de espacios naturales.

2.3. PLANES RECTORES DE USO Y GESTIÓN

Estos planes, de obligada elaboración, tienen por objeto ordenar, como su propio nombre indica, la utilización de los espacios naturales a que se refieren, así como su gestión. Su aprobación corresponde actualmente, tras las SSTC 102/95 y 194/2004 a las Comunidades Autónomas, estableciendo la Ley, en su artículo 30.5, que deberán ser revisados periódicamente.

Como ya se hiciera respecto de los PORN, la Ley contempla su preeminencia sobre la normativa urbanística. No obstante, el artículo 30.5 LPNB establece que las autoridades competentes en materia urbanística habrán de informarlos preceptivamente, lo que incidirá en la coordinación entre la planificación urbanística y la medioambiental, recogida en los PRUGs. En cuanto a la relación de estos Planes con los de Ordenación del Territorio, la STC 102/1995 estableció en su FJ 13º una ordenación jerárquica situando en primer lugar los PORNs, en segundo lugar los PRUGs, y posteriormente otros Planes como los de Recuperación y Conservación de Especies en peligro o vulnerables, de Protección del Hábitat o los de Manejo.

Frente a la amplia regulación de los PORNs que recoge la LPNB, apenas encontramos en ella referencias a los PRUGs, más allá de la previsión de elaboración de aquellos en los Parques. No obstante, algunas Comunidades Autónomas como Valencia o Extremadura extienden los efectos de estos Planes a reservas, parajes naturales o paisajes protegidos.

Habiéndose derogado la Ley 4/89 por la LPNB, las disposiciones relativas al contenido y elaboración de los PRUGs se hayan recogidas en el apartado 4, epígrafes 4 y 5 del Plan Director de Parques Nacionales, debiendo tener en cuenta que la STC 101/2005, como veremos más adelante, declaró que estos preceptos, entre otros, vulneraban las competencias de la Junta de Andalucía. Así, en el FJ 10º de la citada Sentencia se afirma:

“Esta competencia resulta vulnerada cuando, como ocurre con el epígrafe ahora examinado, se pretende someter la acción planificadora autonómica a un único modelo formalizado en cuanto a su estructura interna. Es obvio que la expresada competencia de las Comunidades Autónomas se extiende a que los Planes Rectores de su competencia tengan la formalización interna que en cada caso consideren más conveniente, siempre, naturalmente, que el contenido material de dichos Planes se sujete estrictamente a las prescripciones sustantivas de carácter básico previstas en las directrices que integran el Plan Director, de manera que aquellas directrices cuyo carácter básico hayamos confirmado en nuestro enjuiciamiento (como son, entre otras, las relativas a la zonificación, normas de protección, prohibiciones, etc.) deberán necesariamente ser respetados por todos los Planes Rectores de Uso y Gestión y llevadas a la práctica.”

3. CLASES DE ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS

Antes de analizar las concretas figuras de protección, hemos de partir del concepto de “espacio natural protegido”, que la LPNB define en su artículo 26 como:

“Aquellos espacios del territorio nacional, incluidas las aguas continentales, y las aguas marítimas bajo soberanía o jurisdicción nacional, incluidas la zona económica exclusiva y la plataforma continental, que cumplan al menos uno de los requisitos siguientes y sean declarados como tales:

- a) Contener sistemas o elementos naturales representativos, singulares, frágiles, amenazados o de especial interés ecológico, científico, paisajístico, geológico o educativo.*
- b) Estar dedicados especialmente a la protección y el mantenimiento de la diversidad biológica, de la geodiversidad y de los recursos naturales y culturales asociados.”*

La definición no difiere demasiado de la contenida en la derogada Ley 4/89, siendo su principal aportación la posibilidad de declarar espacios protegidos en atención a la labor protectora recogida en la letra b). Sentada la definición, la Ley recoge la tradicional clasificación de las categorías de protección, a la que añade expresamente las áreas marinas protegidas. Por tanto, además de como áreas marinas, los espacios naturales se podrán clasificar como parques, reservas naturales, parajes naturales o paisajes protegidos (artículos 30-34 LPNB). Junto a estas tradicionales categorías de protección de los espacios naturales, la Ley recoge las derivadas de la constitución de la Red Natura 2000, que conforme al artículo 41 LPNB tendrán la consideración de espacios

naturales protegidos: LICs (Lugares de Importancia Comunitaria), ZECs (Zonas Especiales de Conservación) y ZEPAs (Zonas de Especial Protección para las Aves). Asimismo, recoge la LPNB referencias a áreas protegidas por instrumentos internacionales, así como la posibilidad de crear espacios naturales protegidos transfronterizos mediante la suscripción de los Acuerdos internacionales pertinentes para la adecuada coordinación de la protección de dichas áreas.

En relación con Parques y Reservas Naturales, como ya hiciera la Ley 4/89, la LPNB establece la necesaria aprobación previa a su declaración del correspondiente PORN. No obstante, también se admite su creación excepcional sin aprobar previamente dicho plan, siempre y cuando existan razones que lo justifiquen, debiendo tramitarse el Plan en tal caso en el plazo de un año. Junto a la anterior previsión, el artículo 39 LPNB establece con carácter genérico que la declaración de un espacio natural protegido conllevará la declaración de utilidad pública a efectos expropiatorios de los bienes y derechos afectados, así como la facultad de tanteo y retracto a favor de las Comunidades Autónomas respecto de los actos o negocios jurídicos de carácter oneroso y celebrados intervivos que comporten la creación, transmisión, modificación o extinción de derechos reales que recaigan sobre bienes inmuebles situados en su interior.

3.1. LOS PARQUES

Se definen como *“áreas naturales, que, en razón a la belleza de sus paisajes, la representatividad de sus ecosistemas o la singularidad de su flora, de su fauna o de su diversidad geológica, incluidas sus formaciones geomorfológicas, poseen unos valores ecológicos, estéticos, educativos y científicos cuya conservación merece una atención preferente.”* En relación con los Parques Nacionales ha de señalarse que la LPNB se remite expresamente a su legislación específica, actualmente recogida en la Ley 5/2007.

La Ley sostiene una posición favorable a las visitas de estos espacios, si bien señalando que se adoptarán las limitaciones precisas para la protección de aquellos. Igualmente, podrán limitarse los aprovechamientos de los recursos naturales que sean incompatibles con la finalidad que se perseguía con su creación.

3.2. LAS RESERVAS NATURALES

Se definen como *“espacios naturales, cuya creación tiene como finalidad la protección de ecosistemas, comunidades o elementos biológicos que, por su rareza, fragilidad, importancia o singularidad merecen una valoración especial.”* La finalidad de la constitución de estas zonas es principalmente protectora. Sin perjuicio de ello, la explotación de recursos estará limitada salvo para aquellos que sean compatibles con la conservación de los valores a proteger. Por su parte, la Ley establece la genérica prohibición de recolección de material biológico o geológico, salvo que se permita por motivos de conservación, investigación o educativos, y previa autorización administrativa.

3.3. ÁREAS MARINAS PROTEGIDAS

Estos espacios naturales están designados *“para la protección de ecosistemas, comunidades o elementos biológicos o geológicos del medio marino, incluidas las áreas intermareal y submareal, que en razón de su rareza, fragilidad, importancia o singularidad, merecen una protección especial.”*

Tienen la particularidad de que los espacios que reúnan los citados requisitos, podrán calificarse como “áreas marinas protegidas”, o bien como cualquier otra figura de protección en cuya definición cuadren las características de la zona a proteger. Al espacio natural le será aplicable el régimen jurídico de la categoría en que se incluya, aunque en cualquier caso será incorporado a la Red de Áreas Marinas Protegidas. Los criterios mínimos comunes de gestión de los espacios incorporados a esta Red serán aprobados por la Conferencia Sectorial a propuesta de las Comunidades Autónomas litorales y de la Administración General del Estado.

Por su parte, la Ley prevé la elaboración de planes o instrumentos de gestión que establezcan las medidas de conservación necesarias y las limitaciones de explotación pertinentes. Acerca de estas limitaciones, se especifica que las relativas a la explotación de recursos pesqueros en aguas exteriores se realizarán conforme a lo dispuesto en la Ley 3/2001, de 26 de marzo, de Pesca Marítima del Estado, cuyo artículo 18 atribuye al Gobierno la competencia para fijar dichas limitaciones.

3.4. MONUMENTOS NATURALES

Son espacios o elementos naturales constituidos por formaciones de notoria singularidad, rareza o belleza, que merecen ser objeto de una protección especial. A título de ejemplo la Ley cita árboles, formaciones geológicas, yacimientos paleontológicos y mineralógicos, estratotipos y demás elementos que por su singularidad o importancia merezcan especial protección. Dadas sus circunstancias, queda excluida la posibilidad de explotar recursos en ellos salvo que concurran especiales razones de investigación o conservación, y previa la preceptiva autorización administrativa.

3.5. PAISAJES PROTEGIDOS

Son partes del territorio que atesoran especiales valores naturales, estéticos y culturales dignos de protección, que sean así reconocidos por las Administraciones competentes a través del planeamiento y de conformidad con el Convenio del Paisaje del Consejo de Europa. Este Convenio, firmado en Florencia el 20 de octubre de 2000, fue ratificado por España a través del Instrumento de 28 de enero de 2008 y tiene por objeto promover la protección, gestión y ordenación de los paisajes, así como organizar la cooperación europea en ese campo. De cualquier modo, siendo el concepto de paisaje recogido en el artículo 3, apartado 26 LPNB coincidente con el del Convenio, no cabe obviar que el concepto de “paisaje protegido” del artículo 34 LPNB es más restringido, ya que se circunscribe a aquellos paisajes dotados de especiales valores a proteger, mientras que el ámbito del Convenio es más amplio, al extenderse no sólo sobre los excepcionales, sino también sobre los cotidianos o degradados.

Como puede apreciarse, esta figura persigue el mantenimiento de prácticas tradicionales que contribuyan a la preservación de los valores naturales. No obstante, a diferencia de las anteriores, que expresamente recogen prohibiciones genéricas respecto determinadas actividades, en relación con los paisajes únicamente se contempla que se “procurará” el mantenimiento de prácticas que contribuyan a la preservación de los valores naturales, lo que pone de manifiesto una regulación menos restrictiva en cuanto a las actividades permitidas.

3.6. RED NATURA 2000

Esta Red fue creada por la Directiva 92/43/CEE del Consejo de las Comunidades Europeas, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres. La red tiene por objeto garantizar el mantenimiento o, en su caso, el restablecimiento, de los tipos de hábitats naturales y de los hábitats de las especies de que se trate en su área de distribución natural, remitiéndose a esos efectos a los recogidos en sus Anexos. A través de la Ley de Montes de 2003 se introdujeron los artículos relativos a la misma en la anterior Ley 4/89, y actualmente se recogen en los artículos 41 y siguientes de la LPNB.

El artículo 45 LPNB contiene una serie de disposiciones relativas a las medidas de conservación de la Red, destacando la necesidad de que los planes e instrumentos de gestión relativos a los espacios comprendidos en la Red contengan objetivos y actuaciones dirigidos a evitar su deterioro. Igualmente, aquellos planes no referidos directamente a estos espacios, pero que contengan actuaciones o medidas que pudieran afectarlos, habrán de ser evaluados, no pudiendo ser aprobados sin asegurarse que no causarán perjuicios a estos espacios. No obstante, a pesar de esta rotundidad, la norma admite a continuación la aprobación de aquellos planes evaluados negativamente cuando no existieran soluciones alternativas y la aprobación de dichos planes se considerase necesario “por razones imperiosas de primer orden, incluidas razones de índole social o económica.” Esta posibilidad, que constituye claramente el caballo de Troya para la aprobación de planes contrarios a los objetivos de la Red Natura 2000, se ve limitada por la necesidad de que las imperiosas razones a las que se refiere sean declaradas para cada supuesto concreto, bien por Ley, bien por Acuerdo motivado y público del Consejo de Ministros o de Gobierno de las Comunidades Autónomas. Por otra parte, también se indica que cuando el lugar albergue un tipo de hábitat natural y/o una especie prioritaria de los recogidos en los Anexos I y II, así como cuando los proyectos, planes y programas pudieran afectar negativamente a especies incluidas en los Anexos II y IV que hubieran sido declaradas en peligro de extinción, únicamente se podrán llevar a cabo, en ausencia de alternativas, por los siguientes motivos: relacionados con la salud humana y seguridad pública; las relativas a consecuencias positivas de primordial importancia para el medio ambiente; otras razones imperiosas previa consulta a la Comisión Europea.

No obstante, la contrapartida a esta aprobación es la adopción de las medidas compensatorias necesarias para garantizar que la coherencia global de Natura 2000 quede protegida, debiendo ser comunicadas a la Comisión Europea.

Junto a los criterios conservacionistas, la norma prevé tomar en consideración para la gestión de estos espacios las exigencias económicas, sociales y culturales, así como las particularidades regionales y locales. Por otra parte, en el marco del Plan Estratégico Estatal de Patrimonio Natural y Biodiversidad deberán aprobarse unas directrices de conservación de la Red Natura 2000, que constituirán el marco orientativo para la planificación y gestión de dichos espacios y serán aprobadas mediante acuerdo de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente.

Finalmente, se recogen en la Ley diversas disposiciones acerca de la necesidad de llevar a cabo por las Comunidades Autónomas labores de vigilancia y seguimiento de los espacios de la Red Natura 2000. Del resultado de estas investigaciones habrá de darse cuenta al Ministerio de Medio Ambiente al objeto de que éste envíe a la Comisión Europea los informes exigidos por las Directivas Comunitarias 79/409/CEE y 92/43/CE. Veamos ahora los espacios naturales incluidos en la Red Natura 2000:

3.6.1. Lugares de Importancia Comunitaria y Zonas Especiales de Conservación:

Son aquellos espacios del conjunto del territorio nacional o de las aguas marítimas bajo soberanía o jurisdicción nacional, incluidas la zona económica exclusiva y la plataforma continental, aprobados como tales, que contribuyen de forma apreciable al mantenimiento o, en su caso, al restablecimiento del estado de conservación favorable de los tipos de hábitat naturales y los hábitat de las especies de interés comunitario, que figuran en los Anexos de la Ley, en su área de distribución natural.

De la anterior definición comprobamos que los LIC deben ser aprobados, a cuyo efecto se establece que las Comunidades Autónomas, previo trámite de información pública, elaborarán una lista de estos lugares que el Ministerio de Medio Ambiente propondrá a la Comisión Europea para su aprobación. Esta propuesta determina ex lege la adopción de un régimen preventivo que garantice la conservación del espacio natural hasta la aprobación definitiva. Asimismo, el envío de la propuesta conllevará la publicación en Boletín Oficial correspondiente, en el plazo de seis meses, sus límites geográficos, los hábitats y especies por los que se declararon cada uno, los hábitat y especies prioritarios presentes y el régimen preventivo que se les aplicará.

Finalmente, una vez aprobado el LIC, las Comunidades Autónomas deberán declararlos ZEC lo antes posible y, como máximo, antes de seis años. Esta declaración habrá de ir acompañada de la aprobación del plan o instrumento de gestión correspondiente. Por último, realizada la declaración, será objeto de publicación en Boletín Oficial y se dará traslado de ello al Ministerio para su comunicación a la Comisión Europea.

3.6.2. Zonas de Especial Protección para las Aves:

Son aquellos espacios del territorio nacional y de las aguas marítimas bajo soberanía o jurisdicción nacional, incluidas la zona económica exclusiva y la plataforma continental, que se consideren más adecuados en número y en superficie para la conservación de las especies de aves incluidas en el Anexo IV LPNB y para las aves migratorias de presencia regular en España.

En estas zonas deberán adoptarse las medidas necesarias para evitar perturbaciones al hábitat y para garantizar la supervivencia y reproducción de las aves, atendiendo en su caso a las especiales necesidades de las especies migratorias. Al igual que las ZECs, deberán ser objeto de publicación y comunicación al Ministerio para su posterior traslado a la Comisión Europea.

3.7. ÁREAS PROTEGIDAS POR INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

Son aquellos espacios naturales formalmente designados como tales de acuerdo con los Convenios y Acuerdos internacionales de los que España sea parte. Su régimen jurídico será el establecido en dichos instrumentos, todo ello sin perjuicio de los regímenes de protección ordenación y gestión cuyo ámbito territorial coincida total o parcialmente con dichas áreas. La declaración de estas áreas será sometida a información pública y publicada en BOE. Asimismo, Ministerio de Medio Ambiente y Comunidades Autónomas elaborarán, en el marco del Plan Estratégico Estatal del Patrimonio Natural y Biodiversidad, unas directrices orientativas que serán aprobadas por la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente.

Aparte de los contenidos en los demás Acuerdos y Convenios que puedan firmarse, se hace expresa referencia a los siguientes espacios naturales:

- Los humedales de Importancia Internacional, del Convenio relativo a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas.
- Los sitios naturales de la Lista del Patrimonio Mundial, de la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural.
- Las áreas protegidas, del Convenio para la Protección del Medio Ambiente Marino del Atlántico del Nordeste (OSPAR).
- Las Zonas Especialmente Protegidas de Importancia para el Mediterráneo (ZEPIM), del Convenio para la Protección del Medio Marino y de la Región Costera del Mediterráneo.
- Los Geoparques, declarados por la UNESCO.
- Las Reservas de la Biosfera, declaradas por la UNESCO.
- Las Reservas Biogenéticas, del Consejo de Europa.

4. RÉGIMEN SANCIONADOR

La existencia de un régimen sancionador como complemento necesario para la adecuada protección del medio ambiente figura en la misma Constitución Española. Así, el artículo 45.3 CE ya advierte que *“Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la Ley fije, se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado.”*

Desarrollando así el llamamiento contenido en el citado artículo, el Título VI de la LPNB contiene el régimen de infracciones y sanciones administrativas. La Ley recoge, eso sí, la prevalencia del orden penal de acuerdo con la naturaleza propia de éste, por lo que el artículo 78 establece que cuando las actuaciones pudieran ser constitutivas de delito o falta se pasará el tanto de culpa a dicho orden, absteniéndose de continuar el procedimiento en tanto no se dicte Sentencia firme o resolución que ponga fin al procedimiento. Una Sentencia condenatoria excluirá la imposición de sanción administrativa en los casos en que se aprecie identidad de sujeto, hecho y fundamento. Por su parte, una Sentencia exculpatoria permitirá a la Administración continuar el expediente sancionador, con base en los hechos que la jurisdicción competente haya considerado probados.

Junto a esta responsabilidad civil o penal, el artículo 76 LPNB recoge el principio de reparación del daño causado, remitiéndose a dichos efectos a lo dispuesto en la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental. Del mismo modo, la valoración de los daños causados se valorará igualmente conforme a la citada Ley. La regla general, en caso de no poder individualizarse la responsabilidad, es la solidaridad, lo que rige sin perjuicio del derecho a repetir contra los demás por parte de quien hubiera hecho frente a la responsabilidad.

Las conductas infractoras se encuentran tipificadas en el artículo 76 LPNB. Por su parte, su calificación como leves, graves o muy graves atiende a un criterio en parte objetivo, y en parte económico. Así, además de las conductas directamente clasificadas en alguno de estos escalones en atención a la actuación realizada, serán muy graves aquellas que causen unos daños superiores a 200.000 euros, o 100.000 en el caso de las objetivamente clasificadas como graves. Las multas se encuentra igualmente graduadas: 500 a 5.000 euros las leves, 5.001 a 200.000 euros las graves, y 200.001 a 2.000.000 euros las muy graves, aunque abriendo la posibilidad a que las Comunidades Autónomas incrementen el importe máximo. Como es norma común en derecho sancionador, la cuantía de las sanciones estará regida por el principio de proporcionalidad, recogiendo el artículo 77.2 LPNB los criterios que presidirán la cuantificación de la sanción. A dichos efectos se tendrán en cuenta la repercusión de las actuaciones, su trascendencia para la seguridad de bienes protegidos por la Ley, circunstancias del responsable, irreversibilidad de los daños, etc.

5. CATÁLOGOS E INSTRUMENTOS DE PROTECCIÓN

Llama poderosamente la atención el elevadísimo número de catálogos, inventarios, listados, registros y demás instrumentos similares a que se hace referencia en esta Ley. El Preámbulo de la LPNB indica que, en la configuración de éstos, se han seguido dos modelos: uno de carácter puramente informativo, y otro que no se limita a centralizar la información sino que, además, se constituye como un instrumento necesario para garantizar complementariamente la consecución de los fines inherentes a la legislación básica. De cualquier modo, más de dos años después de la entrada en vigor de la Ley 42/2007 aún están pendientes de elaborarse la mayoría de estos catálogos, lo que necesariamente obra en perjuicio de la eficacia de estas medidas. Hagamos un breve repaso de estos instrumentos:

- **Inventario Español de Patrimonio Natural y Biodiversidad:** recogerá la distribución, abundancia, estado de conservación y la utilización, así como cualquier otra información que se considere necesaria, de todos los elementos terrestres y marinos integrantes del patrimonio natural, con especial atención a los que precisen medidas específicas de conservación o hayan sido declarados de interés comunitario. Incluirá información relativa a: Catálogo Español de Hábitat en Peligro de Desaparición; Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial incluyendo el Catálogo Español de Especies Silvestres Amenazadas; Catálogo español de especies exóticas invasoras; Inventario Español de Espacios Naturales Protegidos, Red Natura 2000 y Áreas protegidas por instrumentos internacionales; Inventario y la Estadística Forestal Española; Inventario Español de Bancos de Material Genético referido a especies silvestres; Inventario Español de Caza y Pesca; Inventario Español de Parques Zoológicos; Inventario Español de los Conocimientos Tradicionales relativos al patrimonio natural y la biodiversidad; Inventario de Lugares de Interés Geológico; Inventario Español de Hábitat y Especies marinos; Inventario Español de Zonas Húmedas.
- **Catálogo Español de Hábitat en Peligro de Desaparición:** va dirigido a recoger los espacios a proteger por hallarse en alguna de las siguientes circunstancias: área de distribución muy reducida y en disminución, haber sido destruidos en la mayor parte de su área de distribución natural, haber sufrido drásticos deterioros, o encontrarse en alto riesgo de transformación irreversible a corto o medio plazo en una parte significativa de su área de distribución.

- **Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial:** en él se incluirán las especies, subespecies y poblaciones que sean merecedoras de una atención y protección particular en función de su valor científico, ecológico, cultural, por su singularidad, rareza, o grado de amenaza, así como aquellas que figuren como protegidas en los anexos de las Directivas y los convenios internacionales ratificados por España. Las especies listadas estarán sometidas a una serie de prohibiciones relativas a determinadas conductas consideradas perjudiciales, aplicables a todas las fases de su ciclo biológico. Este listado ha sido recientemente desarrollado por RD 139/2011, de 4 de febrero. En dicha norma se establece: el procedimiento para el acceso, modificación o exclusión de especies del listado; la creación de un comité científico de asistencia; la información que debe incluir; y la necesidad de realizar un seguimiento del estado de las especies, atribuyendo a las Comunidades Autónomas dicha función.
- **Catálogo Español de Especies Amenazadas:** se establece en el seno del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial. Las especies que se inscriban en él, lo harán bien como especie en peligro de extinción, bien como vulnerable, dependiendo del grado de amenaza que se cierna sobre ella. Junto a este Catálogo, de carácter estatal, se prevé que las Comunidades Autónomas puedan crear otros en sus respectivos ámbitos territoriales. Este catálogo también es desarrollado por el RD 139/2011 arriba citado.
- **Catálogo Español de Especies Exóticas Invasoras:** Recogerá aquellas especies y subespecies exóticas invasoras que constituyan una amenaza grave para las especies autóctonas, los hábitat o los ecosistemas, la agronomía o para los recursos económicos asociados al uso del patrimonio natural. Además del catálogo estatal, las Comunidades Autónomas podrán crear catálogos de especies invasoras en sus respectivos ámbitos territoriales. Además, la Ley impone a las Administraciones autonómicas la obligación de llevar a cabo un seguimiento de las especies exóticas con potencial invasor, a fin de proponer, llegado el caso, su inclusión en el Catálogo.
- **Inventario Español de Espacios Naturales Protegidos, Red Natura 2000 y Áreas Protegidas por Instrumentos Internacionales:** se incluye en el Inventario Español de Patrimonio Natural y Biodiversidad. La Ley prevé que, a efectos de homologación, los espacios inscritos se asignarán a las categorías reconocidas internacionalmente, en especial, la Unión Internacional para la Naturaleza (UICN). La Ley señala que el territorio de estos espacios sólo podrá alterarse como consecuencia de cambios provocados por la evolución natural, científicamente demostrados.
- **Inventario y Estadística Forestal Española.**
- **Inventario Español de Bancos de Material Genético Referido a Especies Silvestres.**
- **Inventario Español de Caza y Pesca:** que tendrá por objeto mantener la información más completa de poblaciones, capturas y evolución genética de las especies cuya caza y pesca estén autorizadas, con especial atención a las especies migradoras. A fin de recopilar información se recoge la necesaria cooperación de Administración autonómica, titulares de derechos cinegéticos y piscícolas y, en general, de cazadores y pescadores.

- **Inventario Español de Parques Zoológicos.**
- **Inventario Español de Conocimientos Tradicionales Relativos al Patrimonio Natural y Biodiversidad.** Este inventario de contempla en relación con la necesaria preservación de prácticas consuetudinarias de interés para la conservación y uso sostenible del patrimonio natural y la biodiversidad.
- **Inventario de Lugares de Interés Geológico** que, al menos, sean representativos de las unidades y sistemas recogidos en el Anexo VIII.
- **Inventario Español de Hábitat y Especies Marinos.**
- **Inventario Español de Zonas Húmedas.**
- **Inventario de Operaciones Estadísticas del Ministerio de Medio Ambiente.**

II. LA LEY 5/2007, DE 3 DE ABRIL, DE LA RED DE PARQUES NACIONALES

Hablar de Parques Nacionales es hacerlo sobre una concepción de la protección de los espacios naturales, que comienza con la proclamación del primer Parque Nacional (Yellowstone, EEUU, 1872), cuya Act of dedication comienza así: *“Be it enacted by the Senate and House of Representatives of the United States of America in Congress assembled, That the tract of land in the Territories of Montana and Wyoming lying near the headwaters of the Yellowstone River, and described as follows (...)is hereby reserved and withdrawn from settlement, occupancy, or sale under the laws of the United States, and dedicated and set apart as a public park or pleasuring ground for the benefit and enjoyment of the people; and all persons who shall locate, or settle upon, or occupy the same or any part thereof, except as hereinafter provided, shall be considered trespassers and removed therefrom.”* Esta breve norma, de apenas tres párrafos, establecía la dedicación de dicho parque al beneficio y disfrute de las personas, así como la obligación para la autoridad competente de elaborar tan pronto como fuera posible las normas que preservaran de daños y expolio el citado espacio natural, así como su conservación en estado natural.

En España, la primera Ley de Parques Nacionales hubo de esperar hasta el 8 de diciembre de 1916, gracias a la iniciativa de Don Pedro Pidal, Marqués de Villaviciosa, que importó la figura creada en los Estados Unidos de América para el parque de Yellowstone, definiéndose estos parques como *“los lugares o parajes excepcionalmente pintorescos, boscosos o escabrosos del territorio nacional, que el Estado consagra declarándolos así, con el exclusivo objeto de favorecer su accesibilidad por vías de comunicación adecuadas, y de respetar y hacer que se respete la belleza natural de sus paisajes, la riqueza de su fauna y flora y las particularidades geológicas e hidrológicas que contenga, evitando, con la mejor eficacia, cualquier acto de destrucción, deterioro o desfiguración por la mano del hombre.”* Aunque en aplicación de dicha Ley se crearon rápidamente los Parques Nacionales de la Montaña de Covadonga y de Ordesa (1918), no hubo nuevos Parques Nacionales hasta la década de los cincuenta del siglo XX. Por su parte, la Ley de 1916 fue derogada por la Ley de Montes de 1957, en cuyo Título V se recogió la normativa en materia de Parques Nacionales. A su vez, dichas disposiciones fueron derogadas

por la Ley de Espacios Naturales Protegidos de 1975, que sería a su vez sustituida por la Ley 4/89. Esta norma, afectada por diversas Sentencias del TC (en particular, la 102/95 y 194/2004), fundamentalmente en materia de distribución de competencias entre las distintas Administraciones Públicas, sería finalmente derogada por la Ley 42/2007, aunque con anterioridad se había visto profundamente afectada en materia de Parques Nacionales por la actualmente vigente Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales (LRPN).

1. CONCEPTO DE PARQUE NACIONAL

El artículo 3 LRPN define los Parques Nacionales como *“espacios naturales de alto valor ecológico y cultural, poco transformados por la explotación o actividad humana que, en razón de la belleza de sus paisajes, la representatividad de sus ecosistemas o la singularidad de su flora, de su fauna, de su geología o de sus formaciones geomorfológicas, poseen unos valores ecológicos, estéticos, culturales, educativos y científicos destacados cuya conservación merece una atención preferente y se declara de interés general del Estado.”*

La finalidad conservadora respecto de estos espacios se configura así como parte de su propia naturaleza al recogerse en la definición de estos parques. No obstante, el artículo 8 LRPN recoge entre los objetivos de la declaración de un Parque Nacional un abanico más amplio de aquellos, entre los que incluye ordenar su uso y disfrute, fomentar el conocimiento de sus valores sin excluir a quienes presentan algún tipo de discapacidad, promover la concienciación y la educación ambiental de la sociedad, contribuir al fomento de la investigación científica, al desarrollo sostenible de las poblaciones y a la conservación de los valores culturales y los modos de vida tradicional compatibles con su conservación.

Un examen de estos objetivos pone de relieve las dificultades de compaginar unos con otros, siendo ya un lugar común la tensión entre la conservación de los valores naturales de un espacio protegido, de un lado; y el uso de éste, así como el desarrollo de los municipios cercanos, de otro. La habitual referencia al desarrollo sostenible va dirigida a armonizar estos intereses entre los que suelen surgir fricciones, sin que la constante utilización de dicho concepto suponga habitualmente más que un mero desiderátum.

La naturaleza y finalidad de los Parques Nacionales les confiere un carácter extraordinario, lo que impone la existencia de una serie de requisitos para que sea admisible su declaración dentro de dicha categoría de espacio natural protegido. El artículo 9 LRPN contiene una relación de estos requisitos, que podemos sintetizar en los siguientes:

- a. Ser muy representativo, en cuanto a tipología de especies y características naturales, de alguno de los sistemas naturales incluidos en el Anexo de la Ley.
- b. Tener un número significativo de las especies y comunidades del sistema que pretenda representar, así como capacidad territorial y ecológica que permita garantizar un estado de conservación favorable para estas comunidades.
- c. Tener una superficie continuada y no fragmentada suficiente para asegurar el funcionamiento de los procesos naturales. Salvo casos justificados se señalan unas superficies mínimas de 15.000 (Parques Nacionales peninsulares), 5.000 (Parques Nacionales insulares), ó 20.000 hectáreas (Parques Nacionales en aguas marinas).

- d. Ausencia de fragmentación del territorio o estrangulamiento territorial, salvo excepciones justificadas.
- e. Inexistencia de explotaciones extractivas de carácter agrícola, forestal, hidráulico o minero, o elementos artificiales que alteren significativamente la estética del paisaje o el funcionamiento de los ecosistemas. Asimismo, en la superficie propuesta para incluirse en un Parque Nacional no podrá existir suelo susceptible de transformación urbanística ni urbanizado.

2. RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS PARQUES NACIONALES

2.1. DECLARACIÓN DE PARQUE NACIONAL

La creación de un Parque Nacional debe partir de una propuesta que habrá de ser aprobada inicialmente por la Comunidad Autónoma en cuyo territorio se encuentre situado, y que contendrá al menos los elementos referidos en el artículo 10.4 LRPN. No se especifica si ya en este primer momento debe estar aprobado, un PORN, pero sí habrá de estarlo antes de la declaración del Parque Nacional.

La anterior propuesta será sometida a información pública por plazo mínimo de tres meses, antes de remitirse a la Asamblea Legislativa de la Comunidad o Comunidades afectadas. Tras recibir acuerdo favorable, será remitida al Ministerio de Medio Ambiente para ser sometida a informe del Consejo de la Red de Parques Nacionales y de los Ministerios afectados. El citado informe del Consejo tendrá por objeto pronunciarse sobre el cumplimiento de los requisitos exigidos para que un espacio natural pueda ser declarado como Parque Nacional (recogidos en el artículo 9 LRPN), sobre el trámite de información pública y sobre las actuaciones de interés general que podrían ser objeto de financiación estatal. Realizados los trámites anteriores, el proyecto se remitirá a las Cortes Generales, a las que corresponde hacer la declaración de Parque Nacional.

Durante este procedimiento de declaración se contempla la posibilidad de que en la propuesta se contengan unas medidas preventivas que entrarán inmediatamente en vigor al objeto de garantizar que no se lleven a cabo actos que pudieren dificultar de forma importante o hacer imposible la declaración. Estas medidas tendrán vigencia hasta la declaración o, en su defecto, un máximo de 5 años.

La declaración del Parque Nacional se hará por Ley de las Cortes Generales, que deberá tener el contenido mínimo que recoge el artículo 12 LRPN: denominación, objetivos a cumplir en el conjunto de la Red, ámbito territorial, prohibiciones y limitaciones de uso y actividades, régimen sancionador específico, zona de protección y área de influencia socioeconómica. Asimismo, habrá de ir acompañado de una memoria económica y, en caso de que el ámbito territorial de un Parque Nacional incluya más del 50 por 100 del suelo no urbanizable de un término municipal, excluidos en este cómputo las superficies de titularidad autonómica o estatal, la Ley incorporará un programa de medidas específicas para promover el desarrollo en dicho municipio, especificando su financiación.

En relación con aquellos Parques Nacionales que se creen sobre aguas marinas de competencia de la Administración estatal, la DA 4ª LRPN establece que el acuerdo de aprobación inicial de la propuesta corresponderá al Gobierno de la Nación, y el requisito de acuerdo favorable de la Asamblea legislativa se sustituirá por un informe preceptivo de las Comunidades Autónomas cuya actividad pueda afectar a la protección del espacio natural.

Resulta importante destacar que en la declaración debe hacerse referencia a los objetivos del Parque, pero puestos en conexión con los propios de la Red de Parques Nacionales. En ese sentido, podemos ver cómo la Ley 1/2007, de Declaración del Parque Nacional de Monfragüe, apenas un mes anterior a la LRPN, hace diversas referencias al objetivo de incorporar al patrimonio natural español la singularidad de los valores de este espacio natural, lo que resulta plenamente conforme con la finalidad de estos Parques de acuerdo con los principios de la LRPN. Así aparece recogido en la Exposición de Motivos de esta norma, donde se afirma que la declaración de un nuevo Parque Nacional tendrá, como objetivo primordial, ayudar a completar la representatividad de los sistemas naturales en el conjunto de la Red.

2.2. EFECTOS DE LA DECLARACIÓN

La primera de las consecuencias que se derivan de la Ley de declaración de un Parque Nacional es la prevalencia de las normas de protección contenidas en la misma sobre cualquier normativa sectorial, poniéndose así el acento en el objetivo conservacionista de la Red. A continuación, el artículo 13 LRPN señala que la declaración llevará aparejada:

- a. La de utilidad pública o interés social de las actuaciones que, para la consecución de los objetivos de la Red de Parques Nacionales, deban acometer las Administraciones Públicas.
- b. La facultad de la Administración competente para el ejercicio de los derechos de tanteo y de retracto respecto de los actos o negocios jurídicos de carácter oneroso y celebrados ínter vivos que comporten la creación, transmisión, modificación o extinción de derechos reales que recaigan sobre bienes rústicos situados en el interior del mismo, incluidas cualesquiera operaciones o negocios en virtud de los cuales se adquiera la mayoría en el capital social de sociedades titulares de los derechos reales citados.
- c. La prohibición de:
 - a. La pesca deportiva y recreativa y la caza deportiva y comercial, así como la tala con fines comerciales. No obstante, de existir estas prácticas la Ley de declaración fijará medidas para su eliminación en el plazo que determine.
 - b. Los aprovechamientos hidroeléctricos y mineros, vías de comunicación, redes energéticas y otras infraestructuras, salvo en circunstancias excepcionales debidamente justificadas por razones de protección ambiental e interés social, y siempre que no exista otra solución satisfactoria. No obstante, de existir estas actividades e instalaciones, y no ser posible su supresión, la Ley de declaración fijará medidas para la corrección de sus efectos en el plazo que determine. Esto no será aplicable a las actividades e infraestructuras mineras.

- c. Las explotaciones de recursos naturales o agrarios distintas de las indicadas en el apartado a., salvo aquellas que son compatibles con el logro de los objetivos del Parque, se apoyan en derechos consolidados y constituyen una aportación reconocida de valores culturales o ecológicos que no alteran los procesos naturales. En el caso de existir actividades no exceptuadas en el momento de la declaración, las Administraciones competentes adoptarán las medidas precisas para su eliminación, dentro del plazo que establezca la Ley declarativa.
- d. El sobrevuelo a menos de 3.000 metros de altura, salvo autorización expresa o por causa de fuerza mayor.
- d. El suelo objeto de la declaración de Parque Nacional no podrá ser susceptible de urbanización ni edificación, sin perjuicio de lo que determine el Plan Rector de Uso y Gestión en cuanto a las instalaciones precisas para garantizar su gestión y contribuir al mejor cumplimiento de los objetivos del Parque Nacional.
- e. Los Planes hidrológicos de demarcación y las Administraciones competentes en materia hidráulica asegurarán los recursos hídricos adecuados en cantidad y calidad para el mantenimiento de los valores y el logro de los objetivos de la Red de Parques Nacionales.

Junto a las anteriores previsiones, la Ley 25/2009 introdujo el artículo 13 bis en la LRPN, donde se fijan los principios que deben presidir los procedimientos de concesión y autorización de actividades y servicios en el Parque Nacional. Estos principios serán los de publicidad, objetividad, imparcialidad y transparencia, que irán acompañados del de concurrencia cuando la actividad se promueva por la Administración gestora del Parque conforme a sus instrumentos de planificación y gestión, y cuando dicha actividad excluya el ejercicio de otras actividades por terceros. Del mismo modo, se establece que estas autorizaciones y concesiones serán limitadas en el tiempo, a la vez que excluye la posibilidad de su renovación automática.

2.3. GESTIÓN Y PARTICIPACIÓN EN LOS PARQUES NACIONALES

La LRPN atribuye la gestión de los Parques Nacionales a las Comunidades Autónomas sobre cuyo territorio se encuentren asentados. Esta posición es consecuencia del cambio de postura del TC sobre esta materia. Así, la STC 170/89 distinguía entre los parques cuya gestión correspondía a las Comunidades Autónomas, atribuyéndoles en consecuencia el calificativo de “regionales”, frente los Parques Nacionales de competencia del Estado. Más adelante, la STC 102/95 estableció el sistema de cogestión Estado-CCAA y, finalmente, la STC 194/2004 estimó la constitucionalidad del sistema que atribuía exclusivamente la gestión de los Parques Nacionales a las Comunidades Autónomas. Por su parte, aquellos Parques que se extiendan por el territorio de más de una Comunidad Autónoma deberán someterse a las fórmulas de colaboración aprobadas por las Comunidades afectadas, al objeto de asegurar la aplicación del principio de gestión integrada.

Por otra parte, sí que será competencia del Estado la gestión de los Parques Nacionales declarados sobre aguas marinas bajo soberanía o jurisdicción nacional, cuando el ecosistema protegido carezca de continuidad ecológica con la parte terrestre o la zona marítimo-terrestre situadas en la Comunidad Autónoma.

Instrumentos importantes en esta materia serán los PRUGs, que habrán de elaborarse en cada Parque Nacional de acuerdo con las directrices contenidas en el Plan Director de Parques Nacionales. En este procedimiento de elaboración habrán de incluirse trámites de audiencia a los interesados, información pública y consulta a las Administraciones afectadas, así como informes previos del Consejo de la Red de Parques Nacionales y del Patronato. En cuanto al contenido de estos Planes, el artículo 17 LRPN establece que, al menos, será el siguiente: normas, objetivos, líneas de actuación, y criterios generales de uso y ordenación del Parque; zonificación donde se delimiten las áreas de los diferentes usos, estableciendo la normativa de aplicación en cada una de ellas de acuerdo con los tipos de zonas que se establezcan en el Plan Director; actuaciones precisas para la consecución de los objetivos del Parque en materias tales como conservación, uso público, investigación y educación ambiental, y la estimación económica de sus costes; relación de las actividades incompatibles con los objetivos del Parque; condiciones bajo las que pueden desarrollarse las actividades compatibles con los objetivos del Parque; criterios para la supresión de las formaciones vegetales exóticas presentes en el interior del Parque Nacional, así como para el control de las especies invasoras.

Por su parte, el artículo 20 LRPN atribuye a la Administración competente para la gestión la obligación de habilitar los créditos necesarios para las funciones gestoras. Del mismo modo, a la Administración estatal le corresponderá habilitar los créditos necesarios para las funciones de su competencia, principalmente en relación con la Red de Parques Nacionales. Finalmente, se contempla la posibilidad de acordar instrumentos de cooperación financiera entre distintas Administraciones para asegurar el cumplimiento de los objetivos de la LRPN y la aplicación de las directrices básicas que se establezcan en el Plan Director, así como la puesta en marcha de programas multilaterales donde el Estado asuma la financiación de actuaciones singulares y extraordinarias.

En materia de participación, el órgano a través del que se canalizará esta es el Patronato, adscrito administrativamente a la Comunidad Autónoma o al Estado, según a quien corresponda la gestión. A la Administración gestora corresponderá igualmente determinar la composición, régimen interno de funcionamiento y nombramiento del Presidente del Patronato. No obstante, en cuanto a la composición de este órgano, habrán de formar parte del mismo representantes de las Administraciones estatal, autonómica y locales, de los agentes sociales de la zona y de las asociaciones, organizaciones e instituciones relacionadas con el Parque o cuyos objetivos concuerden con los de éste. En cuanto a las funciones de este órgano, el artículo 18 LRPN las circunscribe a las de promoción de gestiones consideradas convenientes, proposición de normas, y labores de carácter consultivo. Asimismo, corresponde al Patronato la aprobación de la memoria anual de actividades y resultados.

2.4. MODIFICACIÓN DE LOS LÍMITES Y PÉRDIDA DE LA CONDICIÓN DE PARQUE NACIONAL

Uno de los elementos que deben formar parte de la declaración del Parque Nacional es su ámbito territorial, con descripción de sus límites geográficos. Estos límites pueden modificarse, estableciendo el artículo 14 LRPN que el procedimiento para ello será el mismo que para su declaración, salvo que la propia Ley de declaración haya dispuesto algo diferente. No obstante, también se contempla expresamente la ampliación de su ámbito territorial a aquellos terrenos colindantes y de similares características, o cuyos valores resulten complementarios, cuando concurra alguna de las siguientes circunstancias: ser de titularidad del Estado o de las Comunidades Autónomas, ser incorporados al patrimonio público para el mejor cumplimiento

de los fines de la Ley, o ser aportados por sus propietarios para el logro de dichos fines. Esta incorporación se producirá por Acuerdo del Consejo de Ministros, a propuesta del de Medio Ambiente o a iniciativa de la Comunidad Autónoma, debiendo someterse la citada propuesta a una fase de información pública e informe del Consejo de la Red de Parques Nacionales.

Por otra parte, hemos visto ya que la declaración de Parque Nacional exige el cumplimiento de una serie de requisitos, por lo que la LRPN incorpora la posibilidad de que, como consecuencia del grave y reiterado incumplimiento de aquellos, pueda perderse el estatus correspondiente a esta clase de espacios naturales. El procedimiento para esta pérdida de categoría figura en el artículo 15 LRPN: la propuesta corresponde hacerla al Gobierno del Estado, para lo que previamente habrá de dar audiencia al órgano que determinen las Comunidades Autónomas afectadas, abrir un plazo de información pública de no menos de tres meses, y obtener informe favorable del Consejo de la Red de Parques Nacionales. Cumplimentados estos trámites, el Gobierno elevará su propuesta, que deberá ser aprobada por Ley de las Cortes Generales. Advierte la Ley que tras esta pérdida seguirán en vigor los instrumentos de planificación y gestión del espacio natural hasta que la Administración competente los derogue, sustituya o modifique para adecuarlos a la nueva situación jurídica.

2.5. OTRAS CUESTIONES

Bajo este epígrafe vamos simplemente a enunciar tres cuestiones que aparecen reguladas en los últimos artículos de la LRPN. La primera de ellas hace referencia a la información pública, que ya hemos visto en diversos procedimientos como el de declaración o pérdida de la condición de Parque Nacional que son expresamente exigidos por la norma. En ese sentido, el artículo 21 LRPN vendría a actuar como cláusula de cierre, haciendo una remisión a la Ley 27/2006 para su aplicación a los Parques Nacionales.

La segunda de estas cuestiones es la acción pública para exigir a las Administraciones y órganos judiciales la observancia de lo establecido en la LRPN y su normativa de desarrollo.

Finalmente, en materia de infracciones y sanciones la LRPN hace una referencia genérica a la Ley 4/89, que tras la derogación de esta última norma habrá de entenderse hecha a la LPNB. Además de esta referencia genérica, es importante destacar que se abre la posibilidad de que en cada norma de declaración de un Parque Nacional se establezca un régimen sancionador específico para el mismo.

3. LA RED DE PARQUES NACIONALES

La Red se define en la Exposición de Motivos de la LRPN como un sistema dirigido a integrar la muestra más representativa del conjunto de sistemas naturales españoles, dando lugar a un todo que debe ser la síntesis del mejor patrimonio natural español, para su legado en el mejor estado de conservación posible a las generaciones venideras. Por tanto, la Red aglutina las distintas muestras de los diferentes sistemas naturales presentes en el territorio nacional, siendo cada una de estas muestras los distintos Parques Nacionales.

No obstante, junto a los espacios naturales, la Red también se compone, conforme a lo dispuesto en el artículo 3 LRPN, de su marco normativo básico y del sistema de relaciones necesario para su funcionamiento.

Ya hemos dicho que la finalidad de la Red es garantizar la conservación de los sistemas naturales españoles más representativos. Dentro de ese marco, el artículo 4 LRPN expone los siguientes objetivos: formar un sistema completo y representativo de dichos sistemas naturales; asegurar un marco adecuado para la conservación de los sistemas naturales, basado en la coordinación y cooperación interadministrativa; colaborar en el cumplimiento de los objetivos de los Parques Nacionales, tanto en el ámbito técnico como social o patrimonial; alcanzar sinergias en las acciones promovidas en el marco de la Red por las diferentes Administraciones públicas; cooperar, en el área de influencia socioeconómica de los Parques Nacionales, en la implantación de modelos de desarrollo sostenible que sirvan de referencia para el conjunto del territorio; reforzar la imagen exterior y el papel internacional que desempeñan las políticas españolas en materia de Parques Nacionales, así como las aportaciones de las distintas Administraciones competentes; contribuir a la concienciación ambiental en la sociedad, en colaboración con las instituciones y organizaciones pertinentes.

El cumplimiento de estos objetivos y el adecuado funcionamiento de la Red como un sistema completo y eficaz exige la existencia de una serie de instrumentos tanto de carácter orgánico como de planificación. En este último plano, el artículo 6 LRPN configura el Consejo de la Red de Parques Nacionales, que será objeto de análisis detallado en el capítulo 9 del manual, al que nos remitimos, y la Agencia Estatal Red de Parques Nacionales, para cuya creación se autoriza al Gobierno por la DA 2ª LRPN. Esta Agencia, adscrita al Ministerio de Medio Ambiente, está llamada a sustituir al Organismo Autónomo Parques Nacionales y tiene por objeto ejercer las competencias que en la LRPN se atribuyen a la Administración General del Estado, en particular la coordinación de la Red de Parques Nacionales.

En cuanto a la cuestión de la planificación, el artículo 7 LRPN se refiere al Plan Director de la Red de Parques Nacionales, que se configura como instrumento básico de coordinación, y fue introducido en la anterior Ley 4/89 por la Ley 41/97. Su elaboración corresponde al Ministerio de Medio Ambiente y, tras ser informado por el Consejo de la Red, será aprobado por Real Decreto. En el procedimiento de elaboración habrá de existir participación pública de, al menos, Comunidades Autónomas y Patronatos. Asimismo, el Plan habrá de someterse a evaluación ambiental.

El cuanto a su contenido, al menos habrá de incorporar los siguientes elementos: los objetivos estratégicos de la Red de Parques Nacionales durante la vigencia del Plan Director, así como la programación de las actuaciones para alcanzarlos; los objetivos en materia de cooperación y colaboración con otras Administraciones u organismos, tanto en el ámbito nacional como internacional; las actuaciones necesarias para mantener la imagen y la coherencia interna de la Red; las directrices para la planificación y la conservación de los Parques Nacionales; el programa de actuaciones comunes de la Red, y los procedimientos para su seguimiento continuo y evaluación; la determinación de los proyectos de interés general que podrán ser objeto de financiación estatal.

La Ley señala una vigencia máxima de diez años para el Plan. No obstante, en la memoria que anualmente corresponde realizar al Consejo de la Red, el Ministerio de Medio Ambiente habrá de incluir un informe sobre su cumplimiento.

A pesar del citado límite temporal de diez años, el Plan Director actualmente vigente fue aprobado por RD 1803/1999, de 26 de noviembre, acogiendo como objetivos, entre otros, la consolidación de la red de parques nacionales y la potenciación de su coherencia interna, la contribución a la protección y conservación de la naturaleza, el favorecimiento de la concienciación ciudadana en materia de protección de los Parques Nacionales y la definición del marco de cooperación en la materia de las distintas Administraciones Públicas.

En tanto Plan Director, en éste se recogen una serie de directrices que habrán de ser seguidas por los distintos Planes Rectores de Uso y Gestión de los Parques Nacionales. Acerca del carácter de estas directrices, DE ROJAS MARTÍNEZ-PARETS realiza un interesante estudio con relación a la importante Sentencia del Tribunal Constitucional 101/2005, dictada en el conflicto de competencias planteado por la Junta de Andalucía respecto del RD 1803/99. En esta Sentencia, y por referencia a las SSTC 102/94 y 194/2004, se declara la constitucionalidad de la posibilidad de que el Gobierno pueda aprobar el Plan Director, y atribuir a sus disposiciones el carácter de "directrices", esto es, de norma básica. Ahora bien, dicho esto, el Tribunal Constitucional afirma que queda abierta la posibilidad de que las directrices concretas contenidas en el Plan puedan exceder de la competencia del Estado, siendo impugnadas en consecuencia. Así, en el examen pormenorizado del contenido del Plan Director, el TC declaró que los siguientes preceptos vulneraban las competencias de la Junta de Andalucía: "*Apartado 3, epígrafes 3 a), b), j), último inciso y l); 4 d), segundo inciso, y f); apartado 4, epígrafes 4; 5; 6; y 7; apartado 5, epígrafes 1, último inciso de las letras c) y e); 3 a), b), c) y f); 4; 5 a) y c); 6; 8, salvo el inciso «renovar la imagen corporativa y la identidad gráfica de la red» de su letra a) y 9 a) y c); y apartado 8.*"

El listado de directrices recogido en el Plan es amplio, agrupándose aquellas en dos categorías: las relativas a la gestión coordinada de la Red y las referidas a la planificación de los Parques Nacionales.

Las directrices referidas a la gestión de la Red se clasifican, a su vez, en las siguientes categorías: directrices de carácter general; las relacionadas con los recursos naturales y culturales; las relacionadas con uso público y atención al visitante; las relativas a la investigación y seguimiento de recursos; las referidas a explotaciones y aprovechamientos y usos tradicionales; las referidas a infraestructuras e instalaciones; directrices respecto a las zonas de asentamientos humanos y a las relaciones del Parque Nacional con el entorno; y las de organización, imagen y coordinación administrativa.

Por su parte, las relativas a la planificación recogen unos criterios básicos comunes relativos a: la zonificación de los Parques Nacionales, contenido y procedimiento de elaboración de los PRUGs, elaboración de los planes sectoriales y criterios básicos de planificación como el aseguramiento de la transparencia o el ajuste del contenido del plan a la capacidad de ejecución.

Establecidas las directrices anteriores, el Plan Director recoge una serie de actuaciones de carácter común y horizontal para la Red, cuya ejecución atribuye al Organismo Autónomo de Parques Nacionales, que están dirigidas a la consecución de los objetivos del propio Plan. A continuación, sintetizamos las citadas actuaciones:

- a. Actuaciones generales y de consolidación de la Red: identificación de áreas representativas susceptibles de ser incorporadas a la Red; poner en marcha un programa de seguimiento y evaluación de parámetros naturales, socioeconómicos y

- culturales; establecer un marco de colaboración con titulares de derechos afectados, para facilitar la consecución de los objetivos de los Parques; adoptar medidas de armonización para una homogénea planificación de la Red; establecer criterios generales, en particular en materia de deslindes públicos, para el afianzamiento de la propiedad pública existente en la Red de Parques Nacionales.
- b. Actuaciones dirigidas a la conservación de valores naturales contenidos en la Red: evaluar la situación de calidad ambiental de la biodiversidad en el ámbito de la Red, y adoptar medidas para minimizar factores de riesgo; desarrollar un programa de acción común en pro de la biodiversidad; establecer criterios comunes de evaluación ambiental.
 - c. Medidas sobre uso público de los Parques: adoptar directrices sobre la capacidad de acogida de estos espacios naturales, así como sobre interpretación de la naturaleza; adoptar medidas para favorecer la inclusión de aspectos relativos a los Parques Nacionales en la enseñanza reglada, en colaboración con las Administraciones competentes en la materia; dotar de unas infraestructuras homogéneas a los Parques Nacionales.
 - d. Actuaciones sobre sensibilización y participación social en la Red: elaboración de una estrategia de comunicación común e intensificación de actuaciones de voluntariado.
 - e. Actuaciones en materia de investigación: establecer un programa de investigación para la Red, en colaboración con la comunidad científica; creación de un Comité Científico especializado; elaboración de un atlas científico de cada Parque.
 - f. Medidas sobre desarrollo sostenible e integración social: desarrollar un programa de ayudas y subvenciones a instituciones públicas y privadas entre poblaciones de las áreas de influencia socioeconómica; elaborar un programa de mantenimiento de actividades tradicionales compatibles con los Parques.
 - g. Sobre cooperación internacional: para lo que se elaborará un programa y se dedicarán, al menos, el 0,7% del presupuesto del Organismo Autónomo Parques Nacionales; asegurar presencia continua en organizaciones internacionales; desarrollar un programa de hermanamiento con otros espacios protegidos.
 - h. Medidas para lograr una imagen coherente de la Red: reglamentar el uso de la imagen exterior de los Parques Nacionales; desarrollo de un programa específico de publicaciones, entre otras acciones dirigidas a promover la proyección de la Red y los Parques Nacionales.
 - i. Sobre organización administrativa y formación del personal: para ello se elaborarán programas, se establecerá un centro de documentación y un banco de datos sobre Parques Nacionales.

Finalmente, el Plan contiene una serie de previsiones en materia financiera y de evaluación y seguimiento del propio Plan, a fin de asegurar los recursos necesarios para cumplir los objetivos y actuaciones que recoge, así como para analizar el grado de consecución de dichos objetivos.



CAPÍTULO
5

LA LEY
2/89, DE 18 DE JULIO,
DE INVENTARIO DE
ESPACIOS NATURALES
Y DE LA FLORA
Y FAUNA SILVESTRES

I. INTRODUCCIÓN

Frente a la normativa estatal que acaba de estudiarse en esta obra, renovada en profundidad, que intenta responder a las obligaciones que en materia de espacios naturales protegidos se derivan para España de su condición de miembro de la Unión Europea y de su condición de miembro de la comunidad internacional, que pretende adaptarse a las reglas de juego competenciales que el Tribunal Constitucional ha venido construyendo a lo largo de tantos años, la Ley 2/89, cabecera del grupo normativo andaluz en materia de espacios naturales protegidos, supone un contraste poderoso.

Y no es sólo que hayan transcurrido más de veinte años desde su entrada en vigor, en un panorama normativo en el que la longevidad media de las leyes va a menos. El hecho es que se partía de la existencia de una urgencia cierta en la declaración de los espacios. Se declaran en virtud de la L 2/89 sesenta nuevos espacios en las diferentes categorías, para un total en aquel momento de ochenta y uno, que suponían en torno al diecisiete por ciento del territorio de la Comunidad Autónoma.

Como señala su artículo 1, el objetivo fundamental era doble: aprobar el inventario de Espacios Naturales y ordenar los mismos a través de la futura elaboración de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales correspondientes.

Tal urgencia quedaba asimismo de manifiesto en la Disposición adicional primera que consideraba la declaración de los Parques y Reservas excepcional en cuanto a la elaboración y aprobación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, de manera que frente a la regla general se asumía que dicha elaboración y aprobación fuera posterior en el tiempo a la declaración.

Tal previsión constituyó sin duda el aspecto más polémico de la nueva Ley. En tal sentido, lo que resultaba de la legislación básica estatal es que como regla general, habían de aprobarse previamente, pero el artículo 15.2 indicaba que excepcionalmente podrían declararse Parques y Reservas sin esa aprobación previa “cuando existan razones que lo justifiquen y que se harán constar expresamente en la norma que los declare”.

Para colmar el supuesto de hecho, la L 2/89 fundamentó la excepcionalidad respecto a los PORN de los Parques y Reservas declarados “ dada la urgencia de la adopción de medidas tendentes a la protección de los espacios naturales de Andalucía”.

La cuestión la resuelve la STC 163/95 de 8 de noviembre, que analiza la constitucionalidad de la Ley andaluza de Inventario en la medida en que se declaran espacios naturales protegidos sin previa formulación del correspondiente PORN, cuando el artículo 15.2 de la L 4/89 decía que tal posibilidad era puramente excepcional.

El Tribunal Constitucional considera que basta para fundar la excepcionalidad la urgencia en la adopción de medidas de protección, ante los riesgos de degradación, que invoca el legislador autonómico y considera su opción de diferir la formulación de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales constitucionalmente legítima.

Con todo, si trasladáramos la impresión de que estamos meramente ante una ley medida estaríamos desconociendo parte de su realidad. Se ha dicho con razón que anuncia el concepto de sostenibilidad bastantes años antes de que dicho principio adquiera carta de naturaleza. Así debe interpretarse lo que apunta su Exposición de Motivos cuando señala que la idea de conservación debe llevar aparejada *el fomento de la riqueza económica* partiendo de la correcta asunción de que es necesario *implicar en la conservación de la naturaleza a los sectores económicos, pues en otro caso la política impulsada por la Administración quedaría vacía de contenido, al faltar el apoyo de la población afectada, de forma que toda actuación que pretenda desconocer la interrelación entre la naturaleza y el desarrollo resulta a la larga frustrada.*

Otras aportaciones hace la ley, que iremos analizando con mayor detalle. Las nuevas figuras de protección parecen tener una razonable sustantividad frente a las que resultan de la normativa básica, a las que complementan. Tampoco, por otra parte, podemos decir que se trata de una aproximación fragmentaria a la realidad de los espacios naturales protegidos: se reconoce explícitamente como planificación supletoria e integradora los Planes Especiales de Protección del Medio Físico de carácter provincial que se preveía que jugaran un papel no tan distante del que podría atribuirse hoy a la planificación territorial.

Aún rinde el último servicio de dar acomodo en norma con rango de ley a la regulación relativa a las Zonas Especiales de Conservación y ZEPAS, si bien se conforma con una regulación de mínimos que además hace aún más evidente lo superado de algunos aspectos de la regulación, como el hecho de que se siga hablando de la Agencia de Medio Ambiente.

En definitiva, por el tiempo transcurrido y porque lo básico, versátil por naturaleza, se ha redefinido surge la necesidad de una nueva ley que sustituya a esta ley-mosaico, que habla de lo nuevo y de lo viejo y superado, en cuyo régimen sancionador coexisten las cantidades expresadas en euros con las cantidades expresadas en pesetas , lo que no implica dejar de reconocer el papel que la que hoy nos ocupa ha jugado en el ámbito de la protección del medio ambiente y de la conformación de una Red coherente y valiosa de espacios naturales protegidos en Andalucía.

II. PRINCIPIOS GENERALES

Quizá ese mismo apego pragmático a la satisfacción de una necesidad perentoria hace que la Ley no contenga una formulación de principios generales, que guíen su aplicación práctica.

Debemos por tanto buscarlos en otra sede. Para empezar, podrían entenderse asumidos los que resultan de la legislación básica estatal. Pasemos a examinarlos. En tal sentido, el artículo 2 de la Ley 4/89 habla de principios inspiradores. No podríamos hablar de principios generales del Derecho sino más bien de objetivos a cumplir por los poderes públicos en el ejercicio de sus competencias en la materia.

La Ley de Patrimonio Natural y Biodiversidad vino a asumir también en su artículo 2 estos principios dando ya carta de naturaleza a la sostenibilidad y añadiendo otros: integración de la componente medioambiental en las políticas sectoriales, prevalencia de la protección ambiental sobre la ordenación territorial y urbanística, principio de cautela o precaución en las intervenciones que puedan afectar a espacios naturales o especies, principio de participación y un último principio inspirador que sinceramente, leído y releído, cuesta desentrañar: *la contribución de los procesos de mejora en la sostenibilidad del desarrollo asociados a espacios naturales o seminaturales*. Suponemos que debe enlazar con conceptos como el de mejora permanente o el de implantación de procesos de mejora.

Lo cierto es que el Derecho ambiental suele contener algún arcano para solaz y entretenimiento del operador jurídico: recuérdese el *higiene de la contaminación biótica y abiótica* del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

Aún pueden inferirse otros principios del articulado de la ley. Así, el de lealtad institucional subyace en el artículo 5.1 que consagra el deber de todos los poderes públicos de velar por el patrimonio natural en su conjunto *con independencia de su titularidad o régimen jurídico* y en el 7.1 conforme al cual las Administraciones Públicas *cooperarán y colaborarán en materia de conservación del patrimonio natural y la biodiversidad*.

El principio de coordinación está asimismo presente, entre otros, en el 28.2 para el caso en que se solapen en un mismo lugar distintas figuras de espacios protegidos y en el 36.2 para los supuestos en que un espacio natural protegido se extienda por el territorio de dos o más Comunidades Autónomas.

La legislación básica nos proporciona por tanto instrumentos valiosos aunque no suficientes, precisamente porque según lo dicho se piensa más bien en establecer pautas de intervención para los poderes públicos.

Entendemos por tanto que resultarían extremadamente valiosos los principios del Derecho comunitario ambiental, alguno de los cuales está también presente en las normas examinadas: así, el de acción preventiva, quien contamina paga, corrección en la fuente, integración en otras políticas a los que hay que añadir el principio de cautela y el de perseguir un nivel de protección elevado, aunque tenga el carácter de mínimo mejorable. Tales principios informan la normativa y la política comunitaria en materia ambiental.

Queda plantearse su virtualidad. Lo cierto es que no sólo informan la política y normativa de la Unión Europea en la materia, sino que son parte integrante del Derecho comunitario y se integran como otros principios (confianza legítima, proporcionalidad) en el acervo jurídico de los Estados miembros.

Si existe según el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas una obligación de los tribunales nacionales de interpretar el Derecho interno conforme a las Directivas comunitarias, también dicha interpretación ha de adecuarse a los principios de aplicación. Correlativamente, el Tribunal de Luxemburgo en alguna sentencia reciente admite que las propias Directivas sean enjuiciadas e interpretadas a la luz de los principios.

De los principios mencionados cabe encontrar trazas en el texto de la L 2/89. Sin ánimo exhaustivo, el 9.1 responde al principio de cautela al prohibir genéricamente actividades susceptibles de alterar los elementos y la dinámica de los sistemas naturales en las Reservas Naturales, el 10 supone concreción del principio de sostenibilidad al permitir la continuación de las actividades tradicionales que se realicen en los Parajes Naturales. Al mismo principio responde la previsión de establecimiento por el Consejo de Gobierno de ayudas técnicas y financieras para el ámbito territorial de los Parques Naturales del artículo 13.

La prevalencia de lo ambiental sobre lo urbanístico subyace en el artículo 15: las Reservas Naturales y Parajes Naturales se clasifican por ministerio de la ley como suelo no urbanizable de protección especial; se mandata a la Consejería competente para promover de oficio la adecuación del planeamiento urbanístico a la reglamentación de los Parques Naturales supeditándose la modificación de la clasificación del suelo no urbanizable en los mismos al informe preceptivo y vinculante de la Administración ambiental.

El principio de cautela corresponde la previsión del 17.2 de que no puedan adquirirse por silencio administrativo *facultades contrarias a las normas reguladoras de los espacios naturales protegidos*.

El de acción preventiva se refleja en el sometimiento a estudio (sic) de impacto ambiental previo al otorgamiento de autorización para otras actuaciones en el interior de los Parajes Naturales.

El principio de participación se refleja (20.3) en la composición de las Juntas Rectoras que contarán con la presencia de organizaciones socioeconómicas y ciudadanas, en el carácter público de la acción para exigir ante los órganos administrativos y tribunales la estricta observancia de las normas de los espacios naturales protegidos e incluso en la propia creación de la figura de la Reserva Natural Concertada.

El principio comunitario de quien contamina paga se refleja en el 27.4 que pretende evitar que se derive beneficio de la comisión de ilícitos ambientales y en el 35 que prevé el deber de restitutivo in integrum de los elementos naturales alterados y de ser ésta imposible el deber de indemnizar en proporción al daño causado al medio natural.

III. INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN

A nadie puede escaparse la importancia decisiva de la potestad de planificación en materia de espacios naturales protegidos a través de instrumentos eficaces. La Ley 2/89 obviamente asume como clave de bóveda del sistema los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales comenzando por respetar la denominación que resulta de la normativa básica estatal.

Suele pasar desapercibido, pero el artículo 4.2 de la L 4/89 permitía que las Comunidades Autónomas tuvieran denominaciones propias para estos instrumentos que con todo debían atenerse a los objetivos y contenido y se entiende que virtualidad establecidos. En el ámbito andaluz ocurrió exactamente lo contrario: en el ámbito forestal la Ley andaluza se decanta por la figura del PORN respetando su denominación y contenido.

Es también interesante la STSJ de Cantabria de 9 de enero de 2001 en la medida en que insiste en que el concepto de PORN es un concepto material y no formal, de manera que le son de aplicación las exigencias sustantivas y procedimentales a aquella figura que responda al concepto legal, con independencia de la denominación que se le otorgue, razones por la cual declara nulo un Plan Especial.

En torno al Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, cuya aprobación se atribuye al Consejo de Gobierno a propuesta de la Administración ambiental, entonces Agencia de Medio Ambiente, se edifica por arriba y por abajo el sistema, con la singularidad de que la regla general pasaba a ser su elaboración posterior a la declaración del espacio.

Tal circunstancia determinaba la necesidad de tener cuando menos una regulación supletoria hasta que culminara su elaboración, para lo que se contaba como hemos señalado antes con los Planes Especiales de Protección del Medio Físico.

Por abajo el esquema quedaba completado con los Planes Rectores de Uso y Gestión, los Planes de Desarrollo Integrales y los Programas de Fomento.

En relación a los Planes Rectores de Uso y Gestión, una interesante cuestión es la del modo en que se relacionan con el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales. La cuestión sería si puede hablarse de que aquel es jerárquicamente superior a éste, como por otra parte parece desprenderse de la STC 102/95 de 26 de junio.

Modestamente discrepamos de la por otra parte muy valiosa sentencia. Entendemos que la relación entre los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y los Planes Rectores de Uso y Gestión debería regirse no por el principio de jerarquía sino por el de competencia.

Ambos son instrumentos de planeamiento ambiental, por lo que no cabe considerar que cuando el artículo 5.2 de la L 4/89 hable de prevalencia sobre “ cualesquiera otros instrumentos de ordenación territorial o física...” estén incluidos los Planes Rectores de Uso y Gestión.

Los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales tienen un objetivo más amplio y global, considerando a los recursos naturales como un todo. Por contra, según el artículo 19 de la L 4/89 el Plan Rector de Uso y Gestión fijará las normas generales de uso y gestión del parque. Son complementarios y sus relaciones han de regirse por el principio de competencia.

En realidad, lo que se debe es hacer una lectura conjunta de ambos instrumentos, intentando compatibilizar su aplicación. Pero si entendemos que existe colisión, habría que ver la concreta materia controvertida.

Es importante tener en cuenta la modificación operada por el Decreto 15/2011, de 1 de febrero, por el que se establece el régimen general de Planificación de los Usos y Actividades en los Parques Naturales y se aprueban medidas de agilización de procedimientos administrativos. En primer lugar, por cuanto como subraya la propia Exposición de Motivos la planificación de la ordenación de los recursos naturales de los parques naturales de Andalucía queda integrada, por una parte, por las normas generales que se contienen en el Decreto (Capítulo I) y, por otra, por el contenido al que se refiere el art. 19 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, incluido en los distintos planes de ordenación de los recursos naturales de los parques naturales andaluces. En todo caso, el art. 2.1. pfo 3º del citado Decreto 15/2011, de 1 de febrero señala que “las prohibiciones, limitaciones y condiciones específicas que estén establecidas de manera particular para las zonas de reserva, de regulación especial y de regulación común en los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y en los Planes Rectores de Uso y Gestión de cada parque natural, en atención a los valores a proteger y a las características singulares de cada espacio, prevalecerán sobre lo establecido en este Decreto”, lo que supone una manifestación del principio de norma especial. Para los demás supuestos, las disposiciones del meritado Decreto prevalecerán sobre las normas generales establecidas en los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y los Planes Rectores de Uso y Gestión, en cuanto se opongan o difieran a las mismas.

La máxima relevancia y polémica del citado Decreto viene constituido del juego del artículo 18 y la Disposición Transitoria segunda, a través de las cuales, una vez incluidos en el instrumento de planeamiento urbanístico aprobado por municipio inserto en los límites de un parque natural el contenido mínimo para los distintos usos permitidos en suelo no urbanizable, esto es, parcelas mínimas para edificaciones y construcciones de acuerdo con el art. 52 LOUA, las distancias mínimas que deberán guardar las edificaciones y construcciones respecto a otras edificaciones y construcciones respecto a otras edificaciones, construcciones, linderos, carreteras y caminos, cauces de agua y suelo urbano, y, por último, características edificatorias externas de los edificios y construcciones, así como las características o condiciones específicas para la implantación de edificaciones y construcciones de interés público en suelo no urbanizable, correspondientes a los distintos usos susceptibles de autorización o de realización mediante comunicación previa de acuerdo con el Decreto, conllevará ello el desplazamiento y prevalencia de los instrumentos de planeamiento urbanístico frente a las determinaciones contenidas en los planes de ordenación de recursos naturales y planes rectores de uso y gestión (apartado 2) de la Disposición Transitoria segunda), dejando a salvo las prohibiciones, limitaciones y condiciones específicas que estén establecidas de manera particular para las zonas de reserva, de regulación especial y de regulación común en los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y en los Planes Rectores de Uso y Gestión de cada parque natural, en atención a los valores a proteger y a las características singulares de cada espacio, prevalecerán sobre lo establecido en este Decreto, que en todo caso prevalecerán sobre los instrumentos de planeamiento urbanístico (art. 18.5).

Dicha prevalencia de los instrumentos de planeamiento urbanístico sobre las determinaciones de los instrumentos de planeamiento ambiental conlleva a juicio de la Resolución del Defensor del Pueblo Andaluz de 30 de agosto de 2010, en relación a la queja 10/3015 “incumplir con la disposición básica estatal contenida en el artículo 18.2 de la Ley 42/2007” por cuanto supone que “no sería el Decreto proyectado el que derogase tácitamente los distintos PORN sino que, por el contrario, sería la norma urbanística aprobada por cada municipio la que llevase a cabo tal derogación, con el alcance que cada una de ellas prevea”, lo que puede entenderse matizado desde un punto de vista material por cuanto la propia disposición transitoria segunda establece que la aprobación de los instrumentos de planeamiento urbanístico a que se refiere el artículo 18 será previo informe favorable de valoración ambiental de la Consejería competente en materia de medio ambiente.

En todo caso, se establece un plazo de adaptación y revisión de los planes de ordenación de los recursos naturales de los parques naturales de Andalucía, con objeto de acomodarlos a las previsiones del Decreto, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 18.5, como señala la Disposición Adicional segunda.

En cuanto a los Planes de Desarrollo Integral, habría que indicar que resultan sustituidos, sin modificación de su denominación legal, por los Planes de Desarrollo Sostenible que, partiendo de los Planes de Desarrollo Integral previstos en el artículo 20 de la LIENPA, pretenden dinamizar las estructuras socioeconómicas de los municipios para salvaguardar los valores naturales del espacio, de manera que éstos se conviertan en un activo económico que la población sea la primera interesada en preservar.

Ha de mencionarse en este sentido el Acuerdo de 4 de septiembre de 2001, que aprueba la formulación de los Planes de Desarrollo Sostenible correspondientes a diversos Parques Naturales de Andalucía.

Los Planes de Desarrollo Sostenible y los Programas de Fomento o de Uso Público plantean problemas en cuanto a su naturaleza o no de disposición de carácter general o si por el contrario estamos ante un ejemplo más del tan extendido *soft law*. No lo es sin duda el Programa de Uso Público en la medida en que se aprueba en virtud de Resolución de una Dirección General de la Consejería de Medio Ambiente, obviamente órgano que carece de potestad reglamentaria. Pero el argumento no nos sirve para convertir en disposición de carácter general los Planes de Desarrollo Sostenible por el mero hecho de que los apruebe el Consejo de Gobierno. Habría que estar a su contenido, si realmente innova el ordenamiento jurídico con vocación de permanencia creando derechos y obligaciones para terceros o tiene un carácter más abstracto, principal y programático.

Tendríamos que analizar ahora en qué ha cambiado el sistema del que partía la L 2/89. Por arriba tenemos la planificación territorial, tanto el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía como los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional.

En tal sentido, la Carta Europea de Ordenación del Territorio de 20 de mayo de 1983 la define como *la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad*.

Por su parte, la ley andaluza la define en su Exposición de Motivos como función pública destinada a establecer una conformación física del territorio acorde con las necesidades de la sociedad.

En palabras de nuestra jurisprudencia constitucional : *la ordenación del territorio persigue fijar los destinos y usos del espacio físico en su totalidad, así como ordenar y distribuir valoradamente las acciones públicas sobre el territorio e infraestructuras, reservas naturales, extensiones o áreas de influencia de los núcleos de población, comunicaciones...*

De lo dicho se infiere que la ordenación del territorio constituye una respuesta global a las exigencias y retos que plantea la utilización del espacio físico, materializando un Modelo Territorial.

Partiendo de esa vocación de globalidad, los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales se consideran Planes con incidencia en la ordenación del territorio y quedan supeditados al Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía y a los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional.

Se plantea así un problema de difícil solución: frente a esa prevalencia de la planificación territorial que resulta de la normativa reguladora de la ordenación del territorio tenemos que la L 42/2007, norma además de carácter básico, establece exactamente lo contrario, de manera que los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales prevalecen sobre los instrumentos de ordenación territorial, en tanto los mismos se adaptan a aquellos.

Lo cierto es que en la práctica la planificación territorial no plantea grandes disfunciones en la medida en que asume la ordenación del territorio que resulta de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales.

No sólo eso, sino que la ordenación del territorio ofrece una protección complementaria de carácter territorial a espacios no integrados en espacios naturales protegidos, que acaban actuando a modo de zonas periféricas de protección que eviten o amortigüen impactos ecológicos o paisajísticos conformando zonas de transición.

Respecto a la figura del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales la L 42/07, no supone un cambio radical. Sí que me parece extremadamente peligrosa la posibilidad de sustraerse a los mismos que se abre para actuaciones, planes o programas sectoriales *por razones imperiosas de interés público de primer orden, en cuyo caso la decisión deberá motivarse y hacerse pública.*

En cuanto a otros instrumentos a tener en cuenta, en el ámbito autonómico tenemos el Plan Director de la Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía, que no pretende ser un plan de planes, sino establecer directrices y criterios para la mejor administración, coordinación y gestión de los espacios naturales.

En el ámbito estatal, del artículo 16.2 de la L 42/2007 parece resultar un planeamiento ambiental en cascada con el Plan Estratégico Estatal del Patrimonio Natural y la biodiversidad del que penderían unas directrices para la ordenación de los recursos naturales *a las que, en todo caso, deberán ajustarse los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales que aprueben las Comunidades Autónomas.*

IV. FIGURAS DE PROTECCIÓN

Si analizamos el cuadro actual de figuras de protección de espacios naturales protegidos vemos que se ha formado por acarreo. La L 4/89 estableció una primera lista a la que la L 2/89 añadió otras figuras. Con posterioridad, fue preciso incorporar las exigencias derivadas de la conformación a nivel europeo de la Red Natura 2000 y después la L 42/07 que añade otras figuras, fundamentalmente en cumplimiento de obligaciones internacionales asumidas por España, de manera que al final (artículo 49.1) se opta por dar carta de naturaleza a las áreas protegidas por instrumentos internacionales.

Comenzando por la L 2/89, La ley introduce nuevos regímenes de protección, como expresión de la competencia autonómica para formular medidas adicionales de protección en materia de medio ambiente, además de añadir el adjetivo natural a la categoría de Parque.

Los Parques Periurbanos son aquellos espacios cercanos a los núcleos urbanos, utilizados por su población con fines recreativos. Se pretende compatibilizar este uso con la protección de los valores naturales, en cualquier caso entendemos que menores, que los espacios puedan tener. Se crean en virtud de Orden y pueden asumir su gestión los municipios.

Las Reservas Naturales Concertadas son una figura en cierto sentido menor, que se define por un criterio negativo y otro positivo: no reúne los requisitos objetivos que caracterizan a las demás figuras, pero al tiempo merece una singular protección. Consecuentemente, los propietarios instan de la Administración ambiental la aplicación de un régimen de protección concertado que, de estimarse procedente, dará lugar a un Previo Acuerdo del Consejo de Gobierno y posterior convenio.

Abre posibilidades interesantes. Partiendo de la necesaria aquiescencia del propietario, puede servir para restaurar o recuperar espacios o incluso como vivero o santuario de especies a añadir a los hábitats ya protegidos. Ahí tiene un cierto carácter pionero la ley andaluza: el artículo 4.3 de la L 42/07 habla de fomentar los acuerdos voluntarios con propietarios y usuarios de los recursos naturales.

En cuanto a los Parajes Naturales, la ley andaluza recupera esta figura, prevista en la antigua ley 15/1975 de 2 de mayo, al entender que la figura era merecedora de mantener un tratamiento separado y singular. Compatibiliza una protección intensa con una mayor tolerancia respecto a la continuación de las actividades tradicionales, pudiendo incluso autorizarse excepcionalmente la actividad cinegética.

El artículo 2 in fine añade las Zonas de Importancia Comunitaria, debiendo entenderse por tales los espacios naturales protegidos que integran la red ecológica europea Natura 2000 y que son de un lado las Zonas de Especial Protección para las Aves y de otro las Zonas Especiales de Conservación.

La ley andaluza opta por no considerar una figura autónoma el Lugar de Interés Comunitario, lo que sí hace la Ley 42/07 si bien tal consideración, que sin duda atiende a las relevantes consecuencias jurídicas vinculadas a la condición de Lugar de Interés Comunitario, se atribuye con carácter transitorio hasta que se declaran Zonas Especiales de Conservación.

Tras definir una y otra figura se atribuye la competencia para su declaración al Consejo de Gobierno debiendo garantizarse la participación social a través de los trámites de información pública y audiencia. La declaración conlleva su inclusión en el Inventario.

La Ley 2/89 no establece con carácter general medidas de conservación para estos espacios, sino que se remite al Decreto de declaración y a los planes de ordenación y gestión específicos. Cabe preguntarse por qué no se habla de Planes de Ordenación de los Recursos Naturales sin más. La razón puede buscarse tanto en la utilización de la terminología propia de la Directiva como en el hecho de que podría acabar identificándose la zona de importancia comunitaria con otra figura que no requiera este instrumento.

La ley andaluza se anticipa también a algo que resultaba evidente: que buena parte de los Lugares de Importancia Comunitaria acabarían solapándose con espacios naturales protegidos ya declarados. Con buen criterio, se establece lo siguiente:

2. En el ámbito territorial de un espacio natural protegido podrán coexistir varios de los regímenes de protección establecidos en el apartado anterior, si así lo requieren sus características particulares y resulta necesario para la plena consecución de los objetivos de la presente Ley, debiéndose en tales casos establecer las medidas necesarias que aseguren la compatibilidad de los mismos.

En el supuesto de que la delimitación de la Zona de Especial Protección para las Aves o Zona Especial de Conservación coincidiese con el ámbito territorial de cualquier otro espacio natural a proteger, el procedimiento y competencia para su declaración y el régimen de protección y gestión será el previsto en la normativa vigente para la correspondiente figura declarativa, sin perjuicio de su necesaria identificación como Zona de Importancia Comunitaria y de determinar su régimen de protección de acuerdo con las exigencias y objetivos comunitarios.

La Ley 42/07, en el marco de la redefinición de lo básico que supone, incide también en cuanto a figuras de protección. Parte de la ley anterior con la novedad de las Áreas Marinas Protegidas, así como con la posibilidad de crear espacios naturales protegidos transfronterizos. Sigue sin añadir a Parque el adjetivo Natural y adecua la definición de Paisaje protegido al Convenio del Paisaje del Consejo de Europa.

Dedica de otro lado un capítulo propio a la Red Natura 2000 y un artículo específico a las áreas protegidas por instrumentos internacionales, entre los que menciona los siguientes:

- a) Los humedales de Importancia Internacional, del Convenio relativo a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas.
- b) Los sitios naturales de la Lista del Patrimonio Mundial, de la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural.
- c) Las áreas protegidas, del Convenio para la protección del medio ambiente marino del Atlántico del Nordeste (OSPAR).

- d) Las Zonas Especialmente Protegidas de Importancia para el Mediterráneo (ZEPIM), del Convenio para la protección del medio marino y de la región costera del Mediterráneo.
- e) Los Geoparques, declarados por la UNESCO.
- f) Las Reservas de la Biosfera, declaradas por la UNESCO.
- g) Las Reservas biogenéticas del Consejo de Europa.

Intenta unificar el tratamiento de esta diversidad de figuras, sujetando su declaración o inclusión a información pública y obligando a su publicación posterior en el Boletín Oficial del Estado, junto con la información básica y un plano. Se pretende asegurar la necesaria publicidad más allá de la propia del instrumento internacional no sólo en lo relativo a su existencia sino de sus límites, habida cuenta de la incidencia que la existencia de un espacio natural tiene sobre derechos e intereses patrimoniales legítimos.

Su régimen de protección sí que obviamente será básicamente el que resulte de los convenios y acuerdos internacionales. Si existía un régimen de protección, ordenación y gestión específico seguirá en vigor en lo que sea compatible con dichos convenios y acuerdos que, por tanto, constituyen la fuente preferente de su regulación.

Por otra parte, podría surgir la duda sobre la condición de figura de espacio natural protegido con sustantividad propia de los corredores ecológicos que pretenden lograr la conectividad ecológica o las Áreas de montaña, a que se refiere la ley estatal en su artículo 20. Hemos de negar dicha posibilidad por la propia literalidad del precepto citado, que indica que *se otorgará un papel prioritario a los cursos fluviales, las vías pecuarias, las áreas de montaña y otros elementos del territorio... con independencia de que tengan la condición de espacios naturales protegidos.*

Por último, en el ámbito autonómico merece mención y comentario aunque sea mínima la figura de los Parques Metropolitanos. Desde 1986, la hoy Consejería de Obras Públicas y Vivienda, a través de la Empresa Pública de Suelo de Andalucía, desarrolla el programa regional de espacios públicos, en cooperación con los Ayuntamientos andaluces.

Dentro de este programa se está trabajando en la definición y puesta en marcha de numerosos espacios de ámbito metropolitano, que conformarán la Red de Parques Metropolitanos de Andalucía, con la intención de dar respuesta a las demandas de la sociedad andaluza en materia de ocio y esparcimiento ciudadano.

No son espacios naturales protegidos pero en la práctica presentan notables valores ambientales y no están lejos de la figura de los Parques Periurbanos que también sirven como elemento definidor a las necesidades recreativas de las poblaciones de su entorno. En su gestión, que corresponde a la Empresa Pública de Suelo de Andalucía, se auxilian de órganos colegiados de consulta y participación y se atienen a programas de actuación. Mencionemos a título de ejemplo la Orden de 13 de noviembre de 2006 que aprueba el Programa de Actuación del Parque Metropolitano Marisma de los Toruños y Pinar de la Algaida.

V. RÉGIMEN SANCIONADOR

El artículo 45 de la Constitución supone un llamamiento expreso al ejercicio de la potestad punitiva de las Administraciones Públicas frente a los ilícitos ambientales. Y esa apelación al ius puniendi del Estado comprende sus dos manifestaciones: a través del ejercicio de la potestad sancionadora, o a través de la criminalización de determinadas conductas.

Aparecen como alternativa: existirá ilícito administrativo o ilícito penal. En principio, la Constitución no prima un instrumento frente al otro, de manera que será una decisión del legislador considerar una determinada conducta delito o infracción administrativa. Tal decisión responderá fundamentalmente a razones de política criminal. Y es el Derecho penal el que marca la pauta, define las conductas cuya punición le corresponde y deja el resto de ilícitos al Derecho administrativo sancionador.

Por supuesto, el Derecho penal es por definición última ratio, debiendo quedar reservado para conductas especialmente graves. En palabras de la STC 199/96 de 3 de diciembre, "el llamado Derecho penal del medio ambiente constituye la respuesta primaria o básica del ordenamiento jurídico a las más graves vulneraciones del equilibrio de la naturaleza, sin perjuicio del importante papel que en este orden de cosas desempeña el Derecho administrativo sancionador".

Idealmente, el Derecho penal y el Derecho administrativo sancionador deben complementarse.

La Ley 2/89 dedica a la materia su capítulo VI. En el ámbito sancionador ha resultado determinante el modo en que la Ley 4/89 tipificaba las infracciones en la materia en sus artículos 38 y 39. Dedicaba el 38 a tipificar conductas infractoras y el 39 señalaba que las mismas serían calificadas como leves, menos graves, graves y muy graves atendiendo a su repercusión, su trascendencia por lo que respecta a la seguridad de las personas y bienes y a las circunstancias del responsable, su grado de malicia, participación y beneficio obtenido, así como a la irreversibilidad del daño o deterioro producido en la calificación del recurso o el bien jurídico protegido.

Surgía la duda de si quedaban colmadas las exigencias del principio de tipicidad, que exige no sólo una definición legal de los ilícitos y las sanciones sino el establecimiento y predeterminación de la correspondencia entre aquellos y éstas, que puede dejar margen de aplicación pero no quedar absolutamente encomendada al criterio de los órganos que han de aplicar la norma.

La STC 102/95 concluía que este cuadro necesitaba un desarrollo legislativo a cargo de las Comunidades Autónomas por tratarse de reglas mínimas. Pues bien, era claro que la ley andaluza no cumplía en esa fecha dicha exigencia, pero el caso es que seguía sin cumplirla ocho años después, en 2003. Así queda de manifiesto en la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Sevilla de 29 de enero de 2003 según la cual *este necesario desarrollo legislativo a cargo de la Comunidad Autónoma andaluza no se ha producido, de manera que sigue manteniéndose por vía de remisión una clasificación genérica de las infracciones en leves, menos graves, graves y muy graves, atribuyendo a la Administración la facultad de calificar las conductas en alguna de esas categorías en atención a los genéricos criterios que establece su artículo 39, lo que contraviene la jurisprudencia constitucional expuesta.*

Cabe preguntarse cómo pudo mantenerse tanto tiempo la aplicación del régimen sancionador de la L 2/89. Una razón puede buscarse en el hecho de que los ilícitos pudieran venir tipificados en otra normativa sectorial, como la de montes o caza, entre otras. A ello se añadiría la tutela penal ante los ilícitos más graves.

Finalmente la adaptación se realiza mediante la Ley 18/03 de 29 de diciembre, una extensa ley de medidas de acompañamiento a la ley de presupuestos. También se han introducido modificaciones de carácter menor en virtud del Decreto-Ley 3/09 de 22 de diciembre en el contexto de la adaptación de nuestro ordenamiento jurídico a las exigencias derivadas de la Directiva de Servicios.

También se ve afectada en este punto la L 2/89 por la Ley Forestal de Andalucía, que deroga su artículo 31 y por la Ley 8/03 de 28 de octubre de Flora y Fauna Silvestres de Andalucía que hace lo mismo con los artículos 29 y 30. Termina así la pretensión de la Ley 2/89 de adquirir una cierta posición de centralidad como referente del Derecho sancionador cuando el ilícito tuviera lugar en espacio natural protegido.

No añadiremos mucho más al respecto. Pueden plantear dudas las circunstancias que, según el 27.3, permiten graduar las sanciones. Así, el criterio del daño irrogado al medio natural ya se supone que habrá sido tenido en cuenta al tipificar la infracción como leve, grave o muy grave. En cuanto al grado de culpabilidad, ciertamente puede tener aplicación si el elemento subjetivo del ilícito se cifra en una negligencia punible para imponer la sanción en su grado inferior, pero si existe dolo no parece que pueda decirse que existe en mayor o menor medida, salvo que se quiera atribuir consecuencias diferentes al dolo directo frente al eventual, lo cual resulta dudoso.

También, como dijimos respondiendo al “quien contamina paga”, el 27.4 prevé que cuando el beneficio derivado de la comisión de las infracciones resulte superior al importe de la sanción, *la cuantía será incrementada hasta una cantidad equivalente al doble del beneficio obtenido por el infractor.*

Esta solución plantea problemas. Caso de aplicarse, y teniendo en cuenta los elevados beneficios que en ocasiones se derivan del ilícito ambiental, podría darse el caso de que se superaran los límites superiores legalmente establecidos para cada tipo de infracción. Una vez sometida a revisión jurisdiccional la sanción, sería difícil que sobreviviera a su confrontación con el principio de proporcionalidad.

Quizá fuera más acertado encauzar esta muy legítima intención del legislador por la vía civil, no de la reparación del daño sino de la indemnización.

Por último referirnos a una cuestión que claramente va a resultar de interés en este ámbito: los concursos de leyes y de infracciones que aquí puedan darse, con la situación que frecuentemente se dará de que un mismo hecho esté tipificado en diferentes normas.

No dedica demasiado a esta materia la Ley 2/89 que en su artículo 28 se limita a decir que caso de que un mismo hecho esté previsto en más de una legislación específica *se aplicará la disposición sancionadora de cuantía superior.*

Habría de estarse al más completo, además de básico, artículo 75.5 de la Ley 42/07 conforme al cual *“en ningún caso se impondrá una doble sanción por los mismos hechos y en función de los mismos intereses públicos protegidos, si bien deberán exigirse las demás responsabilidades que se deduzcan de otros hechos o infracciones concurrentes”*.

No tiene el precepto de la ley andaluza la sutileza exigible, que ha de desenvolverse dentro del límite del non bis in ídem.

Sí que establece el mismo precepto que será en todo caso circunstancia agravante que la infracción se cometa en un espacio natural protegido salvo que dicha circunstancia *así haya sido tipificada*. Se quiere decir, en redacción no muy afortunada, que en la tipificación de la infracción por la norma se haya incluido ya la circunstancia de que su comisión se haya producido dentro de los límites de un espacio natural protegido.

El 28.2 no contempla el supuesto en que la infracción se cometa fuera pero produzca sus efectos perniciosos en el interior del espacio natural protegido.

Nos quedaría referirnos al modo en que debe interpretarse el régimen sancionador de la L 2/89, obviamente elaborado partiendo del establecido en la L 4/89 tras la entrada en vigor de la Ley 42/07. En principio ha de decirse que la respuesta no es diferente a la que resulta de cualquier supuesto de redefinición de la legislación básica. Prima ésta en caso de conflicto, y resultará constitucionalmente legítimo de la normativa autonómica anterior lo que responda a las competencias autonómicas en la materia.

En cuanto al margen que le quedaría al legislador autonómico, cabe recordar la STC 196/1996, de 28 de noviembre, que resuelve el recurso interpuesto contra determinados preceptos de la ley del Parlamento vasco 1/89, de 13 de abril, que modifica la calificación de determinadas infracciones administrativas en materia de caza y pesca fluvial. El Abogado del Estado consideró que disminuye notablemente la gravedad de las sanciones impuestas por la legislación básica estatal por cazar o comercializar especies amenazadas o protegidas. El artículo 38 de la L 4/89 establecía las infracciones *“sin perjuicio de lo que disponga la legislación autonómica que desarrolle esta protección”*.

La cuestión es considerar si la competencia autonómica sigue siendo tributaria de la noción de medidas adicionales de protección, de manera que su ejercicio sólo sería constitucionalmente legítimo si profundiza en dicha protección... La sentencia citada se remite a las SSTC 170/89, 102/95 y 156/95, la cual reconoce que el Estado puede establecer con carácter básico un catálogo de infracciones ampliable por el legislador autonómico. Concluye la sentencia que *“la protección concedida por la ley estatal puede ser ampliada y mejorada por la ley autonómica”*. En consecuencia, la competencia exclusiva del País Vasco sobre la caza no le permite instaurar un régimen administrativo sancionador que disminuya la protección de la legislación básica estatal sobre el medio ambiente.

Podría por tanto la Comunidad Autónoma tipificar como infracción nuevas conductas o incluso agravar las sanciones. En ningún caso reducir el catálogo básico de infracciones o las sanciones aplicables a las mismas.

VI. LA EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL DE LAS ACTIVIDADES EN LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS

La exigencia de una evaluación ambiental de las repercusiones sobre el medio ambiente de las actividades humanas empieza a adquirir carta de naturaleza en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano, celebrada en Estocolmo en 1972, y posteriormente en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo celebrada en Río de Janeiro en 1992.

En nuestro ordenamiento interno pueden distinguirse con nitidez dos etapas.

Una primera viene muy marcada en el ámbito comunitario por las Directivas 85/337/CEE del Consejo de 27 de junio de 1985 y 97/11/CE del Consejo de 3 de marzo de 1997, que se refieren a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos o privados sobre el medio ambiente.

Se produce su incorporación a nuestro Derecho interno por medio del Real Decreto Legislativo 1302/86, de 28 de junio, y en el ámbito autonómico por la Ley 7/94, de 18 de mayo, de Protección Ambiental. Por su parte, la Ley 4/89 en su artículo 4.4 e) atribuye a los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales la concreción de las actividades, obras e instalaciones a las que debe aplicárseles el régimen de evaluación previsto en el Real Decreto Legislativo, además de añadir como proyecto sujeto las transformaciones de uso del suelo que comporten la eliminación de la cubierta arbórea o arbustiva en determinadas condiciones.

La Ley andaluza en este punto bien poco añade. Si acaso, en su artículo 10.2 señala que *toda otra actuación en el interior de los Parajes Naturales deberá ser autorizada por la Agencia de Medio Ambiente ,quien previa presentación por su promotor del oportuno estudio de impacto ambiental, la otorgará cuando aquella no ponga en peligro los valores protegidos.*

Lo cierto es que esta previsión resultaba problemática. Se hablaba de estudio de impacto ambiental, que en definitiva constituye el documento a presentar por el promotor en el curso del procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental, que culminaría en la Declaración de Impacto Ambiental. Una interpretación coherente con la normativa de Evaluación de Impacto Ambiental hace pensar que no se está dispensando del procedimiento genéricamente exigible, pero la redacción cuando menos resulta poco afortunada.

La segunda etapa parte de la constatación de la necesidad de evaluar las repercusiones ambientales en un momento anterior al proyecto. Se introduce la evaluación ambiental de planes y programas, también denominada evaluación ambiental estratégica. En el ámbito comunitario, tenemos la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de junio de 2001 relativa a la evaluación de determinados planes y programas en el medio ambiente.

Se transpone a nuestro Derecho por la Ley 9/06 de 28 de abril. En el ámbito andaluz, donde se había ido más allá que el Derecho estatal a la hora de someter a Evaluación de Impacto Ambiental planes y programas, debemos mencionar la L 7/07 de Gestión de la Calidad Ambiental de Andalucía.

La Ley 42/07 responde plenamente a los nuevos conceptos en la materia y somete a Evaluación estratégica el Plan Estratégico Estatal del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad así como los Planes Sectoriales que lo desarrollen. En su artículo 45.4 pone de manifiesto la importancia de la Evaluación de Impacto Ambiental como instrumento para la preservación de los valores naturales de los espacios integrados en la Red Natura 2000:

4. Cualquier plan, programa o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a los citados lugares, ya sea individualmente o en combinación con otros planes o proyectos, se someterá a una adecuada EVALUACIÓN de sus repercusiones en el lugar, que se realizará de acuerdo con las normas que sean de aplicación, de acuerdo con lo establecido en la legislación básica estatal y en las normas adicionales de protección dictadas por las Comunidades Autónomas, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de dicho lugar. A la vista de las conclusiones de la EVALUACIÓN de las repercusiones en el lugar y supeditado a lo dispuesto en el apartado 5 de este artículo, los órganos competentes para aprobar o autorizar los planes, programas o proyectos sólo podrán manifestar su conformidad con los mismos tras haberse asegurado de que no causará perjuicio a la integridad del lugar en cuestión y, si procede, tras haberlo sometido a información pública.

Quedarían un par de cuestiones en relación con los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales. La primera, si están sometidos a Evaluación estratégica. No hay previsión expresa y podría entenderse que no. Así, en la Red Natura 2000, el criterio para sujetar a adecuada evaluación un plan, programa o proyecto es que no tengan relación directa con la gestión del espacio o no sean necesarios para la misma.

Otro cambio significativo es que desaparece como contenido propio de la L 2/89 la concreción de las actividades, obras o instalaciones que en el ámbito territorial del espacio natural protegido deben sujetarse a Evaluación de Impacto. Posiblemente responda a un deseo del legislador, más conforme con las exigencias del principio de seguridad jurídica, de que sea la normativa sectorial la que determine qué proyectos quedaban sujetos.

VII. NORMAS DE DECLARACIÓN DE LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS EN ANDALUCÍA

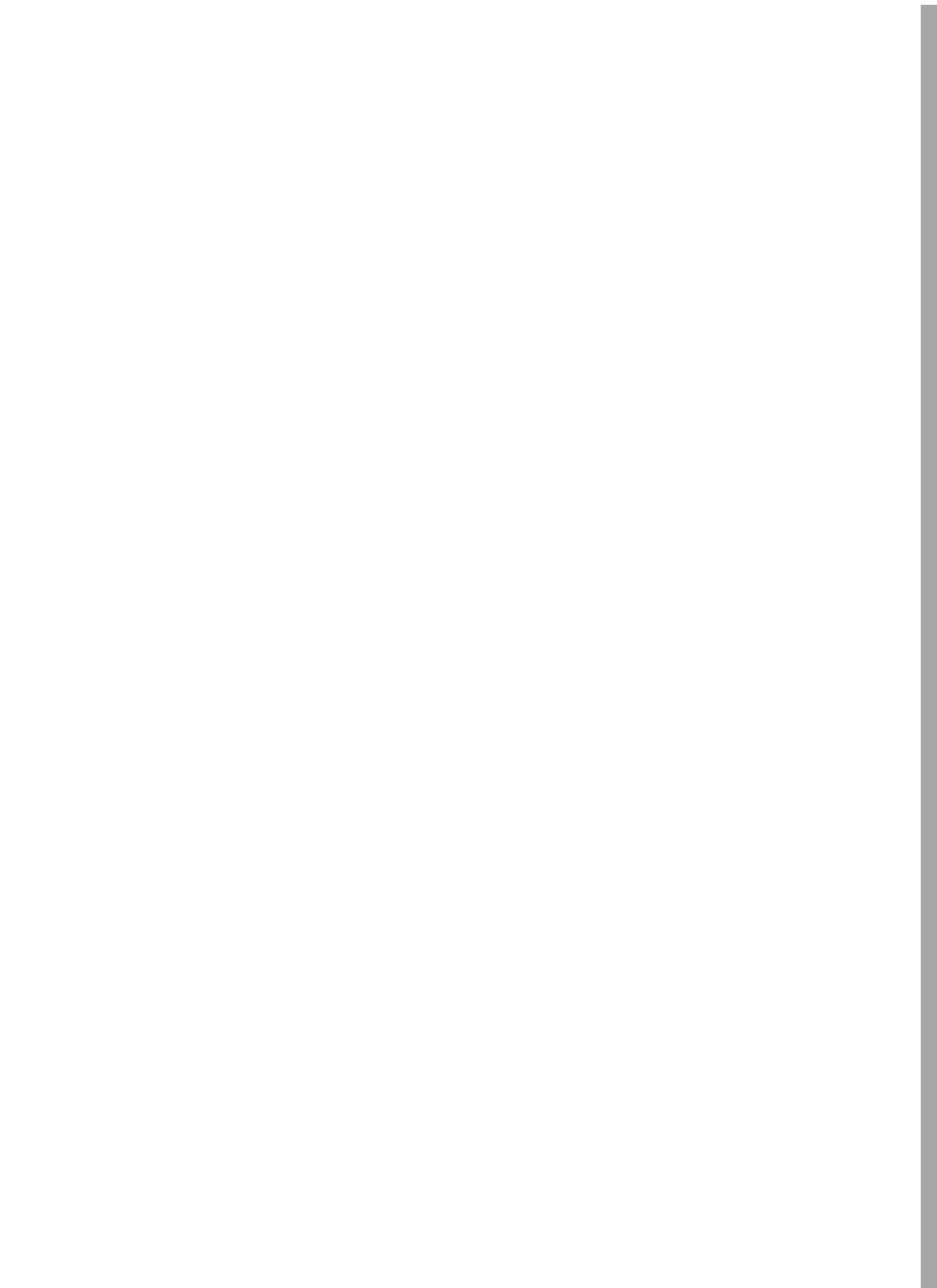
Con carácter general, como resulta del artículo 36 de la Ley 42/07, corresponde a las Comunidades Autónomas la declaración de los espacios naturales protegidos en su ámbito territorial y en las aguas marinas *cuando para éstas últimas, en cada caso exista continuidad ecológica del ecosistema marino con el espacio natural terrestre objeto de protección, avalada por la mejor evidencia científica existente*. Si no existe dicha continuidad ecológica, pareciera que debe entenderse que es el Estado quien lo declara.

Respecto a esto, como dijimos, la propia Ley supone la declaración de sesenta y un espacios protegidos, que debían añadirse a los veintiuno existentes con carácter previo. Ya nos referimos a la excepcionalidad declarada por la Ley que avalaba que los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales se elaboraran a posteriori, lo que fue considerado conforme con la Constitución.

Por lo demás, se somete a reserva de ley la declaración de los Parajes Naturales. En cuanto a los Parques Periurbanos se establece que se declaren mediante Orden de la Consejería competente en materia de medio ambiente, de oficio o a instancia de los Ayuntamientos, oído el Consejo Provincial de Medio Ambiente, Forestal y de Caza.

Resulta muy singular la declaración de las Reservas Naturales Concertadas, se habla de un previo Acuerdo del Consejo de Gobierno, que no parece ser declarativo del espacio porque con posterioridad hay un convenio de colaboración con los interesados, que concreta regímenes de protección y usos permitidos. Puede ser hasta cierto punto lógico dada la naturaleza convencional de la figura, pero también tiene el inconveniente de que no puede pretenderse que de una figura negocial se deriven derechos y obligaciones para terceros ajenos al convenio.

Por último, en cuanto a las Zonas de Importancia Comunitaria es claro que conforme a la normativa europea la declaración como Zonas Especiales de Conservación de los Lugares de Importancia Comunitaria incluidos en las listas aprobadas por la Comisión Europea por las Comunidades Autónomas tiene un carácter obligado y puramente formal. Consideremos en este punto 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 de la región biogeográfica mediterránea.





CAPÍTULO

6

EL ESPACIO
NATURAL DE
DOÑANA

El Espacio Natural de Doñana es, hoy día, una realidad jurídica compleja, fruto de la sucesión de figuras legales que se han ido coordinando y superponiendo sobre el espacio a lo largo del tiempo. La constitución del Parque Nacional se vio posteriormente acompañada por la del Parque Natural, surgiendo así la necesidad de coordinar ambos espacios. Junto a estas figuras aparecen otros elementos como la Estación Biológica, o la aplicación de instrumentos de protección de ámbito internacional como las declaraciones de Reserva de la Biosfera por la Unesco (1980), Humedal de importancia internacional por el Convenio Ramsar (1982), Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO (1994), Zona de Especial protección para las Aves (ZEPA), Lugar de Importancia Comunitaria (LIC) o Zona de Especial Conservación (ZEC), habiéndose incluido en la Red Natura 2000, añadiendo todo ello un plus de complejidad a la realidad jurídica de este enclave. La figura del Espacio Natural viene a satisfacer la necesidad de mejorar la coordinación entre estas figuras, como medio necesario para asegurar el mejor ejercicio de las competencias en materia de protección de la naturaleza. Resulta destacable que dicha protección se recoge entre los Principios Rectores de la Política Social y Económica en la Constitución Española, concretamente en su artículo 45.

I. GÉNESIS Y ANTECEDENTES

Tal como hemos indicado, el objeto de este trabajo no es sino analizar la perspectiva jurídica de este especial enclave que es Doñana. Es por ello que las referencias históricas al mismo van a quedar reducidas a los antecedentes de carácter jurídico. Ello nos privará de la posibilidad de desarrollar episodios literariamente atractivos como la realización de los trabajos de Hércules quien, en su busca de los bueyes de Gerión, vino a parar a estos lares según la tradición. Del mismo modo, cuestiones como la de la ubicación de Tartessos o las referencias arqueológicas a fenicios o romanos quedarán fuera de este libro.

Dejando al margen mitos, restos arqueológicos o noticias procedentes de la antigüedad clásica, indica Aquilino Duque que no existen noticias históricas de estos parajes hasta la Reconquista. La primera mención podemos encontrarla en las crónicas del rey Alfonso X el Sabio quien, a raíz de la toma del Reino de Niebla en 1262, estableció su cazadero real en la comarca de Las Rocinas. Por su parte, la marisma situada entre los brazos de la Madre y el Brazo pasó a los Ayuntamientos, mientras que la Isla Mayor se incorporó a los propios de Sevilla.

Apenas unos años después, aparece un nombre que irá ligado a Doñana durante siglos: la casa de Medina Sidonia. Sancho IV el Bravo concedió a don Alonso Pérez de Guzmán, después de su famosa defensa de Tarifa, tanto el señorío de Medina Sidonia como las tierras comprendidas entre Arenas Gordas y la desembocadura del Guadalquivir. La denominación de “Arenas Gordas” figura en mapas y cartas antiguas por referencia a estas tierras, que ya habían sido nombradas por Plinio el Viejo como Montes Harenos. A la muerte de Guzmán el Bueno, las tierras concedidas a los Medina Sidonia se acrecentaron en 1309 con las cuatro dehesas que concedió a Juan Alonso, hijo de aquel, el rey Fernando IV el Emplazado.

Aún en el siglo XIV, Alfonso XI el Justiciero se refería a estas tierras bajo el término “Soto de las Rocinas” en su Libro de la Montería. En dicho libro se recoge una famosa descripción: *“En tierra de Niebla hay una tierra quel dicen las Rocinas, et es llana, et es toda de sotos, et hay siempre hí puercos (...) Et señaladamente son los mejores sotos de correr cabo de una iglesia que dicen Santa María de las Rocinas. Et cabo otra iglesia, que dicen Santa Olalla (...) Et non se puede correr esta tierra si non en invierno muy seco, que non sea lloviOSO; et la razón porqué, porque hay muchos tremedales en invierno lloviOSO; et en verano non es de correr porque es muy seca, et muy dolenciosa.”*

La utilización cinegética de estas tierras está muy presente desde los primeros documentos que nos han llegado. A los ya citados podemos añadir la petición del tercer duque de Medina Sidonia, hecha en 1495, para que se capturasen algunas reses *“porque yo quiero mandar echar en el bosque que en esta mi villa de Sanlúcar tengo, quantos ciervos y venados haberse pudieren.”* Con la finalidad de proteger la caza en estas tierras, el rey Carlos I dio una Real Cédula en Toledo, el 23 de mayo de 1534, en cuyo traslado se manifestaba: *“manda expresamente su majestad que ninguna persona cace en las Rocinas puercos ni venados, zervos ni gamos.”* Esta orden sería reiterada en 1554 por Felipe II, quien otorgaría licencia por otra Real Cédula, en 1582, para que el duque de Medina Sidonia pudiese estar *“25 días en el Lomo del Grullo y tirar a la caça menor con ciertos límites.”*

Poco a poco la actividad humana fue incrementando su incidencia en estas tierras, realizándose actuaciones de control y organizativas. Así, en 1585 se ordenó a los vecinos de Hinojos que destruyeran y matasen todos los lobos de la Isla Mayor y la Isla Menor. A pesar de ello, el lobo no desaparecería de estas tierras hasta el siglo XX. También por estas fechas se realizó la primera lista de pájaros que anidaban en la laguna de Santa Olalla, y se arrendó la caza de conejos. Otra medida adoptada por el duque fue la prohibición de cortar madera que, no obstante, hubo de ser revocada a los pocos días ante las súplicas del Cabildo de Sanlúcar. Por otra parte, el octavo duque, don Manuel (1579-1636), acotó la finca, que hasta entonces había estado sometida en su uso a la autorización del cabildo de Sanlúcar, y puso doce guardas de a pie y a caballo, un hortelano, un casero, y otros doce cazadores de montería y volatería.

En otro orden de cosas, es a fines del siglo XVI cuando aparece por primera vez el término Doñana referido al Bosque, concretamente en un título de venta a don Alonso de Rivera de toda la caza menor de dicho Bosque, firmado por el capitán Antonio de Silva, en nombre del conde de Niebla, título que ostenta el heredero de la casa ducal de Medina Sidonia. Existen diversas teorías acerca del origen de la denominación como “Doñana”, siendo quizá la más aceptada la que lo vincula al nombre de Doña Ana de Mendoza y Silva, hija de la princesa de Éboli, que casó con el séptimo duque de Medina Sidonia, generalísimo de la Armada Invencible. Esta doña Ana escogió el Bosque como retiro de recreo, concretamente el palacio edificado por su marido en terrenos comprados a Almonte, entre la desembocadura del Guadalquivir y el Caño de la Raya y el Charco

del Toro. Dicho palacio sería posteriormente ampliado para la famosa visita del rey Felipe IV, en la primavera de 1624, en cuyos preparativos dilapidó el duque don Manuel Alonso una gran fortuna, que su capellán, Pedro de Espinosa, cuantificó en más de tres mil ducados "*suma grandiosa pero muy corta para el ánimo de su dueño (...) porque (...) la grandeza se mide más por lo que se gasta que por lo que se ahorra.*" Es, por tanto, a partir del siglo XVII, cuando se generaliza la denominación de "Doñana", prevaleciendo sobre la usada hasta entonces de "las Rocinas."

Además de aprovechamientos cinegéticos, comprobamos que se realizaron actuaciones dirigidas a la plantación y siembra. En 1737, el decimotercer duque ordenó la siembra de pinos piñoneros para evitar el ejercicio de la facultad real de disponer de las tierras no cultivadas. Dicha política de siembra fue continuada por su viuda, también con la intención de frenar el avance de las dunas. No obstante, estas medidas de reforestación se vieron perjudicadas por la necesidad de madera surgida de la importante renovación de la flota de guerra llevada a cabo durante el siglo XVIII. Fernando VI dictó una Real Cédula en 1748 por la que se ponían los bosques situados en las cercanías del mar y de los ríos navegables bajo la jurisdicción de los Intendentes de Marina, lo que afectó al bosque de Doñana: aquellos árboles que reunían las condiciones necesarias fueron talados y su madera transportada al arsenal de La Carraca en Cádiz. Estas normas de la Marina no serían derogadas hasta las Ordenanzas de Montes dictadas en 1833 por Fernando VII. En el tiempo de vigencia de aquellas normas, el Bosque de Doñana perdió gran parte de su arbolado, colaborando a ello las tropas francesas que, al mando del Mariscal Soult, aprovecharon su madera para la construcción de 24 lanchas cañoneras para emplearlas en el sitio de Cádiz.

En el siglo XIX, dos modificaciones jurídicas vienen a incidir con gran importancia en las tierras de Doñana: la abolición de los señoríos en 1813 y la Desamortización. La primera de estas novedades figuraba recogida en la Constitución de Cádiz de 1812, y supuso para el duque de Medina Sidonia pasar de ser señor de sus tierras a propietario. Por su parte, la Desamortización se desarrolló fundamentalmente entre 1834 y 1855 aunque la Isla Mayor, que había pertenecido a los propios de Sevilla desde la Reconquista, ya había pasado por Real Cédula a manos de un tal Felipe Riera en 1829. Posteriormente, la Ley de 6 de marzo de 1834, desarrollada por el Reglamento de 28 de agosto del mismo año, estableció la reducción a propiedad particular de todos los terrenos baldíos, realengos y de propios y arbitrios de los pueblos, que quedaron autorizados posteriormente para sacar a subasta sus bienes de propios y bienes comunes. Haciendo uso de esta facultad, los pueblos fueron subastando sus marismas con la excepción de Hinojos, que conservó la suya.

La imagen de Doñana que hoy tenemos no debe llevarnos a considerar que su aspecto actual se ha mantenido más o menos uniforme en el tiempo. Existen numerosos testimonios, especialmente a lo largo del siglo XIX, que recogen una visión desoladora de estas tierras. Frente a este lamentable estado se alzó la labor restauradora del administrador del marqués de Villafranca, Domingo Castellano, quien llevó a cabo numerosas iniciativas a partir de 1822 en materia tanto de siembra como de introducción de especies animales, algunas de ellas tan exóticas como monos, camellos o una especie de jabalíes procedente de Guatemala. A pesar de los desvelos de este administrador, se produjo un importante paso atrás en la conservación de la finca a partir de su secuestro por el Estado, en 1837, tras ser condenado el duque por seguir la causa carlista. En los diez años que tardaron estas tierras en ser devueltas a los Medina Sidonia, su estado se deterioró hasta tal punto que, en un informe dirigido al marqués de Villafranca por Rafael de la Barrera, éste se refiere a la finca como "*un terreno árido y estéril que no podía ofrecer ni aún esperanza de utilidad futura.*"

Hemos dicho anteriormente que el aprovechamiento cinegético de Doñana venía de antiguo, existiendo numerosos textos donde se documentan contratos de arrendamiento de caza en esta finca. Sería precisamente uno de estos arrendatarios quien, comprando la finca, pondría fin a seis siglos de pertenencia a la casa de Medina Sidonia. Después de varios intentos de compra truncados por las muertes, en 1897 y 1900 respectivamente, de los entonces duque de Niebla y duque de Medina Sidonia, Don Guillermo Garvey adquiere por ciento cincuenta mil duros el Coto de Doñana. Morenés y Mariátegui recoge en su *Historia del Coto de Doña Ana* los importantísimos cuidados que prestó su nuevo propietario a la finca, sirviendo de muestra el informe agronómico emitido a la muerte de don Guillermo, donde se reseña la existencia de un millón de pinos, doscientos treinta mil de los cuales eran maderables. El contraste con la esterilidad del terreno a la que se hacía referencia a mediados del siglo XIX es evidente.

El nuevo propietario del Coto mantuvo los arrendamientos de caza, si bien introdujo la prohibición a los arrendatarios de matar águilas imperiales y rapaces nobles, limitando igualmente la caza de lince. Resulta paradójico, a la vista del actual estado de la población de lince, leer las quejas de Julián Settler ante esta limitación: *“Los gatos cervales o monteses están acotados (...) Y claro está, hay peste de ellos, y con su fiereza ingénita y sus mañas destructoras no dejan con vida ni un pato, ni una perdiz, ni un animal de los que se ponen al alcance de sus garras.”*

Ya en el siglo XX, las tierras del Coto pasan de los Garvey a los marqueses de Borghetto. Estando la finca bajo la propiedad de éstos, se llevaron a cabo estudios por parte del Estado para sustituir los pinares por eucaliptos, así como para llevar a cabo una serie de reformas que permitieran cultivar la marisma a través de parcelaciones. Estos proyectos, amparados por la Ley de Reforma Agraria de 1932, no llegaron a ver la luz: el fin de la Segunda República determinó la derogación del Decreto de expropiación del Coto de Doñana.

En el siglo XX, sucesivas transmisiones hacen difícil seguir la trayectoria del dominio de estas tierras, cuestión compleja que requeriría más tiempo y estudio del que podemos emplear en este trabajo. Baste decir que empresas como “Islas del Guadalquivir Ltd.” o la sociedad “Coto Palacio de Doñana SA” pasaron a adquirir una serie de terrenos en la zona. Finalmente, y sin ánimo de ser minucioso, añadiremos que el Estado llevó a cabo una actividad expropiatoria sobre la mayoría de las tierras de Doñana, quedando en la actualidad tan sólo pequeñas parcelas en manos de particulares.

En 1952 aparece una figura que sería clave para Doñana: Don José Antonio Valverde Gómez. En esa fecha realiza su primera visita a estos parajes, realizando diversas actividades durante la misma, entre las que se incluyó el anillamiento de pollos de águila imperial, que sería posteriormente calificado por el propio Valverde como “la primera actividad científica regular que se desarrolló en Doñana”. Junto a estas actividades, el profesor se contó entre los primeros que hicieron sonar las alarmas en relación con el uso de pesticidas en la zona, que determinaron la aparición de serias epidemias y, en definitiva, supusieron una alteración del equilibrio biológico de la zona.

En 1959, la Sociedad del Coto del Palacio de Doñana SA vende los terrenos para la urbanización de Matalascañas y se construye la carretera que va desde el Rocío hasta aquella. Ese mismo año se lleva a cabo una iniciativa, por parte de un grupo de empresas y organismos estatales, para adquirir la Marisma de los Gallegos. Ésta había sido inscrita a nombre del Ayuntamiento de Hinojos por expediente de dominio, lo que desembocó en la demanda de juicio de mayor cuantía

formulada por la Abogacía del Estado frente al citado Municipio. Dicha demanda, así como el posterior recurso de alzada, fueron desestimados al triunfar la defensa del Ayuntamiento. Con ello, la marisma se mantuvo en poder del ente local, y a salvo de proyectos similares a otros que habían ocasionado graves perjuicios a la flora y fauna en otros lugares de Europa.

Por cerrar ya la relación de propietarios del Coto, indicaremos que tras el fallecimiento de los Marqueses de Borghetto, en la década de los sesenta del pasado siglo, heredaron sus tierras en Doñana seis de sus ocho hijos quienes, casi desde ese momento, comenzaron a recibir propuestas de compra. Intereses contrapuestos entre los propietarios y diversas iniciativas turísticas fueron sucediéndose, haciendo pender sobre este espacio la amenaza del levantamiento de urbanizaciones en su territorio, que afortunadamente no llegaron a realizarse.

En 1964 se crea la Reserva Biológica sobre la finca comprada al Marqués de Mérito. Cinco años más tarde, en 1969, la World Wildlife Found compra la Marisma Gallega a Marismas del Guadiamar SA, creándose la Reserva del Guadiamar. Ese mismo año se crea el Parque Nacional, con lo que se inicia la regulación jurídica de este entorno que es más propiamente el objeto de estudio en este capítulo, y que pasamos a analizar a continuación.

II. NORMATIVA DE DECLARACIÓN

Después del breve repaso histórico que antecede, estudiaremos ya en mayor detalle las normas jurídicas en las que encontramos la semilla del actual Espacio Natural de Doñana. De este modo, teniendo en cuenta que la figura del Espacio Natural viene a coordinar el Parque Nacional y el Parque Natural, habrá que estudiar las normas relativas a cada una de esas dos figuras jurídicas, así como los diversos pronunciamientos jurisprudenciales que fueron impulsando la evolución de estos conceptos.

1. PARQUE NACIONAL DE DOÑANA

1.1. EL DECRETO 2412/1969, DE 16 DE OCTUBRE

El Parque Nacional fue creado por el Decreto 2412/1969, de 16 de octubre, que se publicó en el BOE nº 257, de 27 de octubre del mismo año. El artículo 1 de la citada norma se expresaba en estos términos:

“Artículo 1º.- *Por el presente Decreto, de acuerdo con lo previsto al efecto en los artículos 78 y 79 de la Ley de Montes, de 8 de junio de 1957, y en los concordantes del Reglamento para su aplicación, de 22 de febrero de 1962, artículos 189 a 201, se declara Parque Nacional de Doñana el terreno delimitado por los linderos que se describen en el anejo número 1, quedando afectadas las fincas cuya denominación y propietarios se relacionan en el anejo número dos.”*

Este Decreto de creación del Parque Nacional es extremadamente breve. En sus siete artículos y dos anexos se limita a describir los linderos del Parque, así como las fincas afectadas; declara la creación del Parque; manifiesta la finalidad conservacionista de dicha creación; y prevé la constitución del Patronato de Doñana, así como la integración en el Parque de la Reserva Biológica.

La delimitación del Parque suponía otorgarle una extensión cercana a las 35.000 hectáreas repartidas entre las provincias de Huelva y Sevilla, extensión que se iría ampliando con posterioridad. Por su parte, en cuanto al aspecto orgánico, el Patronato asumiría las principales funciones de gestión. Dicho órgano se integraba, conforme al artículo 3 del Decreto 2412/1969, por el Gobernador Civil de Huelva, que lo presidiría, siendo Vicepresidente primero del mismo el Rector de la Universidad de Sevilla y Vicepresidente segundo el Ingeniero Jefe de la V Comisaría del Servicio de Pesca Continental, Caza y Parques Nacionales. Por su parte, la secretaría del Patronato correspondía a un Ingeniero de Montes adscrito a la Dirección General del ramo, cuyo nombramiento era competencia de la citada Dirección General. Como vocales actuaban tres nombrados por el Ministerio de Educación y Ciencia; el Presidente de la Diputación y los Delegados de los Ministerios de Obras Públicas, Agricultura, Educación y Ciencia e Información y Turismo de Huelva; un representante del Gobernador civil de Sevilla y el Presidente de la Diputación de Sevilla; un máximo de seis propietarios de terrenos integrados en el Parque, cuyo nombramiento correspondía al Gobernador Civil Presidente, y el funcionario que tuviera a su cargo la conservación del Parque. Este último sería quien ostentara el cargo de Director de la Estación Biológica de Doñana, que a estos efectos dependía del Servicio de Pesca Continental, Caza y Parques Nacionales. El primer director conservador del Parque Nacional fue el profesor Valverde.

1.2. LA LEY 91/1978, DE 28 DE DICIEMBRE

Las disposiciones contenidas en el RD de declaración del Parque Nacional conformaban un marco jurídico muy simple para una realidad tan compleja como Doñana. A ello vino a sumarse la aprobación de la Ley 15/1975, de 2 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos, que hizo necesaria una adecuación del régimen jurídico del Parque Nacional de Doñana, lo que se llevó a cabo por medio de la Ley 91/1978, de 28 de diciembre (BOE de 12 de enero de 1979). Desde un punto de vista puramente físico, esta Ley supuso la ampliación del Parque hasta las 73.620 hectáreas entre Parque Nacional y zona de protección. Sus límites se extendieron hasta el mar y se puso coto al peligro de la construcción de urbanizaciones costeras.

Los derechos de tanteo y retracto establecidos en el artículo 7, en relación con las transmisiones onerosas “inter vivos” de bienes y derechos respecto de terrenos situados dentro del Parque, no determinarían un incremento del territorio protegido pero sí de las propiedades estatales. Junto a ello, se recogían medidas de ampliación del Parque en el artículo 2.2, donde se establecía la competencia del Consejo de Ministros para incorporar aquellos terrenos colindantes que, reuniendo características adecuadas para ello, fueran propiedad del Estado o de alguno de sus Organismos, o bien fueran expropiados o aportados por sus propietarios para dicha incorporación. Además, el apartado 3 del citado artículo 2, imponía al Gobierno el deber de adoptar las medidas necesarias para adquirir aquellos terrenos incluidos en el Parque cuyos propietarios no suscribiesen los acuerdos respecto de las limitaciones indemnizables. A todos estos efectos expropiatorios, el artículo 4.4 señalaba la calificación de terreno de utilidad pública de la totalidad del Parque. Todas estas previsiones se completaban con la clasificación del suelo como no urbanizable objeto de protección especial.

Junto al terreno propiamente dicho del Parque Nacional, la Ley de 1978 regula una “zona de protección o Preparque”. Este espacio se caracteriza por una serie de limitaciones sobre los terrenos próximos, necesarias para la conservación del Parque. Esta zona de protección se clasificaba a su vez en “zonas terrestres de protección especial”, “zonas de influencia a efecto de aguas superficiales” y “zonas de protección a efecto de aguas subterráneas”. En unas y otras se prevén limitaciones en actividades agrícolas, uso de pesticidas, o actuaciones que pudieran afectar la calidad de las aguas o al Parque en general. Igualmente, en relación con estos terrenos se faculta al Patronato para la elaboración de informes sobre aquellas actividades potencialmente perjudiciales, así como para tomar la iniciativa de solicitar al Ministerio de Presidencia la elevación al Gobierno de propuestas de limitación o suspensión provisional de aquellas actividades. Junto a estas medidas de protección del medio, el artículo 3.3 de la Ley preveía la existencia de unas medidas compensatorias de mantenimiento y promoción del empleo en la comarca.

Hemos hecho referencia al Patronato, por lo que se estima conveniente advertir que la Ley 91/78 establece una composición del mismo distinta a la que se recogía en la Ley de declaración del Parque Nacional. De los hasta veintiún miembros del Patronato se pasó a un número superior a treinta en la nueva regulación. Aparte del número, la nueva composición tiene un carácter que pretende ser más representativo al dar entrada en el mismo a representantes de Diputaciones Provinciales, Ayuntamientos, Cámaras Agrarias y asociaciones conservacionistas. Dependiendo del Patronato se crea una Comisión Permanente, de composición más reducida, en la que se delegarían aquellas funciones que se estimase conveniente. La presidencia del Patronato, que también lo sería de la Comisión, se elegiría entre los miembros de aquel.

El artículo 5.3 detalla las funciones del Patronato, que se dirigen fundamentalmente a la protección del Parque, administración de fondos y elaboración de informes. Junto a ello, se señala que el Patronato aprobaría su propio reglamento, así como, el Plan Rector de Uso y Gestión (en adelante PRUG) con carácter provisional y sus revisiones. Este PRUG se regula en el artículo 4, donde se indica que sería sometido a trámite de información pública y, tras la aprobación provisional, se remitiría al Gobierno para su aprobación definitiva. La finalidad de este Plan es recoger las directrices generales de ordenación y uso del Parque, así como las normas de gestión y las actuaciones necesarias para la conservación y protección de sus valores naturales, y para garantizar el cumplimiento de las finalidades de investigación e interpretación de los fenómenos de la naturaleza, educación ambiental y de uso y disfrute por los visitantes. Asimismo contendría la zonificación del Parque; las medidas tendentes a eliminar la explotación de sus recursos naturales, salvo las actividades necesarias para mantener el Parque en su estado actual; y las actividades de gestión necesarias para el mantenimiento del equilibrio biológico existente.

Es destacable la previsión, dentro de la zonificación del Parque, de la figura de las “reservas científicas”. Se definen como tales aquellos espacios naturales que por su especial valor científico merezcan ser protegidos, conservados o mejorados, evitando cualquier acción que pueda entrañar su destrucción, deterioro, transformación, perturbación o desfiguración de lugares o comunidades biológicas.

El PRUG se configura como la herramienta esencial de gestión del Parque, a pesar de lo cual se contempla la posibilidad de llevar a cabo acciones no previstas en el mismo. No obstante, estos proyectos, trabajos o aprovechamientos no previstos habrán de ser debidamente justificados, teniendo en cuenta las directrices del propio PRUG, y autorizados por el Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza, previo informe del Patronato.

En el aspecto económico, el artículo 8 de la Ley prevé que los gastos generales de conservación, investigación y demás actividades llevadas a cabo en el Parque habrán de ser atendidos con cargo a las consignaciones que, a tal efecto, figuren en los presupuestos del Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza, Consejo Superior de Investigaciones Científicas (en adelante CSIC) y en los de otros organismos con interés en el Parque. Junto a estas previsiones presupuestarias se prevén otras fuentes de ingresos: partidas recogidas en los Presupuestos Generales del Estado; tasas que se establezcan por acceso al Parque y utilización de servicios; aportaciones y subvenciones de entidades públicas y privadas, así como de particulares; y aquellos ingresos que traigan causa de concesiones y autorizaciones por utilización de servicios en el Parque Natural, en la forma que lo recoja el PRUG.

Junto a la participación de los Entes Locales de la zona en el Patronato, el artículo 9 prevé que los Municipios tendrán derecho preferente para la obtención de autorizaciones de establecimientos, concesiones y prestación de servicios de utilización pública previstos en el PRUG. Del mismo modo, la normativa de desarrollo de la Ley establecería la participación de dichos municipios en las tasas existentes.

Finalmente, se prevé en el artículo 11 posibilidad de ejercitar acción pública para exigir a las Administraciones, y reclamar ante los Tribunales Contencioso-Administrativos, la estricta observancia de las normas de protección del Parque Nacional de Doñana.

1.3. PLAN RECTOR DE USO Y GESTIÓN DEL PARQUE NACIONAL

Siguiendo el mandato de la Ley 91/78 se aprobó el primer PRUG del Parque Nacional de Doñana por medio del Real Decreto 2421/1984, de 12 de diciembre. Aquel primer Plan fue sustituido por el aprobado por RD 1772/1991, de 16 de diciembre, prorrogado a su vez por Orden de 29 de febrero de 1996, por un plazo máximo de dos años. A pesar de esta última previsión temporal, lo cierto es que no encontramos otro PRUG aprobado hasta el recogido en el Decreto 48/2004, de 10 de febrero, en cuya Exposición de Motivos se destaca el hecho de ser el primer PRUG aprobado por una Comunidad Autónoma, todo ello tras la aprobación del Plan Director de la Red de Parques Nacionales por RD 1803/1999, de 26 de noviembre. Finalmente, por Decreto 97/2005, de 11 de abril, se incluyeron en el ámbito de aplicación del PRUG de 2004 los terrenos incorporados al Parque Nacional por Acuerdo del Consejo de Ministros de 6 de febrero de 2004, publicado mediante Resolución del Organismo Autónomo de Parques Nacionales de 6 de febrero de 2004.

El PRUG, después de realizar un buen resumen de los antecedentes del Parque, expone tanto sus propios objetivos como los del propio Parque Nacional, que en uno y otro caso tienen un marcado carácter conservacionista. Dichos objetivos condicionan, a su vez, los criterios de la gestión del Parque, que se dirigen a la conservación de la biodiversidad, preservación de valores culturales, regulación de actividades y aprovechamientos, regulación del uso público y visitas, educación ambiental, investigación, etc.

La regulación de los distintos usos del Parque va a estar marcada por la zonificación de su territorio, que distingue las zonas de reserva, las de uso restringido, las de uso moderado y las de uso especial. El orden en que hemos enumerado las zonas es el que corresponde a la mayor

o menor restricción en los usos permitidos. Así, este régimen es muy estricto en las zonas de reserva, flexibilizándose paulatinamente en las restantes. Junto a la delimitación de zonas establecida en el PRUG, se prevé la posibilidad de delimitar temporalmente, previo informe del Patronato, zonas de restauración o de reserva que tendrán su propio régimen de uso. Junto a ello, se establece expresamente el carácter de reserva temporal de los territorios comprendidos en un radio de 500 metros alrededor de los nidos de águila imperial en época de reproducción.

Dicho lo anterior, el PRUG establece una serie de actividades que declara incompatibles con la conservación del Parque Nacional, prohibiendo igualmente aquellas que estima perjudiciales para la conservación de los recursos paisajísticos y culturales. Por su parte, en lo que hace a los regímenes de aprovechamientos y usos en el Parque, se autorizan aquellos de carácter tradicional que no sean incompatibles con la conservación de los valores del Parque Nacional. En este Plan se recogen referencias concretas a algunos de los aprovechamientos tradicionales con su respectiva regulación específica, previendo asimismo la aprobación o aplicación de Planes Sectoriales: ganadería extensiva, recogida de piñas, marisqueo de coquina y apicultura.

Después de las referencias a los usos anteriores, la norma que estudiamos prevé la futura creación de una norma que regule el tránsito por el Parque Nacional. Junto a algunas disposiciones genéricas en relación con dicho tránsito, en el PRUG se contiene una regulación más detallada en relación con el tránsito rociero, sobre el que se prevé la creación de un Plan Sectorial. Como objetivos de dicho Plan se establece la paulatina reducción del número de tránsitos rocieros, concentrando las peregrinaciones, así como del número de vehículos por la Vereda Almonte-Sanlúcar de Barrameda. Junto a esta previsión de reducción del número de personas, que persigue disminuir la incidencia de las peregrinaciones sobre el medio ambiente, se contempla igualmente un reforzamiento del carácter tradicional y cultural de las citadas peregrinaciones. Sentados dichos objetivos, resulta discutible tanto la posibilidad (apartado 3.4.4.1 del PRUG) de creación de nuevas hermandades, como el elevado número de romerías, que en nada contribuye a la disminución de la presión humana sobre el medio. De este modo, sólo en la Vereda Almonte-Sanlúcar de Barrameda se contemplan romerías en la Fiesta de la Luz, Romería de Pentecostés, Rocío Chico, peregrinación oficial y peregrinación peatonal. A su vez, estas dos últimas tienen fechas distintas para diferentes hermandades, con lo que el tránsito por esta vereda, lejos de estar concentrado, es continuado, lo que resulta contrario con el objetivo del propio PRUG. Así, consideramos que una actitud congruente con los objetivos diseñados en el Plan, debería pasar por una importante reducción del número máximo de personas y vehículos permitidos, así como de las peregrinaciones que atraviesen el Parque Nacional, especialmente las zonas de reserva.

El apartado 4 del PRUG hace referencia a la Programación de Actividades de Gestión en materia de conservación de la biodiversidad (gea y atmósfera; aguas; formaciones vegetales, flora y fauna; paisaje; y prevención de incendios); en relación con el patrimonio cultural; en materia de uso público y visitas; educación ambiental; investigación; seguimiento; relaciones con el entorno; y señalización. En cada uno de estos apartados se contiene toda una serie de indicaciones, no siendo escasas las previsiones de Planes Sectoriales que han de desarrollarse o modificarse, así como la elaboración de programas de trabajo. A su vez, los Planes Sectoriales tendrán un programa de seguimiento y, cuando proceda, una comisión de carácter técnico abierta a la participación de sectores afectados. El panorama, como puede verse, es de todo menos sencillo, existiendo una multiplicidad de instrumentos. Junto a esto debe recordarse que ello es tan sólo en el ámbito del PRUG del Parque Nacional, debiendo analizarse posteriormente el Parque Natural y el Espacio Natural. Por tanto, sin perder de vista la finalidad del Plan, de definir las actuaciones

a desarrollar en el Parque Nacional, y de asegurar su coherencia con los instrumentos de la Red de Parques Nacionales, cabe preguntarse si esta multiplicidad de Planes Sectoriales, con la consiguiente multiplicación de programas de seguimiento y comisiones técnicas, es asumible en términos de eficiencia de la actuación administrativa.

No resulta extraño, después de las consideraciones que hemos indicado, que el PRUG dedique atención a la necesaria coordinación con la Administración General del Estado; con la Administración Autonómica andaluza, en particular con el Parque Natural de Doñana; con las Corporaciones Locales; con otras instituciones conservacionistas; y con los particulares propietarios de terrenos en el interior del Parque. Con todos ellos se establecen en el PRUG medidas de coordinación muy variadas, dirigidas a la mejora de la preservación del medio natural, al intercambio de información, establecimientos de controles, etc.

En materia de participación ciudadana, el PRUG contiene unas disposiciones sobre la materia, que se desarrolla fundamentalmente a través del voluntariado y de la presencia del Parque Nacional en Consejos Municipales de Medio Ambiente de las poblaciones en su área de influencia. Finalmente, recoge el Plan la organización de la Administración del Organismo Autónomo Parques Nacionales en el Parque de Doñana, así como un cuadro de indicadores al efecto de llevar a cabo la evaluación y control del propio PRUG.

1.4. REFERENCIAS A LA LEY 5/2007

Habiéndose creado el Parque Nacional de Doñana con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 5/2007, por aplicación de la DA 1ª de dicha norma pasa a incorporarse a la Red de Parques Nacionales. No obstante, no cabe duda que existen diversos aspectos de la normativa relativa a este espacio natural que no encuentran perfecto acomodo en la regulación contenida en la actual normativa estatal. La DF 2ª de la LRPN señala un plazo de diez años para que las Administraciones Públicas adecuen los Parques Nacionales ya existentes a las disposiciones de los artículos 9 y 12 de dicho texto legal. No obstante, al margen de estos artículos podemos encontrar otros elementos que pueden producir fricciones al verificarse su conexión con la Ley de 2007.

La LRPN define los Parques Nacionales como “espacios poco transformados por la explotación o actividad humana”, lo que después de haber analizado la historia de este espacio nos hace dudar de si dicha definición está correctamente aplicada a Doñana. No obstante, sobre este particular abundaremos a continuación al analizar la figura del Parque Natural.

No se encuentra en los artículos 9 ó 13 LRPN, pero también habrá de adecuarse a la normativa estatal la ausencia de PORN en el Parque Nacional. Así, el artículo 10.2 LRPN exige la aprobación de este Plan con carácter previo a la declaración de un espacio como Parque Nacional. Ya hemos visto que el Parque Nacional carece de dicha clase plan, lo que se reconoce en la propia Exposición de Motivos de la Ley del Espacio Natural Doñana (en adelante LEND). Es cierto que dicha norma prevé la elaboración de un PORN para todo el Espacio Natural Doñana, con lo que se cumpliría dicho requisito, pero no es menos cierto que ya se ha cumplido su primer decenio de vigencia sin que se haya materializado dicha previsión, lo que redundará, en definitiva, en una patente pérdida de eficacia de la norma.

2. PARQUE NATURAL DE DOÑANA

La idea de la conservación de espacios naturales con alto valor ecológico se encontraba en la normativa andaluza desde su propio Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre. Así, su artículo 12.3 5º establecía entre sus objetivos básicos la protección de la naturaleza y del medio ambiente, mientras que el artículo 13.7 atribuía a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva sobre los espacios naturales protegidos de su territorio. Sobre esta base se dictó la Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el Inventario de los espacios naturales protegidos y se establecen medidas para su protección, cuya Exposición de Motivos aclara que su finalidad es formalizar el inventario de espacios naturales de Andalucía, que aparecía previsto en la DA 2ª de la Ley 6/1984, de 12 de junio, de Creación de la Agencia de Medio Ambiente.

Dentro de estos espacios naturales inventariados en el artículo 7 de la Ley 2/89 aparece el Parque Natural Entorno de Doñana, figura que se adopta conforme a lo que establecía la entonces vigente Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Espacios Naturales Protegidos. De este modo, el artículo 13 de esta última Ley definía los Parques Naturales como *“áreas naturales, poco transformadas por la explotación u ocupación humana que, en razón a la belleza de sus paisajes, la representatividad de sus ecosistemas o la singularidad de su flora, de su fauna o de sus formaciones geomorfológicas, poseen unos valores ecológicos, estéticos, educativos y científicos cuya conservación merece una atención preferente.”* Después de habernos referido a la importantísima influencia humana en la zona de Doñana, surge la duda acerca de si la denominación de parque natural como área *“poco transformada por la explotación u ocupación humana”* era o no acertada. En ese sentido, la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y Biodiversidad, deroga la Ley 4/1989 y, al definir los parques, elimina la referencia a la influencia humana en su artículo 30. Con ello, los parques naturales quedan caracterizados por sus valores ecológicos, estéticos, educativos y científicos, así como por su belleza, representatividad o singularidad, sin perjuicio de que su estado se haya visto influido por la actividad humana.

Tal como su propia denominación pone de manifiesto, este Parque Natural se establecía sobre el entorno del Parque Nacional de Doñana. Ello se apreciaba con claridad al examinar los límites del mismo. La Ley 2/89 dividía su superficie en tres sectores: oriental, occidental y norte. Estos sectores se acoplaban a los límites del Parque Nacional, que se situaba en el centro, y se extendía a lo largo de 54.000 hectáreas por los términos municipales de Sanlúcar de Barrameda, Almonte, Hinojos, Lucena del Puerto, Moguer, Palos de la Frontera, Aznalcázar, La Puebla del Río y Villamanrique de la Condesa. Con posterioridad, el Decreto 2/97, de 7 de enero, modificó la denominación y límites del Parque Natural, y aprobó igualmente el PORN y el PRUG. Ambos planes fueron prorrogados en 2001 y, más tarde, sustituidos por Decreto 97/2005, de 11 de abril.

Como vemos, las principales normas con incidencia sobre el régimen jurídico del Parque Natural, son la Ley 2/1989 y la Ley 42/2007, debiendo igualmente reseñarse el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión. No obstante, dado que las dos primeras tienen un carácter más general, y son objeto de análisis en otro capítulo del presente manual, centraremos ahora el estudio en el PORN y el PRUG.

2.1. PLAN DE ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES DE DOÑANA

Este Plan recoge la extensión del Parque (53.835 ha), advirtiendo que se extiende por tres provincias, repartido en cuatro sectores discontinuos. Resulta destacable el cambio de concepción que contiene el PORN respecto de este Parque, dado que advierte que, si bien se ideó originariamente como zona de amortiguación alrededor del Parque Nacional, su importancia ecológica le hace acreedor de protección *per se*.

A diferencia de los otros textos legales con influencia sobre el Parque Natural, el PORN comienza dando una serie de datos de carácter fundamentalmente científicos, relativos a procesos en el medio natural como la erosión, sedimentación, procesos hidrológicos, edafología, etc. En este minucioso estudio, se contienen datos de interés acerca de las consecuencias de determinadas actuaciones fruto de la actividad humana, como por ejemplo el aumento de la dinámica erosiva derivada de obras de infraestructura realizadas en el entorno litoral regional. Dejemos aquí apuntada su existencia, aún no siendo procedente entrar en su análisis por no ser su contenido jurídico, para pasar a analizar los objetivos del PORN, recogidos en su punto tercero: de un lado, este Plan atenderá a la consecución de unos hitos de desarrollo sostenible y, de otro, a contribuir al establecimiento de la Red "Natura 2000". La existencia de estos objetivos determina las estrategias para su consecución, que se desarrollan tanto a través de medidas directamente orientadas a estas finalidades conservacionistas, como a través de la potenciación de la educación, investigación, promoción de turismo sostenible, regulación de las infraestructuras, etc.

Como ya hiciera el PRUG del Parque Nacional, el presente PORN establece una zonificación del Parque Natural, al objeto de delimitar los usos permitidos en cada una de ellas. Podemos hablar así de:

- Zonas de reserva: orientadas preferentemente a la conservación, la investigación, la regeneración ecológica y la educación ambiental.
- Zonas de regulación especial: persiguen el mantenimiento de aprovechamientos tradicionales de carácter extensivo compatibles con la conservación de la biodiversidad. Se dividen, a su vez, en terrenos de monte, marismas explotadas y marismas sin explotar. Constituyen la mayor parte de los terrenos del Parque Natural.
- Zonas de regulación común: son espacios transformados por el hombre, fundamentalmente para aprovechamiento agrícola y ganadero. La finalidad de esta zona es precisamente prevenir y minimizar el impacto sobre el ecosistema de las actividades que en ella se desarrollan. Incluye áreas de cultivos agrícolas, zonas con edificaciones y espacios de explotación acuícola intensiva.

La vigencia de este Plan es indefinida, contemplándose la posibilidad de practicar en él modificaciones puntuales o, en los casos expresamente previstos en el PORN, abrir un procedimiento de revisión del conjunto del Plan. Esta revisión será posible como consecuencia de la aparición de nuevas circunstancias ambientales o socioeconómicas, avances o nuevos descubrimientos científicos u otras causas legalmente justificadas. Las adaptaciones literarias o gráficas que puedan aplicarse a fin de mejorar la información gráfica de este espacio no se considerarán modificaciones o revisiones, siendo calificados como "adaptaciones". Por su parte, la evaluación del funcionamiento del PORN, se realizará cada diez años, estableciéndose a tal fin un sistema de indicadores que facilitarán dicha evaluación.

Como no podía ser menos, la prevención ambiental tiene cabida en la regulación del PORN, que habrá de ser obligatoriamente tenida en cuenta en los procedimientos de prevención. Estos procedimientos, también habrán de tener en cuenta la influencia que las distintas actividades a desarrollar en el Parque puedan tener en los hábitats y especies contemplados en la Directiva 92/43/CEE, así como en la flora y fauna silvestres de la Directiva 79/409/CEE, que motivó la designación de Doñana como ZEPA y LIC. Junto a las medidas citadas, se prevé con carácter general la necesaria obtención de autorización de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía para poder realizar determinadas actividades susceptibles de afectar a los valores protegidos por el Parque Natural. Dicha autorización se exigirá en el marco de las actividades agrícolas, forestales, ganaderas, cinegéticas, piscícolas, turísticas, de investigación, en materia de infraestructuras, etc. Junto a la necesaria autorización administrativa, el PORN prohíbe expresamente ciertas conductas consideradas perjudiciales en cada una de las actividades antes indicadas. Finalmente, además de estas conductas “prohibidas” y “autorizables”, en el apartado 5.4 del PORN se concretan una serie de usos y actividades compatibles e incompatibles para cada una de las zonas en que se divide su territorio.

Por último, debemos hacer referencia al listado de criterios de aplicación del PORN, contenidos en el apartado 6 de este Plan, que son también de aplicación expresa al PRUG. Así, en estos criterios se pone de manifiesto la necesidad de coordinación entre las distintas Administraciones Públicas con competencias en el ámbito de aplicación del Plan, con el fin de asegurar la protección del entorno. En esa línea se prevé, conforme establecen los criterios de la Red de Espacios Naturales de Andalucía (en adelante RENPA), que se garantizará el sometimiento a unos criterios comunes de gestión para la aplicación de las disposiciones de los Planes que regulen materias similares en dos o más Parques Naturales. Dentro de estos criterios se recogen los principios que deben presidir la gestión del Parque Natural, como los de eficacia, transparencia, información y cautela. Por su parte, la coordinación no se limita a la actuación administrativa, sino que también se prevé dar participación a entidades, instituciones y propietarios de terrenos en el espacio protegido. En pro de esta última finalidad, se impulsa el papel de la Junta Rectora, instrumento contemplado en la Ley 2/1989, cuya composición aparece recogida, para el Parque Natural de Doñana, en el Anexo X del Decreto 239/1997, siendo su número superior a los cuarenta miembros.

2.2. PLAN RECTOR DE USO Y GESTIÓN DEL PARQUE NATURAL

La sistemática de este PRUG resulta más sencilla que la del Parque Nacional, lo que resulta de agradecer a fin de desenmarañar la pluralidad de Planes, normas e instrumentos existentes sobre el espacio de Doñana. Comienza el PRUG con una exposición de sus objetivos, que aparecen listados con simplicidad y concreción. Estas características facilitan el acercamiento al Plan, evitando planteamientos teóricos y difícilmente ejecutables o evaluables, lo que obra en beneficio de la eficacia de dicho Plan, tanto para dirigir la gestión del Parque Natural, como para evaluarla.

A continuación, y siguiendo la sistemática del PRUG del Parque Nacional, se recogen los criterios de gestión del Parque Natural, que se agrupan en torno a los siguientes ámbitos: conservación de recursos naturales y culturales; regulación de aprovechamientos; uso público, educación ambiental, turismo en el medio rural y turismo activo; investigación; y seguimiento de la planificación y administración del Parque Natural.

La duración establecida en el Plan es de 8 años, si bien prevé la posibilidad de prorrogarse por un plazo que no exceda de otros 8 años. No obstante, como ya hiciera el PORN, este Plan incluye la posibilidad de llevar a cabo en él modificaciones puntuales o todo un procedimiento de revisión para adecuarlo a las nuevas circunstancias que pudieran ir surgiendo.

Seguidamente, el PRUG recoge un importante listado de normas relativas a usos, actividades e infraestructuras en el Parque Natural. En ellas, se contienen disposiciones de influencia sobre la realización de actividades y aprovechamientos forestales, agrícolas, ganaderos, cinegéticos, piscícolas, acuícolas, de uso público y turístico, de investigación, militares y en materia de edificaciones e infraestructuras. Las materias y medidas recogidas son de lo más heterogéneo, primando las que establecen normas concretas, o plazos, alejadas por tanto de un carácter meramente programático.

Por último, se relacionan las líneas de actuación a desarrollar en el Parque Natural, que pasan por la coordinación con Administraciones Públicas y organizaciones privadas, actuaciones dirigidas a la conservación de la biodiversidad y el paisaje, aprovechamiento sostenible de los recursos, impulso de la investigación y actuaciones en materia del uso público del Parque.

III. LA SIGNIFICACIÓN JURÍDICA DE UNA NORMATIVA INTEGRADORA: EL ESPACIO NATURAL DOÑANA

La Exposición de Motivos de la Ley 8/1999 parte de un hecho objeto de denuncia reiterada en los últimos años: la alarmante degradación de Doñana, que no se ha visto mitigada ni por la creación del Parque Nacional ni por la del Parque Natural. Tomando esta situación como punto de partida, la Ley fija como objetivo el conseguir que el desarrollo socioeconómico de la zona se ordene de forma que se eleve la riqueza de los habitantes del entorno sin comprometer los valores naturales del entorno. De este modo, esta Ley busca compatibilizar un modelo de desarrollo adecuado a su ámbito de aplicación, sin descuidar la necesaria protección del Medio Ambiente. El vehículo que utiliza para ello, es la creación de una nueva figura de protección ambiental: el Espacio Natural Doñana.

En este momento hemos de destacar que la novedad no es, obviamente, la denominación “espacio natural”, sino la creación de una figura concreta de protección que responda a dicho nombre. Así, el concepto de espacio natural viene de antiguo y se encuentra actualmente definido en el artículo 27 de la Ley 42/2007 como espacio del territorio nacional, incluidas las aguas continentales, y las aguas marítimas bajo soberanía o jurisdicción nacional, incluidas la zona económica exclusiva y la plataforma continental, que sea declarado como tal y cumpla, al menos, uno de los requisitos siguientes: contener sistemas o elementos naturales representativos, singulares, frágiles, amenazados o de especial interés ecológico, científico, paisajístico, geológico o educativo; o estar dedicado especialmente a la protección y el mantenimiento de la diversidad biológica, de la geodiversidad y de los recursos naturales y culturales asociados.

La Ley 42/2007 recoge en su artículo 29 la clasificación de los espacios naturales protegidos, que comprende parques, reservas naturales, áreas marinas protegidas, monumentos naturales y paisajes protegidos. Por su parte, la Ley 2/1989 contempla los parajes naturales, parques periurbanos, reservas naturales concertadas y zonas de importancia comunitaria. Por tanto, cuando la Ley 8/1999 crea el Espacio Natural Doñana, da entrada entre las figuras de protección a un instrumento nuevo que, cumpliendo los requisitos del citado artículo 27 de la Ley de 2007, se diferencia de los tipos de espacios naturales recogidos en las normas precedentes. La posibilidad de que una norma autonómica cree figuras de protección medioambiental está fuera de toda duda, quedando como testimonio las creadas por la Ley 2/1989. Ahora bien, la denominación de “Espacio Natural Doñana” puede resultar equívoca, toda vez que se está dando como nombre concreto a una figura específica el nombre genérico de una categoría: los espacios naturales. Doñana ya era con anterioridad a la creación de esta figura un espacio natural, superponiéndose sobre su territorio dos figuras legalmente previstas: el Parque Nacional y el Parque Natural. Asimismo, el resto de espacios naturales de España y Andalucía tienen un régimen distinto de este Espacio Natural Doñana y del posteriormente creado Espacio Natural de Sierra Nevada, con lo que la homonimia entre estas figuras y la categoría genérica tal vez debería haberse evitado.

1. PRINCIPIOS INSPIRADORES

Dejando la cuestión terminológica al margen, debemos destacar cuál es la piedra angular de esta norma: la gestión del espacio natural. La trascendental STC 102/1995 declaró la inconstitucionalidad de la DA 5ª de la Ley 4/1989 en tanto declaraba el carácter básico de los artículos 21.3 y 4; 22.1, en la medida que atribuía la gestión de los Parques Nacionales exclusivamente al Estado; y 35.1 y 2. De este modo, la Ley 8/99 se refiere en su Exposición de Motivos a la citada Sentencia, indicando a continuación la voluntad autonómica de establecer los instrumentos necesarios para hacer realidad una gestión del espacio natural acorde con su importancia intrínseca y con su grado de reconocimiento internacional. En esa línea, es revelador el artículo 1 de la Ley, donde se recogen los principios orientadores de la gestión del espacio natural, que se desarrollará dentro del marco de la una adecuada conservación y desarrollo sostenible. Los principios responden a tres preocupaciones distintas:

- Medioambiental: el mantenimiento de los procesos ecológicos, la investigación científica, la preservación de la biodiversidad y, en especial, la protección del patrimonio ambiental presente en el Espacio Natural Doñana.
- Económica: la potenciación económica del Espacio Natural Doñana a través de la ordenación racional de sus recursos naturales dentro de las pautas que conforman y definen, en el ámbito internacional, el concepto de desarrollo sostenible.
- Coordinación: abundar en la concepción unitaria de los territorios que constituyen el Espacio Natural Doñana como realidad física con repercusiones jurídicas necesitadas de un tratamiento único, uniforme y coordinado que supere cualquier limitación que impida la consecución del objeto de esta Ley.

El artículo 3 de la Ley atribuye la competencia en materia de gestión del Espacio Natural Doñana a la Administración Ambiental de la Junta de Andalucía, lo que hace sin perjuicio de la participación que corresponda al Estado en ejercicio de sus competencias. Igualmente, se prevé la colaboración en la gestión de las Entidades Locales implicadas a través del Consejo de Participación previsto en la Ley. No obstante lo anterior, esta colaboración en la gestión de las Entidades Locales debe reducirse a sus justos términos, ya que el Consejo de Participación tiene un carácter más bien complementario (“órgano de colaboración” lo califica el artículo 14), estando las principales funciones de gestión en manos del Equipo Gestor. A esta conclusión se llega una vez realizado un análisis de las funciones asignadas a uno y otro órgano, en los términos que las recogen los artículos 13 y 16 de la Ley. De cualquier forma, esta posición es ajustada a la distribución competencial en materia de espacios naturales protegidos, diseñada entre la Constitución Española y el Estatuto de Autonomía de Andalucía.

2. ÁMBITO DE APLICACIÓN

En cuanto al ámbito de aplicación de la Ley, en el artículo 4 se indica que éste se extenderá por el territorio del Espacio Natural Doñana, así como sobre su Área de Influencia Socioeconómica. Por lo que respecta al territorio, el artículo 5 concreta que éste será el correspondiente al Parque Nacional, incluidas las Zonas de Reserva y las de Protección, y al Parque Natural. Dicho territorio podrá ampliarse sobre aquellos terrenos que pasen a formar parte del Parque Nacional, así como sobre los que el Consejo de Gobierno acuerde incorporar al Espacio Natural, siempre que reúnan las características ecológicas para ello y, o bien sean propiedad de la Junta de Andalucía, o bien sus propietarios autoricen dicha incorporación. En cuanto al Área de Influencia Socioeconómica, dicha cuestión será estudiada más detalladamente en el Capítulo 9 de este manual, por lo que no procederemos a su análisis en este momento. El artículo 6 de la Ley 8/99 establece que esta área se extenderá sobre la totalidad de los términos municipales comprendidos, en todo o en parte, en el Espacio Natural Doñana. Con ello, hemos de advertir que nada dice acerca de la zona periférica de protección, que conforme al artículo 38 de la Ley 42/2007 debe incluirse en el ámbito de estas zonas. El Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía podrá incluir también los términos municipales limítrofes con los anteriores, previa solicitud justificada por parte de los propios municipios interesados.

3. LA CUESTIÓN ORGÁNICA: EL EQUIPO DE GESTIÓN Y EL CONSEJO DE PARTICIPACIÓN

El Título II de la Ley contiene la regulación de los órganos del Espacio Natural Doñana, si bien ha de tenerse igualmente en cuenta que esta materia resulta completada por las disposiciones en materia orgánica contenidas en el Decreto 24/2007, de 30 de enero, por el que se declara el Espacio Natural de Sierra Nevada y regula los órganos de gestión y participación de los Espacios Naturales de Doñana y Sierra Nevada (en adelante DENSN). En el sistema actual, la gestión del Espacio Natural viene atribuida a la Consejería de Medio Ambiente, que la ejercerá a través de un Equipo de Gestión. A su vez, dicho Equipo se articula en dos áreas funcionales: una de conservación y otra de gerencia. Al frente de la primera está el Conservador, y al frente de la segunda el Gerente. Por su parte, la dirección del Equipo y la coordinación de las dos áreas funcionales se atribuyen al Director del Espacio Natural.

El Equipo de Gestión, tiene sus funciones recogidas en el artículo 13 LEND, que se completa con las disposiciones del artículo 4 del Decreto 24/2007. Así, en el Decreto no se contienen funciones distintas de las recogidas en la Ley, si bien se concreta la redacción anterior y se añade la exigencia de informe del Consejo de Participación en la mayoría de los supuestos. Podemos agrupar las funciones de este órgano del siguiente modo:

- Actuaciones de elaboración o preparación de actuaciones, que serán finalmente aprobadas por el titular de la Consejería de Medio Ambiente: plan anual de trabajo e inversiones; elaboración de los Planes Sectoriales de desarrollo del PRUG; proposición de convenios de colaboración que se estimen necesarios; proposición de proyectos de trabajos y obras que se estime necesario realizar; pliegos de condiciones técnicas para concesiones de servicios, adjudicaciones de aprovechamientos y autorizaciones de usos a terceros.
- Colaboración en la redacción del PORN, PRUG, Plan de Desarrollo Sostenible y sus modificaciones y revisiones.
- Establecer el régimen funcionamiento de las instalaciones y servicios del Espacio Natural, previo informe del Consejo de Participación, velando por el correcto uso de sus signos externos identificativos.
- Elaborar la memoria anual de actividades y resultados y someterla al Consejo de Participación para su aprobación.
- Otorgar la autorización exigida en el artículo 13 en relación con el 16, ambos de la Ley 2/1989, para las nuevas actuaciones en suelo no urbanizable en el territorio del Espacio Natural.
- Gestión del régimen de autonomía económica del Espacio Natural, justificando la cuenta de gestión económica ante la Consejería de Medio Ambiente.
- Elaborar los programas de investigación científica, estableciéndose al respecto la necesaria colaboración de Universidades andaluzas, así como de la Estación Biológica de Doñana.
- Funciones de gestión que pueden operar como cláusula de cierre: actos necesarios para la eficaz gestión del Espacio Natural, y cuantas actuaciones se consideren necesarias para el cumplimiento de los objetivos de dicho espacio.

Mencionamos anteriormente las Áreas Funcionales, sobre las que se pronuncia el artículo 5 del DENSN. En éste se indica que al área de conservación le corresponderán aquellas actuaciones vinculadas a la conservación del Espacio Natural, así como las relaciones con los órganos y entidades responsables de la coordinación de las actividades de investigación y seguimiento científico en estos espacios. Por su parte, el área de gerencia se ocupará de las actuaciones vinculadas al plan de desarrollo sostenible del Espacio Natural y a las relaciones con el entorno. Resulta destacable que, en materia de investigación científica, se haya establecido expresamente en el artículo 13 de la Ley y 6 del Decreto la necesaria colaboración de la Estación Biológica de Doñana (EBD), instituto público de investigación perteneciente a la Agencia Estatal Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), en concreto dentro del Área de Recursos Naturales. Ello obedece a la especial relación de esta Institución con Doñana, desde su creación en 1965. La DA 1ª del Decreto 15/2011 atribuye a los equipos de Gestión de los Espacios Naturales de Doñana y Sierra Nevada las competencias establecidas en dicho Decreto en materia de autorizaciones, comunicaciones previas e informes preceptivos, si bien no concreta el área funcional.

Junto al órgano gestor, la Ley establece un órgano de colaboración: el Consejo de Participación. Este órgano tiene por objeto hacer efectiva la coordinación interadministrativa exigida constitucionalmente, además de hacer realidad la participación ciudadana en el Espacio Natural Doñana. El análisis general de este órgano corresponde al capítulo 8 del presente manual, por lo que a él nos remitimos para el estudio de las funciones concretas y composición del Consejo de Participación. No obstante, sí resulta conveniente advertir que en Doñana se han creado hasta el momento por el Consejo de Participación los siguientes grupos de trabajo, conforme al artículo 8 DENSN: aguas, biodiversidad, sostenibilidad e investigación.

4. LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN

El Título III LEND regula la actividad planificadora de la Administración en el Espacio Natural Doñana. A los ya conocidos PORN y PRUG, añade una figura innovadora a nivel nacional: el Plan de Desarrollo Sostenible (PDS). Del mismo modo, teniendo en cuenta que el Parque Nacional ya cuenta con un PRUG y el Parque Natural con PRUG y PORN, la Ley 8/1999 determina el modo en que se deben integrar todos estos instrumentos en el Espacio Natural Doñana. Así, en la Exposición de Motivos se pone de relieve cómo a través del PORN del Espacio Natural se pretende suplir la carencia de éste por el Parque Nacional, así como integrar los dos PRUGs ya existentes en el del Espacio Natural Doñana. Como requisito para la eficacia de esta pluralidad de planes, se hace necesaria la coordinación de todos los existentes en la zona. A título ejemplificativo, vemos cómo el 35 contempla la articulación de los objetivos del PDS con los del PORN y PRUG, mientras que el 31 enmarca el contenido del PRUG en las directrices fijadas por el PORN y el Plan Director de la Red de Parques. Junto a esto, la Ley prevé el carácter limitativo del contenido del PORN y PRUG, en las materias que les son propias, para las planificaciones territoriales y físicas, teniendo carácter indicativo respecto de otras actuaciones, planes o programas de carácter sectorial.

A estos instrumentos debe entenderse ahora añadido el Decreto 15/2011, conforme a lo establecido en su artículo 2. Dejemos aquí esta consideración, dejando el análisis de esta reciente norma para otro capítulo del presente manual.

Por lo que respecta a la coordinación con otros planes, debemos hacer una referencia a la normativa en materia de ordenación del territorio. Esta cuestión merecería un análisis detallado que excede los límites de este trabajo. Es por ello que, muy sucintamente, hemos de señalar la existencia de un plan específicamente referido a Doñana: el Plan de Ordenación del Territorio del Ámbito de Doñana (POTAD), aprobado por Decreto 341/2003. Su naturaleza es la de un Plan de Ordenación del Territorio de Ámbito Subregional, conforme a lo previsto por el artículo 5 b) de la Ley 1/94 de Ordenación del Territorio de Andalucía. Este Decreto señala que, en caso de contradicción del POTAD con el PORN, dentro del ámbito territorial del Parque Natural o Nacional, prevalecerá el segundo en las materias reguladas por la Ley 4/1989. Este criterio jerárquico no hace sino profundizar en la necesaria coordinación que ha de existir entre los distintos instrumentos de planeamiento, sea natural, sea urbanístico o sectorial, dentro del territorio del espacio natural de Doñana.

Dentro de la configuración general de los diferentes Planes contenida en la Ley 42/2007, la LEND contiene una serie de disposiciones específicas sobre éstos. Dado que el estudio relativo a la Ley estatal se recoge en otro capítulo, centraremos ahora el análisis en las particularidades

respecto de este espacio natural concreto. Así, el artículo 18 LEND comienza recogiendo como disposición común a estos instrumentos la necesidad de adopción de un preceptivo acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía en el que se disponga la formulación del correspondiente Plan, el informe del Consejo de Participación y un período de información pública, sin perjuicio de cuantos otros requisitos les sean legalmente exigibles. Por cuestiones de sistemática, que hubieran evitado repeticiones innecesarias, consideramos que en las disposiciones comunes a todos los tipos de planes podría haberse incluido la cuestión relativa a la competencia para la aprobación de los tres tipos de planes, sus modificaciones y revisiones, que en todos los casos corresponde al Consejo de Gobierno, a propuesta de la Consejería de Medio Ambiente (artículos 19.2, 30, y 34 LEND).

4.1. EL PLAN DE ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES

En cuanto al contenido mínimo del PORN, la LEND se remite a la norma básica estatal. Lo mismo hace en cuanto a sus objetivos, si bien añade que habrá de contener las determinaciones que se recogen en los artículos 27.1 y 29.1 de su articulado, en los que se hace alusión a la necesaria protección del paisaje y de la flora, fauna, diversidad genética, hábitats y ecosistemas. Recoge el artículo 21 LEND una previsión para el caso de no contemplar la propia Ley 8/1999, el PORN o el PRUG la prohibición de alguna conducta susceptible de ocasionar daños o alteraciones en el medio ambiente. En tal caso, se indica que será preciso obtener autorización previa y expresa de la Consejería de Medio Ambiente, previo informe favorable del Consejo de Participación.

También en relación con el contenido de este Plan, los artículos 22 y 23 establecen que deberá prestar especial atención al diseño y puesta en marcha de programas de recuperación y puesta en uso de las vías pecuarias y cauces fluviales públicos existentes en el Espacio Natural Doñana y su Área de Influencia Socioeconómica. En ambos casos se especifica que ello es como consecuencia de ser ambos elementos un instrumento esencial para el mantenimiento de la biodiversidad y diversidad paisajística. Esta última afirmación no tiene, no obstante, un reflejo claro en la Ley 3/1995 de Vías Pecuarias, que nada dice acerca de la biodiversidad, aunque sí que recoge en su artículo 13 el respecto por el paisaje, que debe inspirar los usos compatibles y complementarios que puedan darse a estas vías. Por el contrario, el Reglamento andaluz de Vías Pecuarias, aprobado por Decreto 155/1998, sí que hace referencias más explícitas al respecto, indicando en el Preámbulo que *“las vías pecuarias pueden desempeñar, dependiendo de las zonas, un importante papel de diversidad paisajística, contribuir a mejorar la gestión y conservación de los espacios naturales, fomentar la biodiversidad al posibilitar el intercambio genético de las especies vegetales y animales, incrementar el contacto social con la naturaleza y permitir el desarrollo de actividades de tiempo libre compatibles con el respeto a la conservación del medio natural”*. A lo dicho hemos de añadir que, sin perjuicio de las disposiciones que se contengan en el PORN en materia de vías pecuarias, se han dictado otras disposiciones reguladoras del tránsito por estas vías, como la Orden de 10 de enero de 2006, relativa a las vías “Camino de Sevilla y Rocío” y “De la Rocina”.

Finalmente, también en el Capítulo II del Título III de la Ley, dedicado al PORN, se contienen una serie de artículos cuyo contenido es principalmente una relación de conductas o actividades prohibidas. Ciertamente el establecimiento de prohibiciones o limitaciones puede ser objeto del PORN, encontrando el fundamento para ello en el artículo 19 d) LPNB, que establece como contenido mínimo de aquel la “Determinación de las limitaciones

generales y específicas que respecto de los usos y actividades hayan de establecerse en función de la conservación de los componentes del patrimonio natural y la biodiversidad.” Ahora bien, dichas prohibiciones concretas, en relación con los recursos hídricos, edáficos, geológicos, atmosféricos, paisajísticos, flora y fauna, tal vez podrían haberse integrado en una Subsección, a efectos de sistemática, con el artículo 21 cuya rúbrica es, precisamente, “prohibiciones y autorizaciones.” Sin perjuicio de consideraciones de sistemática, la inclusión de prohibiciones concretas en la Ley responde a una evidente preocupación por el medio ambiente, no dejando para el PORN la fijación de estas conductas. No obstante, sí debe destacarse que muchas de las conductas prohibidas se encuentran también tipificadas en la actual LPNB, como ya lo estaban en la anterior Ley 4/1989.

4.2. EL PLAN RECTOR DE USO Y GESTIÓN

Frente a la situación actual, en que conviven el PRUG del Parque Nacional y el del Parque Natural, la LEND prevé un único Plan Rector de Uso y Gestión para la totalidad del Espacio Natural Doñana. Esta decisión es adecuada desde el momento en que la competencia para la aprobación de los PRUGs corresponde al órgano competente de la Comunidad Autónoma, ello a raíz de la STC 194/2004, de 10 de noviembre. Así, siendo la Comunidad Autónoma competente para la aprobación de ambos PRUGs, un elemental principio de coordinación hacía conveniente unificar los planes de ambos Parques, avanzando así en la línea marcada por la LEND.

Al referirse al contenido mínimo de este Plan, la Ley del Espacio Natural Doñana, en su artículo 31, se remite a lo dispuesto en dicha materia por la ley estatal, añadiendo un contenido propio para el PRUG de este espacio natural:

- a. Recoger la zonificación establecida en el Plan de Ordenación de Recursos Naturales detallando los diferentes usos y actividades compatibles e incompatibles en la misma.
- b. Determinar las actuaciones de gestión necesarias para la conservación y restauración de los ecosistemas y equilibrios biológicos existentes.
- c. Establecer medidas tendentes a potenciar un aprovechamiento racional de los recursos naturales del Espacio Natural Doñana, potenciando aquellas actividades que el Plan de Desarrollo Sostenible considere necesarias para mantener las características del Espacio Natural.
- d. Favorecer la investigación científica en coordinación con las previsiones que sobre la misma se hacen en el Plan Andaluz de Investigación y Plan de Medio Ambiente en Andalucía, establecer las prioridades y las bases de los programas específicos de investigación, así como fijar los criterios para la coordinación de los distintos instrumentos prospectivos respecto a la investigación científica en el Espacio Natural Doñana, todo ello para un conocimiento más amplio de este espacio protegido.
- e. Promover el desarrollo de las actividades turísticas, recreativas y culturales compatibles con los objetivos de conservación del Espacio Natural Doñana, identificando, expresamente, aquellas que no lo sean, y estableciendo, para las primeras, la documentación y requisitos necesarios para su ejercicio.

- f. Regular y promover la coordinación normativa de los diferentes servicios de uso público relacionados con el Espacio Natural Doñana que se desarrollen en el mismo.
- g. Establecer un régimen general para la concesión de las distintas autorizaciones previstas en la normativa ambiental vigente.
- h. Establecer de acuerdo con la presente Ley y el Plan de Ordenación de Recursos Naturales el régimen de prohibiciones y limitaciones de actividades.
- i. Las bases de los distintos planes sectoriales que desarrollen el Plan Rector de Uso y Gestión.

La duración del PRUG será de un mínimo de cuatro años, prorrogable a seis por el Consejero de Medio Ambiente. Al final del período de vigencia habrá de llevarse a cabo una revisión tras su evaluación.

4.3. EL PLAN DE DESARROLLO SOSTENIBLE

Este plan, calificado como “pionero” en la Exposición de Motivos de la Ley, responde a los principios propios del concepto de “desarrollo sostenible”: promoción del desarrollo económico de modo que queden garantizadas las necesidades de las futuras generaciones, todo ello presidido por la protección del medio ambiente. Se advierte que ese carácter pionero del Plan debe referirse a su formulación en una norma de rango legal, dado que con anterioridad se había aprobado el Acuerdo de 12 de mayo de 1998, por el que se aprueban los Planes de Desarrollo Sostenible de los Parques Naturales de Los Alcornocales y Sierra Mágina. Dicha denominación se adopta en el citado Acuerdo a fin de adecuar la terminología a las nuevas corrientes de pensamiento, teniendo la consideración de Planes de Desarrollo Integral, de acuerdo con el artículo 20.4 de la Ley 2/1989.

A fin de cumplir sus fines, en este Plan deberán recogerse las propuestas de actuaciones que deben desarrollar las Administraciones Públicas, y establecer líneas de fomento necesarias para promover y canalizar las actuaciones privadas y públicas hacia los objetivos establecidos. En esa línea, el artículo 8 LEND prevé que los municipios cuyos términos estén situados en el Área de Influencia Socioeconómica podrán acogerse a las medidas de fomento establecidas conforme al PDS.

Tras la aprobación de un primer plan, recientemente se ha dictado el Decreto 313/2010, de 22 de junio, por el que se aprueba el II Plan de Desarrollo Sostenible de Doñana y el Programa Operativo Horizonte 2011. Dicho Plan establece su carácter de Plan con Incidencia en la Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, incluyendo así lo establecido en el artículo 17 de la Ley 1/94, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio: expresión territorial del análisis y diagnóstico del sector; especificación de los objetivos territoriales a conseguir, de acuerdo con las necesidades sectoriales y criterios establecidos para la ordenación del Territorio; justificación de la coherencia de sus contenidos con el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía y con las determinaciones de los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional que les afecten (citando expresamente el POTAD, Decreto 341/2003; y el Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla -POTAUS- Decreto 267/2009, de 9 de junio).

En definitiva, el PDS establece seis programas de actuación, en los que se articulan las 103 actuaciones previstos en el plan. Dichos programas hacen referencia a: recuperación de ecosistemas; refuerzo de las estructuras territoriales; mejora de los equipamientos productivos e integración territorial; reforzamiento de las capacidades de adaptación global y local de la población y de las empresas; mejora de la cohesión social y de la capacidad de la respuesta colectiva; refuerzo de los valores positivos y naturales de la imagen de Doñana. Estos programas, de muy genérica denominación, se van concretando en líneas de actuación y actuaciones específicas. A su vez, el Programa Operativo de 22 de junio de 2010 dota de contenido al PDS, recogiendo las aplicaciones presupuestarias con cargo a las cuales se van a financiar las distintas actuaciones contempladas en el Plan.

Debemos indicar que en la Orden de 27 de diciembre de 2005, que regulaba la composición y funciones de la Comisión de Coordinación del PDS, se advertía de la conveniencia de contar con un potente instrumento de evaluación de las actuaciones que se lleven a cabo, por lo que preveía la existencia de indicadores de seguimiento, así como la futura creación de un Observatorio Permanente de la Sostenibilidad en Doñana. Esta última figura aparece igualmente prevista en el propio texto del plan ya aprobado. Sobre este particular, siendo cierto que la eficacia del PDS pasa por la necesaria evaluación periódica del mismo, consideramos que no sería necesaria la creación de nuevos órganos, dado que el artículo 5.2 DENSN ya atribuye al área de gestión incorporada al Equipo de Gestión del Espacio Natural las actuaciones vinculadas al PDS y a las relaciones con el entorno, por lo que no parece aconsejable en términos de eficiencia crear nuevos órganos o instrumentos cuando con los ya previstos se puede atender a las funciones relativas a este Plan.

5. EDUCACIÓN E INVESTIGACIÓN

Doñana ha tenido desde el origen de su regulación como espacio protegido una especial relación con la investigación científica que no puede obviarse. Ya citamos, al resumir la historia de este espacio natural, la creación de la reserva biológica y la Estación Biológica de Doñana unos años antes de la creación del Parque Nacional. Posteriormente, el Decreto de creación del Parque Nacional, adscribía el cargo de Conservador del Parque Nacional al Director de la Estación Biológica, lo que llevó al profesor Valverde a afirmar, años después, que ello le “metió de cabeza –aunque no de imprevisto- en una de las más difíciles e ingratas tareas que pueden intentar acometerse: que la eficacia y la coordinación planificada se impongan sobre los intereses corporativos.”

La Ley de 1978 profundizó en la finalidad investigadora, señalando en su artículo 1 como objetivo de la Ley, junto a la protección del espacio natural, la promoción de la investigación. Consecuentemente, se preveía que el PRUG contendría las directrices necesarias para garantizar el cumplimiento de las funciones investigadoras y educativas, y se recogía la necesidad de que figurasen las consignaciones presupuestarias necesarias para atender a dichas labores en los presupuestos de los organismos con interés en el Parque. En las leyes de 1989 y 2007 se han mantenido referencias a la actividad investigadora, siguiendo así el camino marcado por la legislación referente a Doñana.

Desde una perspectiva autonómica, el artículo 13.2 de la Ley 2/89 encomienda al Consejo de Gobierno el establecimiento de ayudas técnicas y financieras para estimular iniciativas científicas. Por su parte, la LEND asigna al equipo de gestión la elaboración de programas de investigación científica, lo que hará en colaboración con la Estación Biológica de Doñana y las Universidades andaluzas presentes en el Consejo de Participación. De acuerdo con esta previsión, el DENSN contempla, en su artículo 6, la posibilidad de suscribir convenios de colaboración con el CSIC, a través de la Estación Biológica de Doñana, a fin de coordinar las actividades de investigación con la gestión, así como para el seguimiento y evaluación de los procesos naturales en el Espacio Natural de Doñana. También se prevén convenios de colaboración con las Universidades Andaluzas y otros órganos de investigación.

Por otra parte, ya comentamos que una de las finalidades del PORN es favorecer la investigación. Finalmente, el artículo 36 LEND encomienda al Consejo de Participación que solicite a las Administraciones competentes que desarrollen programas de investigación científica, aplicados al Espacio Natural Doñana.

IV. CONCLUSIONES

Después de haber realizado un análisis de la LEND, la primera cuestión a destacar es su carácter integrador respecto de las dos figuras existentes sobre su territorio: el Parque Nacional y el Parque Natural. Esta integración se refiere principalmente al campo de la gestión del citado espacio. La STC 102/1995 declaraba la inconstitucionalidad de, entre otros, el artículo 22 de la Ley 4/1989 en cuanto atribuía la gestión de los Parques Nacionales exclusivamente al Estado, lo que llevó a la modificación de dicha norma por la Ley 41/97, que establecía un sistema de cogestión. Frente a esta solución, la LEND atribuye la gestión del Espacio Natural Doñana exclusivamente a la Comunidad Autónoma andaluza, lo que es conforme con la posterior STC 194/2004, donde se declaró la inconstitucionalidad del sistema de cogestión de los Parques Nacionales. Actualmente, la atribución de la gestión de los Parques Nacionales a las Comunidades Autónomas, recogido en la LPNB, unido a la competencia de éstas sobre la gestión de los Parques Naturales, hace razonable la creación de un instrumento que permita la gestión integrada de ambas figuras.

De esta forma, extendiéndose el Espacio Natural Doñana sobre los territorios de los dos Parques, la coordinación para la consecución de los objetivos de ambas categorías se ve beneficiada por el carácter integrador del Espacio. Así, los dos PRUGs deben pasar a ser uno para la totalidad del Espacio, mientras que en la Ley se recoge que el PORN del Espacio colmará la inexistencia del mismo respecto del Parque Nacional.

Sin perjuicio de estos avances, no podemos obviar la existencia de ciertas disonancias. Así, la creación del Espacio Natural Doñana no supone la desaparición de las dos figuras anteriores, sino que el Parque Nacional y el Parque Natural permanecen, “conservando su denominación y carácter como es debido”, pero integrados en un espacio más amplio de protección (STC 331/2005, FJ 8º). Ya hemos visto que, en el aspecto orgánico, la LEND contempla la existencia de un Equipo de Gestión y un Consejo de Participación, lo que nos hace plantearnos la cuestión de qué ocurre con los órganos de los Parques. La DT 1ª LEND establece que, hasta que entren en funcionamiento los órganos que

contempla la Ley 8/99, las funciones de gestión y participación continuarán siendo desempeñadas por los órganos del Parque Nacional y Natural que las tuvieran a su cargo. El problema estriba en que, en la LEND se establece como órgano de participación el Consejo de tal nombre, mientras que la vigente Ley 5/2007, de la Red de Parques Nacionales, denomina al órgano de participación como "Patronato", estableciendo con carácter imperativo la existencia de uno en cada Parque Nacional. No cabe duda que no tiene sentido la existencia de una duplicidad orgánica, y que el mantenimiento de un órgano de participación en el Parque Nacional y otro distinto para el Parque o Espacio Natural, no sería conforme con los principios de coordinación y eficaz gestión administrativa.

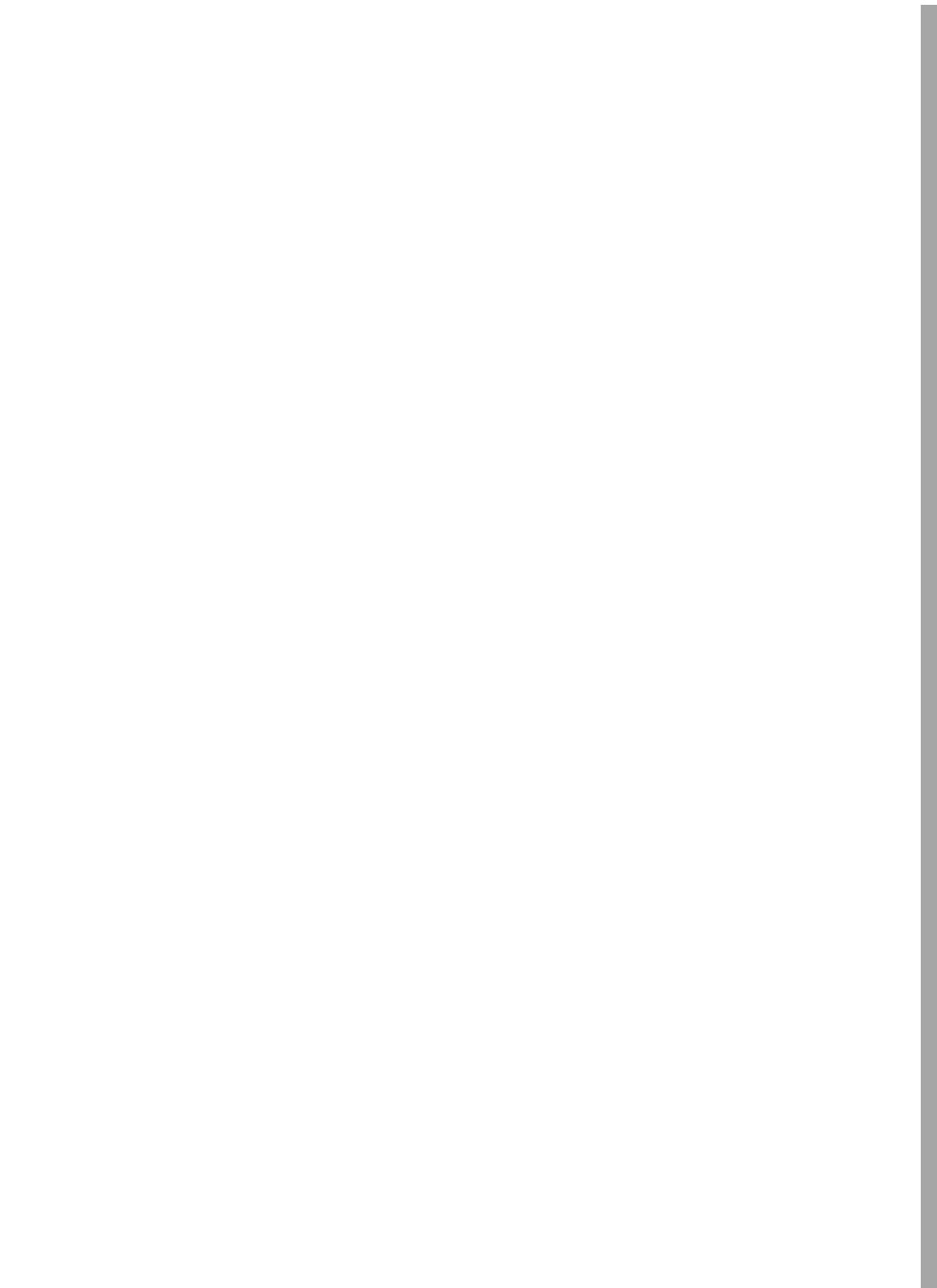
La LRPN atribuye a la Comunidad Autónoma a la que estén adscritos la competencia para establecer la composición del Patronato, atribuyendo administrativamente a este último a las Comunidades Autónomas. Del mismo modo, no existe contradicción entre las funciones que sus respectivas Leyes atribuyen al Patronato y al Consejo de Participación. Todo ello nos lleva a considerar que no existiría contradicción de fondo entre la LEND y la LRPN en cuanto al Patronato y al Consejo de Participación, ya que este último tiene las funciones que corresponden a aquel, está adscrito administrativamente a la Comunidad Autónoma y su composición y régimen interno son competencia de esta última. El problema vendría determinado por la denominación del órgano, ya que, en definitiva, la asunción por el Consejo de Participación de las funciones que la LRPN atribuye a un órgano denominado Patronato podría suponer una contravención de esta última norma. Si la norma estatal impone la existencia de un Patronato en cada Parque Nacional, cabría preguntarse hasta qué punto resulta admisible que una norma autonómica denomine de otro modo al órgano de participación, por más que dicho órgano no circunscriba sus funciones al ámbito del Parque Nacional sino también, como en el caso de Doñana, al Parque Natural. Esta cuestión, que fue planteada por la Abogacía del Estado en su recurso de inconstitucionalidad frente a la LEND, fue resuelta en la STC 331/2005, en cuyo FJ 10 se afirma:

"b) Los arts. 14, 15 y 16 regulan el Consejo de participación. Se trata de un órgano de cooperación y propuesta que integra a las Administraciones estatal, autonómica y local, a las organizaciones y agentes sociales y económicos y a la comunidad científica (arts. 14 y 15) realizando las funciones propias de los patronatos, a los que es equiparable, sin que la diferencia de denominación pueda constituir, en sí misma, un reproche de constitucionalidad."

Por tanto, y habida cuenta las referencias que se hacen a los Patronatos en la LRPN, en cuanto a presencia en órganos o funciones concretas a desempeñar, a la vista de la doctrina del Tribunal Constitucional habrá de admitirse que dichas actuaciones sean realizadas por el Consejo de Participación o sus representantes.

Otra cuestión a analizar sería la de la funcionalidad de órganos tan numerosos, dado que los beneficios que se obtienen en cuanto a representatividad y participación pueden verse perjudicados por la ingobernabilidad de un órgano colegiado excesivamente poblado. Anticipando tal vez estos problemas, el DENS 24/2007 estableció la posibilidad de crear comisiones y grupos de trabajo. El funcionamiento de este órgano no se encuentra detallado en la LEND, sino que su artículo 15 se remite al Reglamento de Régimen Interno, y a la Ley 30/92 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, en sus artículos 22 y siguientes. Por su parte, el , profundiza en el funcionamiento del Consejo de Participación, estableciendo en su artículo 11 la existencia de una comisión permanente, en la que serán delegables las funciones del Consejo salvo la aprobación del reglamento y la creación de comisiones y grupos de trabajo.

Finalmente, entendemos que la coordinación que se pretende en materia de gestión de los espacios naturales incluidos en el Espacio Natural Doñana debe extenderse a todos los niveles en que, respetando las cuestiones competenciales de las Administraciones Públicas, ello sea posible. Desde esa premisa estimamos que debe prestarse especial atención a la coordinación entre el POTAD y el PDS. Ello obedece a que entre uno y otro puede correrse el riesgo de incurrir en duplicidad de fines y esfuerzos. Así, el POTAD tiene por objeto, conforme a su artículo 3, “la ordenación y desarrollo sostenible del entorno de Doñana con el fin de garantizar y compatibilizar la preservación de los recursos ambientales y territoriales con el progreso socioeconómico y la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos del ámbito.” Por su parte, el artículo 33 LEND señala que el PDS *“es el instrumento para la promoción del desarrollo en el Espacio Natural Doñana y su área de influencia socioeconómica en el marco de la conservación y protección de los recursos naturales de dicho ámbito, correspondiendo su aprobación al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, a propuesta de la Consejería de Medio Ambiente.”* Por tanto, vistas las similitudes entre uno y otro, salta a la vista de la conveniencia de llevar a cabo una adecuada conexión entre uno y otro plan, siempre en aras de lograr la mayor efectividad en la consecución de los fines que tienen impuestos. El POTAD habrá de actuar de marco de referencia territorial para el PDS, con lo que implícitamente ha de entenderse que en caso de discordancia entre ambos, habría de prevalecer el POTAD. El recientemente aprobado II PDS de Doñana no expresa esta última idea de forma categórica, aunque reconoce que tanto el POTAD como el POTAUS constituyen el punto de partida para el PDS, en aquellas materias que fueron objeto de ordenación por parte de los mismos.





CAPÍTULO
7

EL ESPACIO
NATURAL DE
SIERRA
NEVADA

I. GÉNESIS Y ANTECEDENTES

1. INTRODUCCIÓN

El Espacio Natural de Sierra Nevada emerge formalmente con el Decreto 24/2007, de 30 de enero por el que se procede a articular administrativamente la gestión integral del Parque Nacional y del Parque Natural de Sierra Nevada en el seno de la Administración de la Junta de Andalucía tras la importante Sentencia del Tribunal Constitucional 194/2004, de 10 de noviembre, cuya disección jurídica realizaremos ulteriormente.

Empero, aún siendo un hito histórico en el devenir de Sierra Nevada su integración bajo una única figura administrativa, la pervivencia en el tiempo de esta figura sólo será recordada dependiendo del éxito longevo de su aplicación práctica, por cuanto precisamente Sierra Nevada es Historia; ya escrita desde tiempos inmemoriales; presente, que llega y resplandece en nuestros días; y una interesante y emocionante Historia futura que en gran medida dependerá del éxito y acierto de su gestión administrativa.

El Espacio Natural de Sierra Nevada se extiende a lo largo de 60 municipios de las provincias de Granada y Almería, extensión que abarca 169.239 hectáreas protegidas por el Parque Natural y, dentro del mismo, 86.208 hectáreas de Parque Nacional, siendo el más extenso de los Parques dotados de la máxima protección jurídico administrativa a nivel ambiental, extensión que a su vez suponen 3.216 km². La tradicional división interna puede realizarse en 5 comarcas, como postula el Estudio de Impacto Socioeconómico del Espacio Natural Protegido de Sierra Nevada 1989-2005: Alpujarras (granadina y almeriense), Granada (área metropolitana), Guadix-Baza, Río Nacimiento y Valle de Lecrín.

Se trata de un Espacio Natural Protegido de Alta Montaña, en el que más de 15 picos sobrepasan los 3.000 metros, de los que destacan el Veleta (3.392 metros), la Alcazaba (3.366 metros) y el Mulhacén (3.482 metros), siendo éste último el más alto ubicado dentro de la Península Ibérica.

Biológicamente, Sierra Nevada, juntamente con las Béticas se formó durante la orogénesis Alpina en la era Terciaria, aunque algunas obras lo sitúan en el Cuaternario (aproximadamente 1,7 millones de años desde la actualidad). A causa de su aislamiento y altitud, desde el fin de la Glaciación de Würm el macizo ha quedado como refugio de innumerables plantas y endemismos impropios de las latitudes mediterráneas en las que se sitúa, contándose, según fuentes del Ministerio de Medio Ambiente de España, 66 especies vegetales vasculares endémicas y otras 80 especies animales propias del lugar. Muchas especies han desarrollado características propias o incluso se han ido desarrollando de forma independiente a causa de su aislamiento, contándose por ello un número mayor de endemismos en el macizo que los existentes en países como Bélgica, Alemania, Austria, Gran Bretaña, Suecia, Dinamarca, República Checa, Eslovaquia y Polonia juntos. Según el geólogo y geógrafo Juan Carandell, de un viejo pliegue herciano, es decir, de otra sierra que en épocas secundarias fue alta cordillera y luego fue perdiendo por la erosión su grandeza, nació la sierra que hoy vemos.

Existen referencias a Sierra Nevada desde la Antigüedad. Plinio el Viejo ya mencionó en el siglo I la existencia del monte Solarius en la zona fronteriza entre las provincias romanas de Hispania de la Bética y la Tarraconense. Asimismo recibió la denominación de Mons Solis, si bien como señala Pedro Antonio de Alarcón oficialmente recibió la denominación de Oróspeda. Durante la época visigoda, Isidoro de Sevilla habló del monte Solorio, derivado de Mont Oriens, monte en el que luce el sol antes de salir. Posteriormente, diversos autores árabes mencionan a Sierra Nevada denominándola unos Yabal Sulayr (monte del Sol o del Aire), Yabal-al-Tay (monte de la Nieve); y otros simplemente monte Sulayr, nombre que da lugar al Sendero de Gran Recorrido, homologado según las reglas internacionales, dividido en 19 tramos, que circunda Sierra Nevada a lo largo de 300 kilómetros. Incluso Ibn-Aljathib, en la introducción a la Yhatha o “Madre de Andalucía” la describe como “maravilla de la tierra de donde brotan treinta y cuatro ríos y arroyos”.

Otras denominaciones posteriores han sido monte del Sol, del Aire y del Sol, de la Nieve y también Sierra de la Helada, si bien, es el escritor italiano Andrea Navagero quien hace una de las primeras referencias cuando llega a Granada en 1526: “(...) hay una montaña muy grande y muy alta, que, por estar siempre con nieve, llaman la Sierra Nevada”.

Precisamente ese blanco manto que engalana sus hermosas cumbres y valles glaciares ha servido para calificar al segundo sistema montañoso más alto de Europa, después de los Alpes, como la Suiza andaluza o los Alpes de Andalucía. Empero ello, la singularidad de Sierra Nevada estriba en su ubicación geográfica, al tratarse de un gran macizo montañoso en el que sus valles vienen a ser bañados por el Mar Mediterráneo, a la par que un rango de climas variables en función de la altitud hacen que la magia de la Naturaleza se presente al visitante incrédulo ante tal mayestática manifestación de ecosistemas y endemismos singulares.

Pero, a su vez, Sierra Nevada constituye el paradigma de un encuentro continuo de moradores de diversas culturas, lo que ha enriquecido su intrahistoria, de manera que ha perfilado sus cumbres con una auténtica amalgama de experiencias vitales que trascienden lo puramente físico para convertirse en un crisol de culturas dibujadas en cada uno de sus rincones a modo de pueblos, acequías, huertos, montes, valles y personas, todas ellas bajo la melodía silenciosa del agua invernal que se torna bulliciosa en el período estival.

Sin perjuicio de que la verdadera eclosión de Sierra Nevada como lugar de atracción paisajística, literaria, botánica y geológica coincide con la aparición del Romanticismo, a finales del siglo XVIII y principios del siglo XIX, como señala MANUEL TITOS FERNÁNDEZ “*quienes descubrieron realmente Sierra Nevada y la recorrieron en todas las direcciones fueron los pastores y los manzanilleros de los lugares que hoy se llaman Güejar, Trevélez, Bérchules, Capileira, Lanjarón o Monachil. Ellos pisaron por primera vez el cerro del Mulhacén, el picacho del Veleta o las cumbres de la Alcazaba y del Caballo, antes de que tuvieran tal denominación, y ellos conocían mejor que nadie los caminos, las veredas, los barrancos, los ventisqueros y los tajos. Pero ellos no escribieron. Ni siquiera sabían. De manera que con el tiempo, aparecieron como descubridores de la Sierra otros hombres que no tenían más mérito que saber escribir y contar lo que vieron, usurpando a aquéllos un honor que en derecho les corresponde. También los neveros realizaron su aportación y dejaron su impronta, su toponimia y hasta muchas de sus vidas en Sierra Nevada (...)*”. Como significa el meritado autor, hasta la aparición de las primeras fábricas de hielo artificial en el último cuarto del siglo XIX, se antoja muy trascendente socialmente la labor de los neveros –datando el primer testimonio del oficio de 1526- para las poblaciones que se surtían de dicha labor, subiendo en los meses de verano con caballerías a las zonas más agrestes e intrincadas de Sierra Nevada en busca de las zonas donde la nieve nunca desaparece y de noche, descendiendo con esmero antes de que el rigor del calor estival hiciera mella en tan sufrida labor.

2. RELEVANCIA AMBIENTAL

Desde un punto de vista científico la importancia de Sierra Nevada deriva de la increíble variedad de ecosistemas que jalonan este complejo montañoso, en el que, dada la amplia variedad de temperaturas entre los terrenos menos inclinados a orillas y bajo la influencia del mar y las más altas cumbres podemos encontrar todo tipo de especies, lo que ha creado un hábitat singular en el que existen verdaderos endemismos propios de la Sierra. Precisamente esta riqueza sin par que atesora a este bello paisaje llevó a los botánicos y geólogos más renombrados de toda Europa a acercarse para realizar un estudio más o menos somero de esta región tan peculiar, sin perjuicio de lo cual es menester dejar constancia de la primera visita documentada a Sierra Nevada llevada a cabo por Antonio Ponz en 1754 acompañando al Marqués de Ensenada.

Sin desconocer los nombres de insignes botánicos como Guillermo Bowles, Francisco Fernández Navarrete, Guillermo Thalacker, Edmond Biosser –que encuentra por vez primera endemismos tales como la estrella de las nieves, la manzanilla real o lo que denomina como “tapices de musgo”- así como Moritz Willkomm, Máximo Laguna y Villanueva, que traslada a la Sierra parte del trabajo de la Comisión para el estudio de la flora forestal española o Juan Carandell y Fidel Fernández Martínez –máximos difusores ambos de la riqueza de Sierra Nevada en el albur del Siglo XX- es de absoluta justicia hacer un alto en el camino para recordar la obra de un botánico, valenciano de nacimiento, pero, andaluz de adopción, Simón de Rojas Clemente y Rubio, que en su Viaje al Reino de Granada (1804-1810), realiza una excelsa descripción de la riqueza botánica, no sólo de Sierra Nevada, sino precisamente de todo el Reino, que agrupaba desde la Edad Media hasta la división provincial de 1833 las provincias de Málaga, Granada y Almería (en el mismo Viaje se sitúa la obra Diario del Viaje por el Cabo de Gata -1805-). Según cuentan las crónicas, la obra nace como encargo de Manuel Godoy, a la sazón Primer Ministro de Carlos IV, para tratar de compensarle por haberle desvinculado de una importante misión que por África y Asia iba a desarrollar. Es

por ello que debía proceder a entregar la obra al Jardín Botánico de Madrid. Recorriendo en todas direcciones la Sierra (baste recordar su trayecto de nivelación y medición entre el pico Mulhacén y la playa de Castell de Ferro), la importancia de su obra reside en la minuciosidad del estudio de las especies que habitan en Sierra Nevada, colectando y comentando muestras botánicas cada cincuenta varas descenso, amén de ser quien documente el primer momento del que se tiene constancia de una medición de las más altas cumbres que jalonan la Sierra y en la que, sin perjuicio de errores aritméticos propios de la ausencia tecnología precisa, deja sentado que el Mulhacén es el pico más alto de cuantos se hallan en la misma. A pesar de que le preocupaba mayoritariamente la vegetación, que distribuyó en pisos altitudinales desde las orillas del Mediterráneo hasta las cimas del Mulhacén, Rojas Clemente hizo observaciones muy atinadas del relieve y de las condiciones ambientales en las que los vegetales se desarrollaban. Así, estableció que a partir de los 2436 m (2900 varas) los dos ambientes en los que las plantas crecían eran fríos, a los que calificó, al primero, de frigidísimo y, al contiguo y más elevado, glacial. De ambos remarcó la precariedad de vegetación que cubría el suelo y, sobre todo, insistió en la presencia de ventisqueros e hielos permanentes, así como la persistencia de los vientos que tendían a barrer la nieve de las altiplanicies: *“noto de paso que todas las altas cumbres de Sierra Nevada están peladas no porque deje de caer en ellas la nieve, sino porque la arrojan de ellas los vientos fuertes a que están expuestas ...”*.

El macizo de Sierra Nevada, es sin duda, el área de mayor riqueza biológica y de endemismos de la Península Ibérica, que, amén de esa diferencia de temperatura y altitud reducida en tan poco espacio, encuentra su justificación tanto en la unión física con el norte de África como en el desplazamiento hacia el sur de las condiciones climáticas frías durante las últimas glaciaciones, que trajeron consigo la colonización de la zona por especies alpinas. El censo actual de especies nos deja unas 2.200 en total, de las cuales 77 representan endemismos exclusivos del Espacio Natural. Asimismo la gran variedad de condiciones ambientales en Sierra Nevada permite distinguir cuatro grandes ecosistemas en su interior: de alta montaña silíceo (pastizales fríos y secos de alta montaña, lagunas y borreguiles y enebro piornal); de alta montaña caliza (pinar sabinar, sabinar espinal, piornal calizo y pastizal); de media montaña caracterizado por los bosques; y, finalmente, de ribera. El Jardín Botánico de la Cortijuela, situado en las faldas del Cerro del Trevenque a unos 1.600 metros de altitud, tiene como funciones la protección, conservación, generación e investigación de la flora de esta sierra especialmente las de sus casi 100 especies vulnerables, amenazadas o en peligro crítico. En el 2007 se han comenzado las plantaciones del Centro Botánico Hoya de Pedraza situado a unos 1.980 metros de altitud, y a unos 4 kilómetros de Pradollano, como un centro de conservación de la flora de altura de Sierra Nevada. En la « Hoya de la Mora » a unos 2.500 metros de altitud, desde 1965 en que se creó, se encuentra el Jardín Botánico Universitario de Sierra Nevada, especializado en todos los endemismos de Sierra Nevada.

A ello debe sumarse la inigualable fauna que campa por sus terrenos con unas condiciones climáticas tan variables que los organismos y especies han seguido un proceso de especialización muy intenso, que los han llevado a lo largo de la historia a la aparición de nuevas especies y a la generación de los endemismos meritorios. En este sentido la Consejería de Medio Ambiente ha censado en enero de 2010 una población de 17.253 ejemplares de cabra montés en Sierra Nevada, estimación que confirma la expansión e incremento poblacional de este ungulado dentro de los límites del Parque, al tiempo que constata que la población de Sierra Nevada es la más importante a nivel mundial.

Resulta evidente que uno de los elementos esenciales en la formación de estos ecosistemas y endemismos tiene que ver con la aportación del agua, la melodía que modula la Sierra. Desde un punto de vista hidrológico el macizo presenta una extensión próxima a los 2.000 km². de los que el 65% pertenecen a la Cuenca Hidrográfica del Sur (vertiente mediterránea) y el 35% restante a la Cuenca del Guadalquivir (vertiente atlántica). El río de mayor caudal de Sierra Nevada es el Guadalfeo (en la vertiente mediterránea) que, antes de su confluencia con el Izbor, aporta un caudal medio anual próximo a los 7 m³/s. El Genil, el más caudaloso de la vertiente atlántica.

Así, Sierra Nevada presenta dos grandes vertientes, la Norte que drena hacia el Océano Atlántico y la Sur que lo hace hacia el Mar Mediterráneo. La divisoria entre ambas está marcada por la línea de cumbres del macizo que, con una longitud de 45 kilómetros, va desde los picos de El Caballo (3.015 m) hasta El Chullo (2.609 m), a partir del cual, aproximadamente, tanto la vertiente Norte como la Sur drenan hacia el Mediterráneo (a través de la cuenca del río Andarax).

La vertiente mediterránea posee una superficie de 1.300 km², y está integrada por las subcuencas de los ríos Guadalfeo, Adra y Andarax. La subcuenca del río Guadalfeo, la de mayor superficie y recursos del macizo, está integrada, de Oeste a Este, por los ríos Dúrcal, Torrente, Lanjarón, Chico, Poqueira (también conocido como Mulhacén), Trevélez y Cádiar. La subcuenca del río Adra está compuesta, de Oeste a Este, por los ríos Mecina, Válor, Nechite, Laroles, Bayarcal y Alcolea. Y, por último, la subcuenca del río Andarax, la más oriental, la componen los ríos Laujár y Nacimiento.

La vertiente atlántica se extiende sobre 700 km², y está compuesta por las subcuencas de los ríos Genil y Fardes (este último tributario a su vez del Guadiana Menor), ambos afluentes del Guadalquivir por su margen izquierda. La subcuenca del Genil, la más conocida de todo el macizo, está integrada, de Sur a Norte, por los ríos Dílar, Monachil, Genil y Aguas Blancas. La subcuenca del río Fardes, que drena por la Hoya de Guadix, está integrada por multitud de pequeños ríos; los más occidentales, como el Morollón (o río de La Peza) y el Alhama de Lugros, son afluentes del Fardes por su margen derecha; la fachada del Marquesado granadino está drenada por numerosos cauces de pequeño caudal, como son: El Bernal, Alhorí, Alcázar, Lanteira, Gallego, Hondo y Dólar, todos ellos tributarios del río Verde (o de Guadix), afluente a su vez del río Fardes por su margen derecha.

En cuanto a las aguas subterráneas, Sierra Nevada está integrada en un 80 % de su extensión por un núcleo metapelítico poco permeable (Complejo Nevado-filábride), parcialmente rodeado, sobre todo por su borde Sur y mitad occidental, por una orla carbonatada permeable (Complejo Alpujárride). Esta simplificación litológica conforma, a grandes rasgos, dos grandes conjuntos de diferente comportamiento hidrogeológico: el de los carbonatos alpujárrides y el de los esquistos nevado-filábrides.

Una de las más destacadas figuras hídricas presentes en la Sierra está constituida por las lagunas presentes en la misma. Interesante es, sin duda alguna, la reciente obra del profesor Antonio Castillo, publicada en 2009 bajo el título "Lagunas de Sierra Nevada" en la que se analiza como hasta el Siglo XX varias de las lagunas de Sierra Nevada permanecieron ocultas por las nieves perpetuas y algunas perviven a 3.000 metros de altitud tras la última glaciación de hace 10.000 años, y en la que se centra en el estudio de las más de 40 lagunas más importantes de Sierra Nevada.

Fruto de la existencia de los recursos hídricos (no sólo ríos, sino también las lagunas y borreguiles y las aguas subterráneas), de la misma se han derivado la existencia de numerosos ecosistemas singulares que sólo tienen presencia en las cumbres y valles que encierra este lugar tan admirado. El hombre, ante la existencia de un recurso tan importante, ha sabido aprovechar respetuosamente este fruto vivo que la Naturaleza le brinda, destacando la aportación que desde la época de Al-Ándalus realizaron los agricultores de Sierra Nevada. En dicho período se desarrolló una tecnología aparentemente sencilla, pero realmente compleja, cuyas expresiones y modelos han llegado hasta nosotros. Gracias al legado andalusí, el agua es un referente cultural, paisajístico y agrícola del que se ha servido el hombre a través de las técnicas que derivan de dicha etapa. Como bien se significó en la exposición El Legado Andalusí “la cultura del agua es una forma intencionada de buscar la unión del hombre con la tierra y con el agua, para poderlas proteger, y mantener las formas culturales esenciales”.

Si bien pudiera parecer que el fin primordial de esta arquitectura hídrica lo constituía el transporte y distribución del agua, realmente la primera necesidad era el abastecimiento a los núcleos de población, sin que tampoco podamos olvidar la explotación económica de las aguas como agua de mesa y mineromedicinales (Lanjarón). Para gestionar las aguas provenientes de la Sierra, dos han sido tradicionalmente los sistemas fundamentales de regulación de aguas: acequias, consistente en la derivación del agua de los ríos a las aguas de cultivo, y careos, que permite aprovechar las aguas de deshielo e incorporarlas a los manantiales. Ese sistema se ha mantenido como fundamental hasta que se realizaron las grandes obras hidráulicas del siglo XX como presas y embalses (podemos citar como uno de los últimos obras hidráulicas la presa de Rules situada en el cauce del Río Guadalfeo, aguas abajo de su confluencia con el río Izbor, en el término municipal de Vélez de Benaudalla –Granada- que recoge las aguas de la vertiente sur de Sierra Nevada, del macizo septentrional de Sierra Lújar y de las barranqueras profundas de la Contraviesa).

En la actualidad cabe destacar que el espacio natural de Sierra Nevada ha sido seleccionado por la UNESCO como uno de los diez únicos enclaves mundiales incluidos en el Proyecto Glochamost, cuyo objetivo es estudiar los efectos del cambio climático y desarrollar estrategias de adaptación. Este programa permanecerá vigente hasta 2012 y es heredero del anterior Proyecto Glochamore, con el que el mencionado organismo de Naciones Unidas puso en marcha una red internacional de 28 observatorios del cambio global en regiones montañosas, de la que Sierra Nevada ya formaba parte. La continuidad del enclave andaluz en esta nueva fase de estudio se debe al importante avance de gestión que ha supuesto su observatorio, impulsado y financiado por la Consejería de Medio Ambiente, y que cuenta con la coordinación científica de la Universidad de Granada. Los resultados han dado lugar a un informe que estudia los efectos de este fenómeno desde ópticas tan diversas como la biodiversidad, los usos hídricos y de suelo, o los factores socioeconómicos. Su posición geoestratégica en el Mediterráneo, al sur de Europa y al norte de África, y su singular carácter montañoso le hacen ser especialmente sensible a los procesos de cambio global (entre los que se incluye el cambio climático), lo que ofrece una oportunidad única para estudiar estos fenómenos. Esta circunstancia ha motivado que Sierra Nevada haya sido incluida en el selecto grupo de observatorios del Proyecto Glochamost. Los objetivos del mismo son realizar un seguimiento de los procesos ambientales que permita diagnosticar el estado de los sistemas naturales frente al cambio global; poner en marcha un modelo de gestión para construir capacidad de adaptación del medio; divulgar tanto los resultados de los trabajos como las metodologías y experiencias acumuladas durante la ejecución del proyecto; y establecer mecanismos para organizar y manejar toda la información generada a fin de que derive en conocimiento útil para gestores, científicos y agentes socioeconómicos.

Igualmente debe reseñarse la puesta en marcha en la Universidad de Almería de un Programa para el Seguimiento de los Efectos del Cambio Global en los ecosistemas áridos, semiáridos y litorales del Levante andaluz en torno a Sierra Nevada.

Asimismo, el Espacio Natural se va a integrar en la creación de la Red Andaluza de Observatorios del Cambio Global, que va a ser creado por la Consejería de Medio Ambiente y que estará integrada por los espacios naturales de Sierra Nevada y Doñana, el subdesierto de Almería y el Parque Natural Del Estrecho, según se anunció durante la inauguración de la cumbre sobre áreas protegidas y cambio climático, que se celebró en Granada organizada por la Junta de Andalucía en colaboración con la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) y el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino. Con esta iniciativa se pretende mejorar la coordinación, información y conocimiento sobre los efectos del cambio climático, así como fortalecer las soluciones naturales que ofrecen estos enclaves contra este fenómeno.

3. RELEVANCIA CULTURAL

Con esta riqueza tan genuina, en estado puro, era previsible que la coincidencia del Romanticismo atrajera hacia ella los más insignes escritores. Sir Arthur de Capell Brooke, el capitán Samuel Cook, Richard Ford, autor de la célebre *“La Biblia en España”* describiendo al Veleta “como una concha, corta el cielo azul, claro y nítido aunque misteriosamente distante”, George Dennis, dan muestra de la pléyade de insignes escritores que se acercaron a Sierra Nevada, si bien autores como Alejandro Dumas o Washington Irwin dejaron su impronta sobre Sierra Nevada sin visitarla físicamente. También, en fase más tardía, pero con el mismo espíritu podemos citar a Gerald Brenan. En el plano pictórico, debe destacarse al autor sueco Egron Lundgren, así como a Gustavo Doré. Como señala Manuel Titos “para las aspiraciones del romántico, España constituía el caldo de cultivo más adecuado; su pasado y su presente lo permitían; su retraso en relación con otros países de Europa lograba mostrar un ambiente de primitivismo, de ingenuidad, que a los románticos enloquecía. Y Granada encarnaba todos los anhelos y aspiraciones de un buen romántico. Entre lo que se veía, se intuía, se adivinaba y se inventaba, Granada era el lugar sagrado de las peregrinaciones románticas, el lugar en el que cualquier viajero hubiera deseado quedarse el resto de sus días”.

De la misma época datan las primeras obras de escritores granadinos sobre Sierra Nevada, como *A doce mil pies de altura* de Torcuato Tárrego y Mateos (1822-1889) o *Del mar al cielo* de Antonio Rubio, cuya obra se publicó dos años después del enlace geodésico en 1879 entre Europa y África a través de la cima del Mulhacén, la Tética de Bacades y los montes M^o Sabiha y Filhaussen en África.

Una de las obras que más relevancia ha alcanzado de la época citada es, sin género de dudas, *La Alpujarra* de Pedro Antonio de Alarcón, que realiza un viaje fotográfico e histórico por toda la cara septentrional de Sierra Nevada, la cara oculta a la capital granadina, y que comienza a las ocho de la mañana del 19 de marzo de 1872, hora justa de la que parte de Granada con el ánimo de descubrir y describir los tesoros que encierra la Madre Naturaleza en aquella zona donde las huestes moriscas de Aben Humeya, a la sazón Don Fernando de Válór, se sublevaron en 1569 tras el destierro del Rey Boabdil (el último lugar del que consta su residencia se ubica en el Presidio, Fuente Victoria, parte almeriense de Sierra Nevada, en el que se encuentra en un incomprendible

estado de abandono la última morada del Rey Nazarí). Este es el doble propósito de la obra del escritor granadino: describir y descubrir Sierra Nevada a medida que se va adentrando en ella (sobre todo la Alpujarra más que las altas cumbres), tanto desde un punto de vista geográfico, censal incluso, pues cita el número de habitantes de las poblaciones que recorre, embebido por la Magia de lo que sus ojos ven, como compaginando en muchos pasajes la historia de la sublevación de los moriscos y el trágico final de la rebelión.

4. RELEVANCIA INSTITUCIONAL

El interés por los encantos de Sierra Nevada, de manera lógica, iría en aumento, por lo que a finales del Siglo XIX las visitas se van multiplicando. Así se presentan numerosos proyectos para facilitar la exploración de la Sierra a través de excursiones, como las que organizó El Fomento de las Artes dirigidos por Ventura Sabatel, acompañando a numerosos excursionistas por los diversos senderos que surcan la montaña nevada, o el Centro Artístico, siendo esta excursión dirigida, entre otros, por Valentín Barrecheguren y Alberto Álvarez de Cienfuegos, uno de los mejores conocedores de la montaña nevadense.

Coincidiendo con el cierre del Centro Artístico y Literario de Granada en 1898 apareció públicamente a finales de ese año la sociedad “Diez Amigos Limited”, que nació con la intención de no ampliarse demasiado, como ellos pregonaban, y que se dedicaban a recorrer las cumbres durante las calendas de agosto, si bien con posterioridad se amplió el número de excursionistas encargados de proyectar los valores de Sierra Nevada. Coincidiendo con la desaparición de esta sociedad, emerge en 1913 la Junta General de la Sociedad Sierra Nevada con el apoyo del monarca Alfonso XIII, a la que asimismo sucedió la Asociación Alpinista Granadina en 1927.

Empero, este movimiento institucionalista que surge a finales del Siglo XIX y principios del Siglo XX debe entenderse desde una óptica mucho más amplia, a nivel nacional, e incluso universal y que tiene su génesis en la declaración en 1872 de Yellowstone (EE.UU.) como primer Parque Nacional del mundo. Para los geólogos españoles de la época, como Juan Vilanova, la declaración suponía “un título de gloria para los representantes del gran pueblo americano”, de manera que este ambiente de efervescencia por el proteccionismo se traslada a las montañas de Europa y es en este ámbito en el que debe entenderse la referencia anteriormente expuesta. En nuestro país, sin duda alguna, Pedro Pidal y Bernaldo de Quirós, a la sazón Marqués de Villaviciosa, constituye un referente en la corriente proteccionista o institucionalista. Tomando el ejemplo estadounidense, fue el verdadero artífice de la Ley de Parques Nacionales de 1916 y de la declaración del Parque Nacional de los Picos de Europa, un año más tarde, como el primer Parque Nacional de España. Pese al voluntarismo de las primeras normas, como señaló Francisco Ortuño, fundador del Instituto para la Conservación de la Naturaleza (ICONA), “la declaración de los primeros Parques Nacionales fue el fruto de las inquietudes de un grupo de espíritus selectos, que marchaba muy por delante del conjunto de sus compatriotas, porque el país no estaba preparado ni económica ni culturalmente para una política de esta clase”.

5. RELEVANCIA SOCIAL Y DEPORTIVA

Siguiendo la senda iniciada por las Sociedades indicadas anteriormente, debemos citar como hito importante en el devenir de Sierra Nevada la aparición de las primeras sociedades montaÑeras granadinas, siendo la más antigua la Sociedad Sierra Nevada constituida en 1912.

El interés social por la Sierra va en aumento paralelamente a la divulgación de las riquezas de la Sierra, de manera que se multiplican las Sociedades y Agrupaciones constituidas por deportistas, investigadores y una larga pléyade de admiradores de tan hermoso lugar que el Siglo XX puede calificarse, sin duda alguna, como el Siglo de la verdadera eclosión social del interés por Sierra Nevada. Como paradigma de este nuevo interés social nacen la Asociación Alpinista y el Club Penibético, convertida en 1930 en la Sociedad de Peñalara, abriéndose paso en las mismas la práctica de deportes tales como las carreras de montaña, las excursiones por la Sierra, el ciclismo incipiente, la escalada, entre otros.

Uno de los hitos sociales y deportivos de mayor calado que sirvieron para difundir la importancia de Sierra Nevada fue la organización de la Semana Deportiva en 1928, accediendo a la misma, además de sociedades granadinas, el Club Alpino Español y la Federación Vasco Navarra. Igualmente debemos destacar la celebración en 1940 y 1945 de los Campeonatos Nacionales de esquí así como la celebración en 1996 del Campeonato Mundial de Esquí. Asimismo, el Campeonato del Mundo de Mountain Bike en el año 2000 proyectan una imagen del enclave andaluz más allá del turismo estacional, abriendo un amplio abanico de posibilidades deportivas más allá de las perpetuas nieves de sus cumbres.

Sin duda alguna, el deporte estrella en la última mitad del Siglo XX en Sierra Nevada ha sido la práctica del esquí en sus diversas modalidades, sin perjuicio de la variedad deportiva practicable en función del período estacional. La génesis de la introducción del esquí tiene nombre y apellidos: Ángel Ganivet, escritor granadino y considerado precursor simbólico de la Generación del 98, al que impresionó *“un género de patinación nuevo y curioso”* que se practicaba en Finlandia, donde ejerció de cónsul.

Al objeto de facilitar la práctica de tantas actividades humanas se abrieron los primeros albergues, siendo los más antiguos refugios el Cortijo de San Jerónimo y las Minas de la Estrella, así como hoteles, siendo el más antiguo el Hotel del Duque, precisamente en honor a su promotor, el Conde de Benalúa, más conocido en adelante como Duque de San Pedro de Galatino, abriéndose al público el 20 de marzo de 1925 y que, se presentaba como señala Manuel Titos, como *“una sucursal del Alhambra Palace”* ubicado en la capital granadina a las faldas del más ilustre conjunto monumental nazarí.

Igualmente debemos destacar la Estación de Esquí de Sierra Nevada situada en los términos municipales de Monachil y de Dílar. Fue conocida durante sus primeros años como Estación de Esquí Solynieve, nombre ya en desuso. Sus pistas aprovechan fundamentalmente la cabecera del río Monachil, laderas del Veleta, Laguna de las Yeguas y parte del río Dílar. Poco a poco, se iban viendo las posibilidades del macizo montaÑoso granadino como importante foco turístico, aunque su dimensión no fue suficientemente calibrada entonces. Ya en 1964, el Ayuntamiento de Granada ideó el Plan Municipal de Promoción de Sierra Nevada y se inició el desarrollo turístico con la creación de la urbanización "Sol y Nieve". En 1964 nace Centros Turísticos S.A.

(Cetursa), que más tarde adoptará su denominación actual, Cetursa Sierra Nevada S.A. y que se convierte en la empresa de gestión de la Estación de Esquí. El desarrollo turístico de la Sierra será ya imparable. La práctica del esquí comenzó su despegue a gran escala con la construcción del Telesilla Parador, la inauguración del hotel de tres estrellas "Sierra Nevada" (1966) y, posteriormente, la apertura de la zona de Borreguiles a través del Telecabina Borreguiles en 1969. En 1985 entran en el accionariado de CETURSA los actuales responsables, encabezados por la Junta de Andalucía, relanzándose la Estación con grandes inversiones económicas, siendo a partir de la celebración de los Campeonatos del Mundo en 1996, cuando se escribe la última etapa de la Estación, situándola como una de las más importantes de Europa.

La celebración de la Universiada 2015 en Granada, esto es, los Juegos Mundiales Universitarios de Invierno suponen un auténtico reto para la planificación futura de la estación de esquí y del propio espacio natural, ya que las pruebas de esquí de fondo y biatlón prevén celebrarse en La Ragua.

6. INFRAESTRUCTURAS Y GRANDES OBRAS PÚBLICAS

Como hemos anticipado, en el Siglo XX se produjo la verdadera revolución del interés social por los valores que encierra Sierra Nevada, más allá de su estudio e interés limitado de épocas anteriores por los eruditos e ilustrados de la época, lo que necesariamente conllevaba el dotar de accesos e instalaciones a la misma para acoger a los visitantes llegados de tan diversa procedencia, no sólo de Granada o Almería.

Habiendo reseñado la aparición de los primeros albergues e instalaciones hoteleras, simultáneamente a la construcción del hotel se lleva a cabo la del famoso tranvía, cuya aspiración inicial era que atravesara Sierra Nevada desde Granada para llegar a la Alpujarra, si bien, con gran sentido común, el mismo Duque de San Pedro, dado lo impracticable del acceso a través del camino de los neveros por Güejar, expone un proyecto limitado a 20 kilómetros cuyo primer tramo fue inaugurado el 21 de febrero de 1925, datándose el 19 de enero de 1974 su último viaje. Curiosamente, a día de hoy existen voces ecologistas que reclaman su reimplantación debido al gran número de vehículos que circulan por la carretera de acceso a la Estación de esquí de Sierra Nevada, con lo que supondría una reducción de las emisiones de CO₂, y todo ello frente al polémico proyecto de teleférico que pretendía atravesar Sierra Nevada desde Granada a la estación de esquí.

Otra de las grandes infraestructuras públicas está constituida por la carretera de Sierra Nevada, cuyo origen se encuentra no sólo en el interés social creciente que existía sobre Sierra Nevada, sino sobre el propio interés Real, ya que el mismo Rey Alfonso XIII, como refleja El Defensor de Granada en su edición de 2 de mayo de 1916 se interesaba vivamente en que carretera llegase a ser un hecho.

Las riendas de este proyecto fueron tomadas por el meritado Conde de Benalúa y Duque de San Pedro de Galatino, quien en junio de 1910 pidió en el Senado *"una carretera que, partiendo de Granada y penetrando en el macizo de la Sierra, hasta la Laguna de las Yeguas, diese luego dos ramales, que condujeran respectivamente a Ugíjar y a Guadix"*. La ejecución de tal obra fue realizada por el *"mago de la Sierra"*, como lo definió Fidel Fernández, el inolvidable Juan José Santa Cruz, el cual se hallaba trabajando en la Delegación de Obras Públicas de Granada (en la que destacan sus estudios sobre las aguas potables de Granada o la ejecución el puerto de Motril).

Como analizó en su inicial proyecto *“España ha iniciado la creación de sus parques nacionales; pero por defecto de organización, se da el caso curioso de que los acordados no tienen acceso y que la vía más adecuada para ello, la futura carretera de Sierra Nevada, no tiene parque”*. Si bien el primer proyecto fue desechado en 1916, las obras de la carretera comenzaron definitivamente en 1920, de manera que en 1923 estaba terminado el proyecto hasta Pinos Genil. La idea de su inicial proyecto consistía en *“cruzar Sierra Nevada normalmente a su divisoria en lazando ambas vertientes y creando un medio de comunicación a los pueblos de Capileira, Pampaneira y Bubión, a la par que haciendo asequible al turista la zona más elevada de la Península”*. El 15 de septiembre de 1935 se pudo subir por primera vez en coche al pico del Veleta, si bien no sería hasta finales de verano de 1966 cuando se pudo hacer en coche, por vez primera, el recorrido integral de Granada a la Alpujarra a través de las cumbres de Sierra Nevada.

Se debe destacar la visión de Juan José Santa Cruz al diseñar la carretera, que lejos de un espíritu comercial, sino imbuido del espíritu romántico que penetra el alma de quien ama con pureza este enclave:

“No es idea de comerciantes ni agiotistas; no es vía que en números de esos tantos por ciento que hacen sonreír al especulador en su despacho; es camino de poetas, es senda de místicos, es esperanza de enfermos, es ilusión de españoles que aspiran a mostrar que si España dejó la tizona de sus glorias aún le quedo plantel de sus artistas y el vivero de sus ensueños en cada uno de los repliegues que forman el museo de nuestras ricas bellezas regionales (...) de manera que en el augusto silencio de la cumbre se oyen la voz de los cielos, la cristalina armonía de las esferas y para el que siente, cualquier cumbre es el Sinaí de donde se vuelve con la faz que resplandece”.

7. PATRIMONIO CULTURAL Y ARQUEOLÓGICO

El patrimonio cultural en el Espacio Natural y su entorno es el testimonio vivo de su propio proceso histórico, en la que destaca sobremanera la aportación de la cultura andalusí. Existen en el mismo tres Conjuntos Históricos con la categoría de Bien de Interés Cultural, que se sitúan en el Barranco de Poqueira: Pampaneira, Capileira y Bubión, núcleos que constituyen paradigma de la arquitectura tradicional de la Alpujarra, de las que destaca las casas blanqueadas orientadas al sol para mitigar los rigores del frío, los tinaos y los zaguanes. Igualmente son numerosas las edificaciones religiosas (iglesias y ermitas) y defensivas (castillos, fortalezas, torres de alquerías y atalayas) existentes en Sierra Nevada.

8. CARACTERIZACIÓN SOCIOECONÓMICA DEL ESPACIO NATURAL

La ocupación humana en Sierra Nevada se inicia en el Neolítico, si bien, el crisol de culturas y pobladores han enriquecido de manera sobresaliente el legado de este enclave tan prodigioso. Uno de los aspectos más destacados desde el punto de vista administrativo es la división de la Alpujarra en la época nazarí en Tahás o distritos que englobaban varios términos municipales actuales bajo la autoridad de un alcalde y un alfaquí mayor como representante religioso.

Como refleja Estudio de Impacto Socioeconómico del Espacio Natural Protegido de Sierra Nevada 1989-2005, la población a 1 de enero de 2005 era de 91.515 habitantes, reflejándose desde la constitución del Parque una evolución demográfica negativa que se concreta en un descenso medio anual del 0,25% entre 1989 y 2005, con un progresivo envejecimiento poblacional, si bien en los últimos años a los que alude el estudio auspiciado por la Dirección del Espacio se observa un repunte de incremento poblacional y una detención del proceso de envejecimiento (-1,36 puntos entre 2001 y 2005).

Las manufacturas más importantes en el entorno están constituidas por la labor textil (importante en la zona del Barranco del Poqueira), la artesanía del barro y del hierro, así como la propia del cuero. Igualmente la minería ha sido una actividad tradicional, de manera que actualmente se extrae hierro de los yacimientos de Alquife, aunque antiguamente se aprovechaban también otros minerales: plomo y plata en Gúéjar Sierra y Busquístar, cobre en Jerez del Marquesado, entre otros.

Asimismo, a nivel comercial, en la localidad de Lanjarón se encuentra una fábrica embotelladora de aguas minerales, la primera en su género en España, así como un balneario donde se puede disfrutar de las propiedades medicinales de estas aguas.

En cuanto a la tradición ganadera y agrícola, y la consiguiente riqueza gastronómica, la abundancia de agua, sobre todo en la parte oeste del macizo, ha dado facilidades a la agricultura tradicional, la cual ha llegado incluso a establecerse en zonas por encima de los 2.000 metros de altura en la cara sur (gracias a la benévola climatología del lugar), si bien la mecanización era totalmente imposible a causa de la complicada orografía. En verano, históricamente los pastores han utilizado los borreguiles como zona de pastoreo, sin perjuicio de una necesaria regulación de la ganadería para controlar el sobrepastoreo, ya que como consecuencia de la nitrificación que provoca el sobrepastoreo, se ven invadidos por especies más agresivas que compiten ventajosamente con las originales, provocando un deterioro en las comunidades vegetales originales. La agricultura es el principal recurso de la sierra; cereales, vid y olivo son los cultivos más extendidos. En los valles más protegidos y mejor regados abundan los cerezos, manzanos, nogales y avellanos. También existen magníficos castaños, adaptados y naturalizados desde el siglo XVI, que ocupan las cabeceras más húmedas de arroyos y barrancos. Asimismo la apicultura es una actividad de gran auge en Sierra Nevada y concretamente en la Alpujarra.

Uno de los sectores más destacados en los últimos años, el turístico, ha permitido dotar de verdadero dinamismo a la zona, con un incremento de más del 3% de plazas hoteleras desde la constitución formal del Parque Natural, concentrando la zona de La Alpujarra el 72,2% de la oferta de todo el Parque y el 63,4% de las plazas. A mayor abundamiento, el turismo contribuye al desarrollo de actividades relacionadas, aportando el 54% de toda la producción efectiva atribuible al Parque.

Desde el punto de vista socioeconómico es digno reflejar que el propio Estudio pone de manifiesto el superior crecimiento que han tenido en los indicadores de riqueza y actividad que el resto de Andalucía y zonas de montaña, lo que "permite deducir que la declaración del Parque Natural y, posteriormente, del Parque Nacional, ha constituido un punto de apoyo muy importante para el desarrollo de los municipios afectados". Con ello, es obligado destacar la labor de los Grupo de Desarrollo Rural (sin perjuicio del estudio de su labor en otro capítulo de esta obra) ubicados en el Espacio Natural, y que nominativamente son la Asociación para la promoción

económica del arco noreste de la Vega de Granada, Alfanevada, en segundo lugar Aprovechamiento, creado el 15 de enero de 1997, como Asociación para la promoción económica del Valle del Lecrín y El Temple; igualmente la Asociación para la promoción económica y el desarrollo rural de la Alpujarra-Sierra Nevada (Almería-Granada); y, finalmente, la Asociación de Desarrollo Rural Comarca de Guadix, constituida en 1994. Las actividades que tienen programadas realizar estos cuatro grupos figuran en el Programa de Desarrollo Endógeno que cada uno de ellos ha realizado para su incorporación y distribución de los fondos comunitarios PRODER y Leader +, ahora a través de los fondos FEADER como se examinará en el capítulo dedicado a las áreas de influencia socioeconómica.

9. CONCLUSIONES INTRODUCTORIAS

A modo de conclusión podemos señalar que en todo caso Sierra Nevada no es propiedad exclusiva de nadie. Sus tierras son de aquéllos que labran y la trabajan (desde el más humilde de sus agricultores y ganaderos hasta los hosteleros de Pradollano o de Ohanes por ejemplificar), de aquéllos que velan por su conservación (desde los Agentes de medio ambiente hasta sus responsables directivos) y de aquéllos que la amamos. Sierra Nevada es de todos y todos tienen su sitio en este tesoro natural, por cuanto la Sierra no es un mero trozo de tierra sin más, sino que es y forma parte del patrimonio cultural de sus moradores (desde la época romana, hasta nuestros días pasando por la época musulmana) y de toda la Humanidad. Puede sonar bucólico, idealista, pero es una verdad que siempre se ha transmitido en esta “blanca pureza inmortal” como la describió Pedro Antonio de Alarcón.

II. NORMATIVA DE DECLARACIÓN Y DE PROTECCIÓN

1. FIGURAS DE PROTECCIÓN AUTONÓMICAS, NACIONALES, COMUNITARIAS E INTERNACIONALES CONVERGENTES

Tradicionalmente se ha contemplado la regulación jurídico administrativa de los Espacios Naturales como una injerencia de los poderes públicos en el ámbito privado. En Sierra Nevada, esa percepción se produjo en su mayor algidez para determinados sectores con la Ley 3/1999, de 11 de enero, por la que se crea el Parque Nacional de Sierra Nevada.

Pero la protección jurídico administrativa no es un hito reciente, de finales del Siglo XX, sino que precisamente emerge en el albor de la meritada centuria. Sin perjuicio de las precisiones que haremos sobre la figura del Parque Nacional, ya en 1901, con la creación de las Divisiones Hidrológico-Forestales, se repobló la parte alta del Guadalfeo, así como las cuencas de los ríos Cánar, Soportújar y Lanjarón. Y es que según coinciden las voces más prestigiosas, esa deforestación que se cernía sobre la Sierra era precisamente el motivo del escaso interés de la Junta Central de Parques Nacionales para no incluir Sierra Nevada entre sus preferencias proteccionistas si bien hasta 1941, con la creación del Patrimonio Forestal del Estado, creció el ritmo de las repoblaciones.

Por todo ello, realmente Sierra Nevada adolece de un figura formal de protección administrativa hasta la Ley 37/1966, de 31 de mayo de creación de al Reserva Nacional de Caza. La Reserva Nacional de Sierra Nevada se extendía sobre 35.430 hectáreas de la provincia de Granada y que alcanzaba los grandes picos de la Sierra.

Como señalaba el artículo 2.1 de la norma precitada, las Reservas Nacionales de Caza son zonas geográficamente delimitadas y sujetas a régimen cinegético especial, establecidas por Ley con la finalidad de promover, fomentar, conservar y proteger determinadas especies, subordinando a esta finalidad el posible aprovechamiento de su caza correspondiendo al Ministerio de Agricultura el desarrollo, administración y cuidado de las referidas reservas, así como la ordenación del ejercicio del derecho de caza en los terrenos integrantes de las mismas.

En el caso de Sierra Nevada, el objetivo fundamental de la Reserva fue la protección de la cabra montés, si bien hubo voces que pretendían articular su protección a través de la figura del Coto Nacional. En todo caso, su entrada en vigor no se produce sino hasta 1968 con el nombramiento de cinco guardas que se ampliaron a nueve en 1975. La Disposición Derogatoria Primera de la Ley 3/1999, de 11 de enero, por la que se declara el Parque Nacional de Sierra Nevada, supone el fin de la pervivencia de esta norma en nuestro Ordenamiento jurídico.

A nivel internacional debemos sumar su declaración en 1986 como Reserva de la Biosfera incorporándose al programa MaB de la UNESCO que inició su andadura en 1970. Como paradigma de la colaboración administrativa en Sierra Nevada, mediante Resolución de 26 de enero de 2010 de la Dirección General de Desarrollo Sostenible del Medio Rural se publica el Convenio de Colaboración entre el Ministerio de Medio Ambiente y del Medio Rural y Marino y la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía para dotar a ésta de fondos para el desarrollo de actuaciones de desarrollo sostenible en las distintas Reservas de la Biosfera ubicadas en Andalucía, entre las que se encuentra Sierra Nevada. Dichas ayudas, de conformidad con su Anexo, irán destinadas al acondicionamiento de caminos rurales en Trevélez y a la conservación y mejoras de infraestructuras de aprovechamientos tradicionales.

A nivel comunitario cabe destacar la declaración como Lugar de Interés Comunitario tras 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.

En este sentido, ambos espacios fueron designados como Zona de Especial Protección para las Aves (ZEPA) en octubre de 2002, conforme a la Directiva 79/409/CEE, del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres, por lo que ambos espacios forman parte de la red ecológica europea "Natura 2000" instaurada por 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.

Así, tanto el Parque Nacional como el Parque Natural de Sierra Nevada se encuentran incluidos en la propuesta de la Comunidad Autónoma de Andalucía de Lugares de Importancia Comunitaria (LIC), conforme a la Directiva 92/43/CEE, de 21 de mayo de 1992. La propuesta de Lugares de Importancia Comunitaria de Andalucía, elaborada en diciembre de 2002, incluida en la propuesta española, fue aceptada por la Unión Europea y está integrada en su totalidad en

la lista aprobada mediante Decisión de la Comisión, de 22 de diciembre de 2009, por la que se adopta, de conformidad con la Directiva 92/43/CEE del Consejo, una tercera lista actualizada de Lugares de Importancia Comunitaria de la región biogeográfica mediterránea, datando la primera lista de la Decisión de 19 de julio de 2006.

En el año 2001, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 225/1999, de 9 de noviembre, de Regulación y Desarrollo de la figura de Monumento Natural de Andalucía, se declara en el término municipal de Nigüelas, el Monumento Natural Falla de Nigüelas (Decreto 226/2001, de 2 de octubre, por el que se declaran determinados Monumentos Naturales de Andalucía).

Por último, en diciembre de 2005, por Acuerdo de Consejo de Ministros se incluye los Humedales y Turberas de Padul en la Lista del Convenio de Ramsar, relativo a humedales de importancia internacional, especialmente como hábitats de aves acuáticas.

2. PARQUE NACIONAL. NORMATIVA E INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN

El año 1917 constituye el primer hito cronológico de aspiración para dotar a Sierra Nevada de una primera propuesta de declaración como Parque Nacional, reiterándose sin éxito en 1929 por el diputado granadino Juan José de Santa Cruz, artífice de la carretera de Sierra Nevada.

Con posterioridad, por mor del proyecto de construcción de una nueva estación invernal así como diferentes agresiones ecológicas en la Laguna de las Yeguas, la sociedad nevadense (en la que se engloban todos los sectores sociales en defensa de la Sierra, cualquiera que fuese su procedencia) se movilizó contra esta situación, de manera que en 1978 se va a reiterar con igual énfasis dicho empeño, e igualmente con el mismo resultado, y en 1980 se constituyó la Comisión Pro Defensa de Sierra Nevada.

El Inventario Nacional de Paisajes sobresalientes elaborado tras la Ley de Espacios Naturales de 1975 tuvo como consecuencia la existencia de un doble intento, en 1977 y 1981, fallidos igualmente, de declarar el Parque Nacional de la cabecera del Río Genil.

De esta manera, no va a ser sino hasta 1999 cuando se lleva a efecto. La máxima figura de protección de Sierra Nevada, como paradigma de la representatividad de los ecosistemas de alta montaña mediterránea se plasmó en la Ley 3/1999, de 11 de enero, cuya Exposición de Motivos merece ser reproducida:

“Sierra Nevada fue declarada Parque Natural por el Parlamento de Andalucía en 1989 en atención a sus singularidades de flora, fauna, geomorfología y paisaje. Con posterioridad, el Parlamento de Andalucía ha propuesto la declaración de Sierra Nevada como Parque Nacional. Esta declaración, y la inclusión del Parque Nacional de Sierra Nevada en la Red de Parques Nacionales, supondría la incorporación a la misma de los ecosistemas de alta montaña mediterránea que, pese a estar incluidos en el anexo de la Ley 4/1989, modificada por la Ley 41/1997, son unos de los sistemas naturales españoles no representados hasta la fecha en la Red de Parques Nacionales.

La singularidad y riqueza florística de Sierra Nevada, su variedad de formaciones vegetales, espectacularidad paisajística e interés geomorfológico constituyen un patrimonio natural y cultural de indudable valor científico, recreativo y educativo, y justifican declarar de interés general de la Nación su conservación, configurando este paraje como Parque Nacional, incluido en la Red integrada por dichos Parques.

Además, los límites del Parque Nacional de Sierra Nevada incorporan un mosaico de sistemas naturales mediterráneos que van mucho más allá de la mera inclusión, extraordinariamente singular, aunque restringida, de las altas cumbres.

Por último, es preciso señalar que la declaración de Parque Nacional de Sierra Nevada es la primera que se produce por las Cortes Generales tras la modificación de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, por la Ley 41/1997, de 5 de noviembre, para adaptarla a la Sentencia 102/1995, de 25 de junio del Tribunal Constitucional”.

Dicha norma fue objeto de un amplio consenso no sólo político sino social, como demuestra la amplia representación que tuvo la defensa de la proposición de Ley relativa a la declaración del Parque Nacional de Sierra Nevada en la Comisión correspondiente celebrada la sesión el 14 de abril de 1998. Como bien señaló el entonces Consejero de Medio Ambiente (Blanco Romero) esta iniciativa tuvo sus orígenes en enero de 1995 a través de lo que se llamó el pacto por Sierra Nevada, que concluyó en la proposición de ley del Parlamento de Andalucía aprobada el 12 de diciembre de 1995, con el compromiso político de estudiar la posible revisión de los límites propuestos y, por tanto, sometidos a esa consideración pero contando con el apoyo unánime de todos los grupos políticos. Acudiendo al debate que se produjo en el Congreso de los Diputados, podemos observar en el Boletín 428 la apasionante interlocución de aquél 14 de abril de 1998 en la que tanto la fijación de límites (siendo especialmente intensas las deliberaciones sobre los límites en torno al valle del Marquesado, río Trevélez y la estación de esquí), el modelo de gestión y la puesta en valor de los tesoros de la Sierra centraron el debate, siendo la finalidad de la propia declaración su aceptación social y su integración coherente dentro del sistema de Parques Nacionales.

Llegados a este punto, sin perjuicio de su minucioso análisis en otra parte de la obra, hemos de destacar que dicha Ley 3/1999 fue objeto de examen constitucional a través de las Sentencias del Alto Tribunal 81/2005, de 6 de abril y 100/2005, de 20 de abril, en la que refuerza el criterio seguido con la importante Sentencia 194/2004, de 10 de noviembre, por la que desplaza a las Comunidades autónomas la gestión exclusiva de los Parques Nacionales ubicados en su territorio, sin perjuicio de la legislación básica del Estado en materia de medio ambiente. Como se ha dejado señalado en la parte correspondiente de la obra, la legislación básica del Estado es una legislación de mínimos, correspondiendo a la Comunidad Autónoma la exclusividad de la gestión del Espacio Natural, cuando en un primer momento la gestión del Parque Nacional estaba a cargo de la Comisión Mixta de Gestión de Parques Nacionales de Andalucía, un órgano colegiado en el que participaba el Ministerio de Medio Ambiente, a través del Organismo Autónomo Parques Nacionales, y la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía. Es importante tener en cuenta que considera el Tribunal que “igual que en la STC 195/1998, en cuyo fundamento jurídico 5 señalamos también que la inmediata nulidad de los preceptos declarados inconstitucionales podría provocar una desprotección medioambiental de la zona con graves perjuicios y perturbaciones a los intereses

generales en juego y con afectación de situaciones y actuaciones jurídicas consolidadas, de manera que la declaración de inconstitucionalidad de algunos preceptos no lleva aparejada su inmediata declaración de nulidad, la cual se difiere hasta el momento en el que las Comunidades Autónomas regulen las modalidades de gestión de los parques nacionales de su competencia” (STC 194/2004, FJ 24)”. (FJ 13).

La meritada Ley, articulada en diez preceptos, una Disposición Adicional, dos Disposiciones Derogatorias y dos Disposiciones Finales, declara de interés general la protección de Sierra Nevada.

Sin perjuicio del régimen de gestión, la ambición protectora de la norma es intensa, como lo ponen de relieve los objetivos preconizados en el apartado segundo del artículo primero, clasificando todos los terrenos ubicados en el Parque Nacional como suelo no urbanizable de especial protección subordinando el planeamiento urbanístico a las limitaciones derivadas de la Ley de declaración (art. 4.3 in fine).

Respecto de las limitaciones de derechos, sólo serían objeto de indemnización, como estipula el artículo 4, los derechos reales consolidados en el Parque antes de su declaración, únicamente permitiéndose aquellos usos y actividades tradicionales que, habiendo contribuido tradicionalmente a conformar el paisaje, sean declarados compatibles y regulado su desarrollo por el PRUG. En todo caso, esta previsión debe contemplarse a la luz del artículo 13 LRPN, cuyo estudio corresponde a otra parte de la obra.

Como se consigna en el capítulo dedicado al Espacio Natural de Doñana, habiéndose creado el Parque Nacional de Sierra Nevada con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 5/2007, por aplicación de la DA 1ª de dicha norma pasa a incorporarse a la Red de Parques Nacionales, estableciendo la DF 2ª de la LRPN un plazo de diez años para que las Administraciones públicas adecuen los Parques Nacionales ya existentes a las disposiciones de los artículos 9 y 12 de dicho texto legal.

Mediante el Proyecto de Decreto por el que se establece la Ordenación y la Gestión del Parque Nacional y del Parque Natural de Sierra Nevada, publicado en junio de 2006, se procederá a dotar de los correspondientes instrumentos de gestión a la zona del Parque Nacional, por lo que interesa que su entrada en vigor no quede demorada, sin que ello suponga una merma de alcanzar el máximo consenso posible en su aprobación. A través del mencionado Decreto se pretende aprobar el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Sierra Nevada, que comprende el macizo de Sierra Nevada y en cuyo ámbito territorial se incluyen el Parque Nacional y el Parque Natural de Sierra Nevada, el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional de Sierra Nevada y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural del mismo nombre. De esta manera se avanza hacia una ordenación y gestión integrada de ambos espacios, manteniendo cada uno de ellos su régimen jurídico de protección específico, en el marco establecido para cada una de las figuras asignadas.

En cumplimiento del artículo 9 de la Ley 3/1999, de 11 de enero, mediante el proyecto señalado se pretende aprobar también, como decimos, el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional de Sierra Nevada. De acuerdo con el procedimiento establecido en el artículo 19 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, y en el Real Decreto 1803/1999, de 26 de noviembre, por el que se aprueba el Plan Director de la Red de Parques Nacionales, el citado Plan debe ser elaborado por el órgano

de gestión de los Parques Nacionales de Andalucía (Consejería de Medio Ambiente, actualmente adscrita a la Dirección General de Sostenibilidad en la Red de Espacios Naturales –siendo la última norma a fecha de cierre de esta obra el Decreto 176/2009, de 19 de mayo-), informado por el Patronato del Parque Nacional (actual consejo de Participación), sometido a los informes preceptivos y a los trámites de audiencia a interesados, información pública y consulta de los intereses sociales e institucionales implicados, incluidos los Ayuntamientos correspondientes.

Asimismo, se prevé que el PORN y el PRUG del Parque Nacional tendrán la consideración de Plan de Gestión a los efectos de lo establecido en el artículo 2.1 d) de la Ley 2/1989, de 18 de julio, y en el artículo 6.1 del Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, por el que se establecen medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres.

3. PARQUE NATURAL. NORMATIVA E INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN

Mediante la Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección, se declaró formalmente el Parque Natural de Sierra Nevada. Su Exposición de Motivos señala que su finalidad es formalizar el inventario de espacios naturales de Andalucía, que aparecía previsto en la Disposición Adicional 2ª de la Ley 6/1984, de 12 de junio, de Creación de la Agencia de Medio Ambiente.

Dentro de estos espacios naturales inventariados en el artículo 7 de la Ley 2/89 aparece el Parque Natural de Sierra Nevada, figura que se adopta conforme a lo que establecía la entonces vigente Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Espacios Naturales Protegidos. De este modo, el artículo 13 de esta última Ley definía los Parques Naturales como “áreas naturales, poco transformadas por la explotación u ocupación humana que, en razón a la belleza de sus paisajes, la representatividad de sus ecosistemas o la singularidad de su flora, de su fauna o de sus formaciones geomorfológicas, poseen unos valores ecológicos, estéticos, educativos y científicos cuya conservación merece una atención preferente.” Tras la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y Biodiversidad, que deroga la Ley 4/1989, define los parques, eliminando la referencia a la influencia humana en su artículo 30. Con ello, los parques naturales quedan caracterizados por sus valores ecológicos, estéticos, educativos y científicos, así como por su belleza, representatividad o singularidad, sin perjuicio de que su estado se haya debido, o se haya visto influido, por la actividad humana.

Sin perjuicio de las normas generales de regulación de las actividades de uso público, así como del análisis en otra parte de la obra de las Leyes autonómicas y estatales que establecen el marco de protección, debemos destacar en primer lugar, el Decreto 64/1994, de 15 de enero, aprueba el Plan de Ordenación de Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de Sierra Nevada, atribuyéndose al primero una vigencia de ocho años y al segundo una vigencia de cuatro años que fue prorrogada mediante el Decreto 73/2000, de 21 de febrero.

De acuerdo con el procedimiento establecido en la Ley 4/1989, de 27 de marzo, y en el Acuerdo de Consejo de Gobierno, de 30 de enero de 1994, el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque Natural Sierra Nevada fue elaborado por la Agencia de Medio Ambiente,

aprobado provisionalmente por el Comité de Acciones Integradas para el Ecodesarrollo en su reunión de 21 de mayo de 1993, oída la Junta Rectora y los Ayuntamientos de los municipios que comprende el Parque Natural, sometido al preceptivo período de información pública, consultados los intereses sociales, institucionales y ciudadanos. A resultados de estos dos últimos trámites, el Plan recibió quince alegaciones. Posteriormente fue acordada por el Comité de Acciones Integradas para el Ecodesarrollo, en su reunión del 7 de octubre de 1993, la elevación a Consejo de Gobierno para su aprobación definitiva, a través de la Comisión Delegada de Planificación y Asuntos Económicos, que lo aprobó el 2 de diciembre de 1993.

De conformidad con el procedimiento fijado en la Ley 4/1989, de 27 de marzo, y el Decreto 11/1990, de 30 de enero, el Plan Rector de Uso y Gestión de dicho Parque Natural fue elaborado por la Agencia de Medio Ambiente, aprobado provisionalmente por la Junta Rectora del Parque Natural en su reunión del 2 de octubre de 1992, sometido a información pública -recibió ocho alegaciones que, según los casos, fueron estimadas parcial o totalmente o desestimadas-, informado por la administración urbanística y elevado, conjuntamente con el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, al Consejo de Gobierno para su aprobación definitiva.

Como hemos señalado, mediante el Proyecto de Decreto por el que se establece la Ordenación y la Gestión del Parque Nacional y del Parque Natural de Sierra Nevada, publicado en junio de 2006, se pretende aprobar el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Sierra Nevada, que comprende el macizo de Sierra Nevada y en cuyo ámbito territorial se incluyen el Parque Nacional y el Parque Natural de Sierra Nevada, el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional de Sierra Nevada y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural del mismo nombre. De esta manera se avanza hacia una ordenación y gestión integrada de ambos espacios, manteniendo cada uno de ellos su régimen jurídico de protección específico, en el marco establecido para cada una de las figuras asignadas.

El vigente PORN y PRUG del Parque Natural de Sierra Nevada, redactado redactó en cumplimiento de lo dispuesto en la LCEN y en la LIENPA, todo con arreglo a lo establecido en el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 30 de enero de 1990, por el que se autorizaba a la Agencia de Medio Ambiente para su elaboración, comienza con una Memoria Descriptiva en la que, de manera sintética, se realiza un análisis globalizado de las características territoriales del Parque Natural, en la que se limita a establecer los fundamentos biofísicos y socioeconómicos de la Propuesta de Ordenación.

El PORN dedica su Título I a las Disposiciones Preliminares, estableciéndose en su artículo 6 el efecto obligatorio y ejecutivo de sus determinaciones para la Administración y particulares desde su entrada en vigor, siendo prevalente sobre los instrumentos de desarrollo (PRUG, PDI y Planes Técnicos) y los instrumentos de planeamiento territorial y urbanístico, sin perjuicio de la adaptación de éstos al PORN (art. 8.1). Interesa desatacar la necesaria adaptación sobrevenida a aquellos instrumentos que, estando en vigor a la entrada del PORN, no estuviesen ajustados a las normas de éste.

El Título II se dedica a las Disposiciones Generales en las que distingue entre las normas sobre actuaciones en Suelo No Urbanizable y las Normas sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, dedicándose el tercer capítulo al Régimen de Evaluación de Impacto Ambiental. En relación a dichas actuaciones, debe precisarse que las normas contenidas en dicho Título

deben aplicarse teniendo en cuenta la innovación legal producida por la Disposición adicional sexta de la Ley 1/2008, de 27 de noviembre, de medidas tributarias y financieras de impulso a la actividad económica de Andalucía, y de agilización de procedimientos administrativos, que modifica añade un artículo 15.bis a la Ley 2/1989, de 18 de junio, al señalar que *"no obstante lo previsto en los artículos 10.2, 13.1 y 14 de esta Ley, los instrumentos de planificación y las normas declarativas de los espacios naturales protegidos podrán excepcionar del régimen de autorización aquellas actuaciones que no pongan en peligro los valores objeto de protección, estableciendo en cada caso las condiciones en que podrán realizarse"*, siendo de suyo la determinación de esa puesta en peligro, un concepto jurídico indeterminado que corresponderá determinar a la Administración caso por caso, de acuerdo con la normativa aplicable -en el caso de Sierra Nevada deberá atenderse a las Regulación contenida en el Capítulo II del Título VI del PORN, que comprende los artículos 173 a 193 y que establece *"objetivos y criterios para la concesión o denegación de las autorizaciones que se soliciten en las distintas zonas del Parque Natural"*-. Como significa la Sentencia 298/2008, de 6 de junio, de la Sala de lo Contencioso Administrativo en Granada del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía la medida es la prevalencia del interés general habida cuenta de que *"la ponderación de intereses realizada por la Administración ha de estimarse ajustada a derecho y no contraviene norma legal alguna; pues en definitiva ha optado por la prevalencia del interés general en la conservación y mantenimiento del medio natural en Sierra Nevada, frente al interés particular de promoción del turismo y explotación mercantil de la zona, que en este caso defiende la sociedad recurrente"*.

En desarrollo de estas previsiones, hay que tener en cuenta la modificación operada por el Decreto 15/2011, de 1 de febrero, por el que se establec el régimen general de Planificación de los Usos y Actividades en los Parques Naturales y se aprueban medidas de agilización de procedimientos administrativos, que como se señala en el capítulo VI de la obra según el artículo 2.2 in fine tanto el régimen particular para cada zona de los parques naturales establecido en sus respectivos PORN como en el general establecido por el Decreto constituirán la planificación integrada de usos y actividades en los parques naturales, distinguiendo los usos sujetos a autorización, los sujetos a comunicación previa y finalmente los de libre realización.

En todo caso, debemos destacar que la regulación básica del Estado en esta materia ha sido modificada tras la transposición de la denominada Directiva de Servicios. La Ley ómnibus, Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio adapta la normativa estatal a los principios establecidos en la Ley 17/2009. Para ello, ha modificado 48 leyes estatales entre las que se encuentran 9 de carácter ambiental. Estas modificaciones se establecen en los artículos 28 a 39 de la ley y se agrupan en el capítulo I, del Título V, bajo la rúbrica "Servicios medioambientales".

Las modificaciones no son tan relevantes como las operadas en otros sectores normativos por cuanto la protección ambiental es una de las razones imperiosas de interés general que justifican el mantenimiento del régimen autorizador. Por eso, se trata de modificaciones muy poco relevantes dirigidas, sobre todo, a actualizar algunas disposiciones y a clarificar el régimen autorizador, sustituyéndolo en unos pocos y especialísimos casos por declaraciones responsables o comunicaciones. Tanto en la LRPN como en la LPNB se recoge el régimen aplicable a los procedimientos de concesión y autorización de actividades de servicios que, conforme a sus instrumentos de planificación y gestión, vayan a realizarse en

un Parque Nacional, en el que deberán respetarse los principios de publicidad, objetividad, imparcialidad y transparencia. Se aplicará además el principio de concurrencia competitiva en los siguientes supuestos:

- a. Cuando se trate de una actividad de servicios que se promueva por la administración gestora del Parque conforme a los instrumentos de planificación y gestión del mismo.
- b. Cuando el ejercicio de la actividad excluya el ejercicio de otras actividades por terceros.

Los criterios en que se basará la concesión y autorización para la realización de actividades de servicios estarán directamente vinculados a la protección del medioambiente y se prevé que la duración de dichas autorizaciones y concesiones será limitada de acuerdo con sus características, y no dará lugar a renovación automática, no conllevando, una vez extinguida, ningún tipo de ventaja para el anterior titular ni para personas vinculadas a él.

Volviendo al análisis del Plan, El Título III del PORN de Sierra Nevada se dedica a las Normas y Directrices Relativas a la Ordenación de los Recursos Naturales y el Título IV a las Normas y Directrices relativas a Planes y Actuaciones Sectoriales.

El Título IV se dedica a las Directrices para el PRUG y para el PDI, esbozando el marco en el que han de desarrollarse dichas normas.

Finalmente, el PORN cierra, tras ciento noventa y nueve preceptos, con el Título VI dedicado a las Disposiciones Particulares, dividido en dos capítulos, habiendo sido ya analizado el segundo de ellos relativo a la regulación con anterioridad. El primero a la zonificación del Parque Natural, en el que se distinguen tres zonas de protección:

1. Zona de Protección Grado A, zona de máxima protección por las características excepcionales del territorio en el que se ubican y en el que prevalecerán los objetivos de conservación, investigación e interpretación de la naturaleza, quedando excluidos cualquier aprovechamiento que ponga en peligro sus características. Se subdivide en ocho subzonas: altas cumbres occidentales, cabecera del Río Genil, orla de los Piornales Occidentales, Altas cumbres orientales, cabecera del Río Alhama, Área del Trevenque, Montenegro, y, finalmente, Humedales y Turberas del Padul.
2. Zona de Protección Grado B, en el que se incluyen las áreas con atractivos valores ecológicos, precisadas de restauración y/o conservación y que son o pueden ser objeto en algún futuro de aprovechamiento compatible con los objetivos del Parque Natural. A su vez, se divide en cuatro subzonas: áreas de dominio forestal, áreas de dominio agropecuario, área de esquí alpino, y, finalmente, perímetro de protección de la subzona anterior.
3. Zona de Protección Grado C, espacios urbanos, en los que la intervención antrópica ha alterado radicalmente sus características naturales, imposibilitando tanto el mantenimiento de los caracteres originarios del paisaje, como los aprovechamientos agro-pastoriles.

En cuanto al vigente PRUG, amén de la introducción y zonificación correspondiente, divide la normativa en un Título I dedicado a las Normas de Gestión administrativa y que deberán adecuarse e interpretarse conforme al DENSN, un Título II relativo a las Normas relativas al Uso y Gestión de los Recursos Naturales y finalmente el Título III dedicado a las Directrices para la Elaboración de los Programas Básicos de Actuación, completándose con una Disposición Adicional.

El Decreto 64/1994, de 15 de enero, aprueba el Plan de Ordenación de Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de Sierra Nevada finaliza con una precisión de la descripción literaria de los límites del Parque Natural de Sierra Nevada.

4. PLAN DE DESARROLLO SOSTENIBLE

Igualmente, por su gran importancia dinamizadora, debemos destacar la aprobación mediante el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 9 de marzo de 2004 del Plan de Desarrollo Sostenible del Parque Natural de Sierra Nevada, elaborado en febrero de 2004, con una vigencia inicial de 6 años, y en el que el objetivo final es la mejora del nivel y la calidad de vida de la población de los ámbitos de influencia del Parque Natural, de forma compatible con la conservación ambiental y considerando el espacio natural protegido como un activo importante de desarrollo económico local tal y como establece la Ley 2/1989.

Para conseguir dicho objetivo final, el Plan incorpora como objetivos específicos la mejora de los aprovechamientos productivos y las actividades empresariales vinculadas con la utilización sostenible de los recursos del Parque Natural, tratando con ello de ofrecer oportunidades de empleo e ingreso a la población local relacionada con el Parque Natural. Del mismo modo, los planes contemplan la valorización del patrimonio natural y cultural, la mejora de la formación de recursos humanos y de la investigación para el desarrollo y la innovación según las necesidades de cada sistema productivo y mercado de trabajo local, la mejora de las infraestructuras y equipamientos básicos, y todos aquellos aspectos cualitativos requeridos en el proceso de desarrollo económico local sostenible.

Debe tenerse en cuenta que la Disposición Adicional Primera del Decreto 24/2007, de 30 de enero, por el que se declara el espacio natural de Sierra Nevada y se regulan los órganos de gestión y participación de los espacios naturales de Doñana y de Sierra Nevada, proclama que se amplía el ámbito territorial del plan de desarrollo sostenible del Parque Natural de Sierra Nevada, aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 9 de marzo de 2004, al territorio del Parque Nacional de Sierra Nevada.

5. CARTA EUROPEA DE TURISMO SOSTENIBLE

Asimismo, tanto el Parque Nacional como el Parque Natural se adhieron en 2004 a la Carta Europea del Turismo Sostenible en Espacios Naturales Protegidos (CETS), la cual constituye una iniciativa de la Federación EUROPARC que tiene como objetivo global promover el desarrollo del turismo en clave de sostenibilidad en los Espacios Naturales Protegidos de Europa. La CETS es un método y un compromiso voluntario para aplicar los principios de turismo sostenible, orientando a los gestores de los espacios naturales protegidos y a las empresas para definir sus estrategias de forma participada.

La Carta Europea se desarrolla en tres fases, la primera fase incumbe a los Espacios Naturales Protegidos, de manera que los gestores de los parques los que toman la decisión de obtener la carta, actualmente son 58 los espacios europeos con la carta entre ellos el Espacio Natural Protegido de Sierra Nevada.

En la segunda fase, son las empresas turísticas del territorio las que pueden optar a la adhesión a la CETS. Existen limitaciones, la empresa debe operar en un espacio natural protegido al que a su vez hayan otorgado la Carta en su primera fase. Además, las empresas son evaluadas y auditadas para comprobar su idoneidad para la adhesión, vigilando que los procedimientos de la actividad desarrollada sean sostenibles.

Por último, en la tercera fase tendrán cabida las agencias de viajes y tour operadores, comenzando a partir de la implantación de esta fase la comercialización de paquetes turísticos atractivos y que además garantizarán un turismo sostenible en los Espacios Naturales Protegidos.

Paralelamente al desarrollo de esta iniciativa, la Consejería de Medio Ambiente ha creado también la Red Ibérica de la Carta Europea de Turismo Sostenible con la finalidad de consolidar y difundir esta herramienta, reforzar el funcionamiento en red de los espacios naturales protegidos ibéricos que dispongan de esta certificación y promover el intercambio de experiencias.

En este sentido, la Estrategia 2009-2013 de desarrollo de la CETS en Sierra Nevada se centra en la mejora de la coordinación administrativa de las Administraciones implicadas, la mejora de la calidad turística a través de la difusión de la CETS, la puesta en valor del patrimonio cultural del Espacio Natural y, finalmente, el impulso de la economía local desde una perspectiva sostenible. Desde un punto de vista eminentemente jurídico, la primera de las aspiraciones pasa, como se pone de relieve en la propia Estrategia, por lograr un Foro Permanente en Sierra Nevada cohesionado y diverso que asegure la ejecución participada y el adecuado seguimiento del II Plan de Acción de la CETS, de manera que se dote al Foro de entidad jurídica propia, bajo la fórmula de asociación, para actuar como interlocutor válido ante las entidades públicas y privadas y realizar todo tipo de acciones legítimas para la consecución de sus fines.

III. LA SIGNIFICACIÓN JURÍDICA DE UNA FIGURA INTEGRADORA: ESPACIO NATURAL DE SIERRA NEVADA

Todo el examen de las normas anteriormente señaladas no son sino un compendio de normas jurídicas que han sido vistas como detractoras en el fondo de la posición de los particulares titulares de derechos (de propiedad, de caza, de uso, agricultores y ganaderos, entre otros) y que establecen su idea rectora en dos vertientes; por un lado, en la imposibilidad de conciliar propiedad privada tradicional y la conservación de las especies y hábitats que conforman el Espacio Natural; por otro en la idea de que tales figuras jurídicas impiden o han impedido el desarrollo económico de la zona por las limitaciones que conllevan, además de suponer una injerencia en las actividades que tradicionalmente han venido llevando en un lugar que lo consideran como propio.

En palabras de MARTÍN MATEO, uno de los precursores en nuestro país del Derecho Ambiental, el problema de la protección del medio ambiente ha de contar con el Derecho porque “aunque la ciencia puede remediarlo, lo importante no será disponer de recursos naturales, sino contar con su adecuada distribución y la moral que lo respalde”. Como se suscribiría en la Comisión Mundial de las Naciones Unidas sobre el Ambiente y Desarrollo, en el conocido como Informe Brundtland “La Tierra es una, pero el mundo no lo es”.

Tras la Constitución española de 1978, la propiedad privada no se va a configurar como un derecho ilimitado, no sujeto a restricción alguna, sino que en consideración a la constante incorporación de la intervención pública en el ámbito del derecho de propiedad, tras una evolución que parte paradójicamente de su liberalización, queda sometida a la función social que ella desempeña.

Esa función social está marcada por la normativa sectorial que incide en ella: minas, montes, aguas, espacios naturales y conlleva la sujeción del interés particular del propietario particular al interés general, que en el caso de Sierra Nevada conlleva la principal sujeción de la propiedad privada a los distintos instrumentos de ordenación del Espacio Natural. Esta función social, junto con el concepto de desarrollo sostenible, constituye el contenido de uno de los principios más destacados del Derecho Ambiental: el principio de solidaridad.

Los Parques Nacionales se diferencian de los Parques Naturales por cuanto la actividad humana en los primeros es inexistente o prácticamente inexistente. Partiendo de esa idea, la conciliación del contenido del derecho de propiedad y del interés general se va a producir al constatar que la mera Declaración del Espacio Natural no supone del vaciamiento del derecho de propiedad automáticamente, sin más.

Por regla general, en el Parque Natural va suponer una modulación, una regulación de las facultades que conforman el contenido esencial del derecho de propiedad romano, que es el que nos ha llegado a nosotros: las facultades de goce y de disfrute. Sin embargo, esa modulación cuando suponga eliminación singular (es decir que nominalmente venga reflejado el instrumento de Planeamiento) de las facultades que tradicionalmente el propietario viene ejerciendo (aprovechamientos cinegéticos, forestales, ganaderos o agrícolas) dará derecho a la correspondiente indemnización (sin que la propiedad deje de pertenecer al particular), como ha declarado el Tribunal Supremo en su Sentencia de 17 de octubre de 2007.

Mientras, la regla general en el Parque Nacional, habida cuenta de la ínfima actividad humana, es que no cabrá hablar de indemnización, sino de expropiación del derecho individual por estar supeditado al interés general, y ex art. 33.3 de la Constitución, en todo caso sujeta al justiprecio que determinen entre Administración y particular, y todo ello sin perjuicio del mantenimiento en el Parque Nacional de aquellas actividades compatibles con los objetivos del Parque en los términos del artículo 13 de la Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales, que incorpora los recientes pronunciamientos del Tribunal Constitucional en materia de gestión de esta figura de protección ambiental.

En este sentido, como ha declarado JIMÉNEZ JAÉN “el deber de conservación del espacio protegido y la prohibición de efectuar en el mismo transformaciones que perjudican a su interés natural, supone una delimitación del contenido del derecho de propiedad, pero no una expropiación en sentido estricto, que conlleva la correspondiente indemnización. La nueva configuración de los derechos preexistentes, en principio no comporta privación de propiedad ni de bienes no derechos patrimoniales, sino el establecimiento de una serie de limitaciones generales respecto los usos y actividades en función de la conservación de estos espacios y de sus especies a proteger.

Las necesidades de conservación pueden hacer inviable la continuidad de algunas actividades o afectar a determinados derechos ya consolidados. En estos casos, si se produce una vulneración del estatuto de propiedad previamente consolidado, existirá derecho a la indemnización. Pero sólo en tales casos, es decir, no cuando la declaración no lleve consigo la eliminación sino la transformación hacia el futuro”.

Evidentemente que no a todos pueda satisfacer la respuesta que hoy día se ofrece a la conservación del Parque. Y en cierto sentido, hasta es lógico que aquéllos que han venido disfrutando de unos derechos, vean una injerencia administrativa o política la regulación del Espacio Natural. Pero sin embargo, esa regulación, que busca la utilización racional de los recursos naturales como ordena el artículo 45.2 de la Constitución española, está revestida de objetividad y de búsqueda del interés general al ser realizada por la Administración Pública.

Tampoco pueden desconocerse los distintos cauces participativos con que cuenta el Parque para que todos puedan tener voz en las decisiones del Parque, pero siempre dentro de la búsqueda del interés general que envuelve la propiedad privada situada en el Parque. E incluso así, nuestro Estado ambiental de Derecho tiene los resortes necesarios para que aquéllos que crean que una decisión de la Administración no es ajustada a derecho puedan acudir a los Tribunales de Justicia para dilucidar acerca de ella.

La nueva idea central que se instaura con la declaración del Espacio Natural de Sierra Nevada, aglutinador de las figuras del Parque Natural y Nacional, es la búsqueda de un desarrollo sostenible superador de la búsqueda de un mero desarrollo económico. Desarrollo sostenible entendido como aquel desarrollo que concilia el avance económico y tecnológico con la salvaguarda del medio ambiente para las generaciones no sólo futuras, sino también presentes (cuestión olvidada para algún sector doctrinal, pues este principio es de vital importancia en las áreas de influencia socioeconómica de los Espacios Naturales). Y es además esa búsqueda del desarrollo sostenible la que va a repercutir en mayor beneficio de las poblaciones de Sierra Nevada y su entorno que el mero desarrollo económico, como además ha quedado demostrado

de manera fehaciente en el Informe socioeconómico del espacio natural protegido Sierra Nevada, que establece un minucioso análisis del impacto positivo en la economía de la comarca desde 1989 (fecha de creación del Parque Natural) hasta 2005.

Como pusimos de relieve al principio de este capítulo, el Espacio Natural de Sierra Nevada emerge formalmente con el Decreto 24/2007, de 30 de enero, por el que se declara el espacio natural de Sierra Nevada y se regulan los órganos de gestión y participación de los espacios naturales de Doñana y de Sierra Nevada, de manera que a través del mismo se procede a articular administrativamente la gestión integral del Parque Nacional y del Parque Natural de Sierra Nevada en el seno de la Administración de la Junta de Andalucía. Mediante el Real Decreto 712/2006, de 9 de junio, se aprobó el Acuerdo de ampliación de las funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de conservación de la naturaleza (Parques Nacionales de Doñana y Sierra Nevada), mención que debe completarse con el Real Decreto 1670/2008, de 17 de octubre, sobre ampliación de medios económicos adscritos al traspaso a la Comunidad Autónoma de Andalucía, aprobado por el Real Decreto 712/2006, de 9 de junio, de ampliación de funciones y servicios de la Administración del Estado en materia de conservación de la naturaleza (Parques Nacionales de Doñana y Sierra Nevada).

La declaración del ENSN, como analizamos en otra parte de la obra, tiene su fundamento en la reconducción que el Alto Tribunal hace de las competencias de gestión de los Parques Nacionales, situándolas, con carácter exclusivo, en la esfera de las Comunidades Autónomas. Así, por mor de estos pronunciamientos, en virtud del Real Decreto 712/2006, de 9 de junio, por el que se amplían las funciones y servicios de la Administración del Estado traspasados a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de conservación de la naturaleza, el Estado ha traspasado a nuestra Comunidad Autónoma las funciones y servicios referidos a la administración y gestión de los Parques Nacionales de Doñana y Sierra Nevada, que han sido posteriormente asignados a la Consejería de Medio Ambiente en virtud del Decreto 137/2006, de 4 de julio.

Atendiendo a lo anteriormente expuesto el DENSN, con el fin de garantizar la gestión integral del Parque Nacional y el Parque Natural de Sierra Nevada, declara el Espacio Natural de Sierra Nevada y traslada al mismo el modelo de gestión establecido en la Ley 8/1999, de 27 de octubre, del Espacio Natural de Doñana, regulando los órganos competentes para la dirección y gestión de ambos Espacios Naturales.

Como señala su artículo segundo, a través de dicha norma, se declara el Espacio Natural de Sierra Nevada cómo ámbito unitario de gestión que comprenderá el espacio geográfico integrado por el Parque Nacional de Sierra Nevada creado por la Ley 3/1999, de 11 de enero y por el Parque Natural de Sierra Nevada declarado por la Ley 2/1989, de 18 de julio por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección.

De conformidad con el artículo 5 del DENSN podemos dividir el organigrama del ENSN en dos grandes áreas funcionales dependientes de la Dirección, a quien corresponde la coordinación de las mismas, así como la gestión administrativa y de personal y la gestión económica, según el art. 3 ENSN:

- El área de Conservación, bajo la cual se sitúan los equipos de conservación e investigación, usos y aprovechamientos tradicionales, y protección ambiental (autorizaciones e informes). Por tanto, su cometido está vinculado a la conservación, recuperación y restauración de hábitats, ecosistemas y especies, relaciones con los órganos y entidades responsables de las actividades de investigación y seguimiento científico.
- El área de Gerencia, en la que uso público y atención al visitante, desarrollo sostenible y administración son sus tres vertientes orgánicas. Las actuaciones relativas al plan de desarrollo sostenible y a las relaciones con el entorno son sus principales cometidos.

En cuanto al Consejo de Participación, la propia Exposición de Motivos de la norma avanza que teniendo en cuenta la importancia de la actividad humana en la configuración de estos espacios, se desarrollan las previsiones de la Ley 8/1999, de 27 de octubre, sobre el Consejo de Participación como órgano de participación de la sociedad y de colaboración de las Administraciones públicas implicadas en la gestión del Espacio Natural de Doñana y se crea un órgano de las mismas características para el Espacio Natural de Sierra Nevada. Dichos Consejos asumen las funciones que corresponden a los Patronatos de los Parques Nacionales y a las Juntas Rectoras de los Parques Naturales afectados. De las reuniones celebradas hasta la fecha, cabe destacar la configuración de tres equipos de trabajo o comisiones: socioeconómica; infraestructuras, equipamientos y servicios; y, una tercera, de conservación e investigación.

En cuanto al régimen sancionador, interesa destacar que de conformidad con la Disposición adicional segunda DENSN, la resolución corresponderá a los órganos que tengan atribuida dicha competencia por la normativa que resulte de aplicación a los hechos constitutivos de infracción.

En otro orden, cabe destacar que la normativa de uso público y turismo activo del espacio natural de Sierra Nevada fue publicada el 26 de junio de 2008, con objeto de dotar una norma unificadora de ambos espacios en relación a las actividades y uso público del Espacio, sin perjuicio de su diferente intensidad en función de la zonificación a la que se refiera ese uso público o actividad. Ello además debe ser puesto en relación con la modificación señalada por el Decreto 15/2011, de 1 de febrero, por el que se establece el régimen general de Planificación de los Usos y Actividades en los Parques Naturales y se aprueban medidas de agilización de procedimientos administrativos, debiendo significarse que de conformidad con la Disposición Adicional primera de la citada norma, será de aplicación al Parque Nacional de Sierra Nevada el Capítulo III del meritado Decreto, que bajo la rúbrica de “procedimientos”, regula los relativos a las actividades sujetas a autorización y comunicación previa. Asimismo, se establece que corresponderá al equipo de gestión del Espacio Natural de Sierra Nevada el ejercicio de las competencias establecidas en el Decreto en materia de autorizaciones, comunicaciones previas e informes preceptivos, lo que correlativamente comporta que la relación de puestos de trabajo en el Espacio esté adecuadamente proporcionada a las competencias atribuidas para, ex art. 103 CE, poder ejercer las funciones encomendadas de manera eficaz.

IV. CONCLUSIONES

El ENSN emerge como una figura nominalmente aglutinadora tanto del Parque Nacional como del Parque Natural, sin que suponga la eliminación material de ambas figuras, sino que precisamente conlleva la coexistencia de las mismas bajo la denominación de Espacio Natural. La articulación práctica de dicha figura va a ser la que definitivamente marque el éxito de su pervivencia, siendo necesario dotar del correspondiente PORN al ENSN, todavía en fase de información pública. En cuanto a la participación social, la conexión entre órgano de dirección, Consejo de Participación y Grupos de Desarrollo Rural se antoja vital para que la figura del Espacio Natural no sólo sea aceptada, sino vista realmente como dinamizadora de una comarca necesitada de una nueva visión socioeconómica, que vaya abandonando progresivamente aquellos sectores no respetuosos con el medio y en la que se vayan priorizando aquellas actividades sostenibles sin que ello suponga una renuncia a los principios y valores que encierra este enclave singular.



CAPÍTULO
8

RÉGIMEN DE
PARTICIPACIÓN
PÚBLICA EN LOS
ESPACIOS NATURALES
PROTEGIDOS
DE ANDALUCÍA

I. INTRODUCCION

La problemática de la participación pública en los espacios naturales protegidos de Andalucía deriva de una serie de factores que la condicionan, la determinan e incluso la limitan en su desarrollo, a saber:

1º. La discusión del principio de participación de los ciudadanos en la gestión de la res pública es bien conocida por la doctrina tradicional (por todos *Sánchez Morón*) que ha tratado siempre de lograr implicar a los ciudadanos, como administrados, en los centros directivos o en los núcleos de decisión administrativa con objetivos muy distintos. En unos casos, con la intención de tratar de perfilar una Administración más transparente, más democrática, en la que el ciudadano, además de ser el destinatario o el sujeto pasivo del servicio público pudiera también incidir de alguna forma, junto con el dirigente político y el técnico funcionario, en la determinación de los designios de la acción pública. En otras ocasiones, la participación pública de los ciudadanos en la gestión administrativa pretendía lograr, de forma aparentemente paradójica, obtener un mayor control y dirección en la actuación pública. Los ciudadanos, como garantes, conocían y aprobaban las decisiones de la Administración y por otra parte, los dirigentes de la Administración, adquirirían certeza de que los proyectos o las ideas que surgieran de una administración con participación pública, obtendrían un mayor respaldo y legitimidad en la sociedad civil.

Pero esos no han sido los únicos fines que han perseguido los partidarios de la participación de los ciudadanos en la Administración Pública del siglo XXI. Fundamental, sin duda, ha sido la opinión de quienes mantenían que en todo centro de gestión debían coexistir visiones técnicas, científicas y de distintos sectores de la sociedad para, de esa forma, lograr un resultado más adecuado, más idóneo para la consecución del interés general.

Este es uno de los condicionantes de la problemática de la participación pública en Andalucía; el modelo *inacabado* de la participación pública en la Administración. Inacabado en cuanto a que ha evolucionado de una actividad relacionada con la información, el acceso a los registros y a los documentos administrativos hasta llegar a una actividad con una naturaleza diametralmente opuesta. Una participación activa, que desea trascender de la esfera consultiva y llegar hasta el órgano de decisión, pasar del simple asesoramiento a la resolución del problema. Un modelo de participación que llega, incluso, a exigir el acceso a la tutela jurisdiccional como elemento para facilitar la participación.

Esta circunstancia implica que en nuestra normativa andaluza se refleje cómo la participación ciudadana en las entidades públicas va experimentando fases o etapas, estadios y evolución. La legislación andaluza recoge desde los orígenes de los modelos de órganos de participación ciudadana en los espacios públicos, hasta los órganos multidisciplinares regulados en la normativa medioambiental moderna.

En consecuencia la primera conclusión de la temática que abordamos debe ser que la participación pública en los espacios naturales se encuentra sometida a la evolución de un modelo inacabado, en constante revisión.

2º. El segundo factor es, sin duda, Europa. El todopoderoso derecho comunitario ha alcanzado, y en muchas ocasiones, impulsado, el régimen de participación de los ciudadanos en la vida pública. En un primer momento con la voluntad de hacer más transparente la administración comunitaria, con el derecho de acceso como señala CERRILLO I MARTINEZ, pero más tarde consciente de que crearía un efecto reflejo sobre el resto de Administraciones en Europa. Consciente también de que el derecho interno de los países sufre un efecto mimético, en ocasiones indeseado, pero de gran eficacia entre los vecinos del euro.

Este impulso en el régimen de participación que en principio tenía carácter limitado, posteriormente, fue ampliándose y dando lugar a distintos actos normativos.

Europa marcaba el régimen de participación pública a las Administraciones de sus estados miembros. Eso sí, un régimen de participación con diferente intensidad, según la materia (de gran intensidad en el ámbito medioambiental, dialogo social, y más limitado en la administración económica, en la administración de justicia etc..) y también según el nivel sobre el que incidiera.

Un régimen que ha alcanzado a Andalucía. La administración autonómica ha tratado de no quedar rezagada en su normativa. Las distintas normas han logrado facilitar al ciudadano la esfera de actuación que el derecho comunitario le había reconocido. El párrafo tercero artículo 28 del nuevo Estatuto recoge expresamente que:

“Todas las personas tienen derecho a acceder a la información medioambiental de que disponen los poderes públicos, en los términos que establezcan las leyes”.

Este artículo supone un reconocimiento expreso de carácter estatutario del Derecho a la información medio ambiental. Su trascendencia e importancia supera cualquier mención programática. Además la norma estatutaria recoge el artículo 37 en cuanto al respeto al medio ambiente y el artículo 57 en cuanto a las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de medio ambiente.

Llegamos así al tercer pilar que condiciona la participación ciudadana en los espacios públicos; la transformación del medio ambiente.

3º. La concepción del medio ambiente como un patrimonio común ha ido desarrollándose y a medida que crecía era más indispensable la participación ciudadana. Así se consideraba desde instituciones comunitarias y así se ha desarrollado también desde el resto de poderes públicos que buscaban un lugar de la sociedad civil, del administrado, entre los técnicos y los políticos, un espacio del administrado en la administración para proteger el medio ambiente, como patrimonio común de ambos.

Hoy es pacífico que el medio ambiente es una referencia indispensable en las políticas públicas y en la penetración de ámbitos materiales administrativos. Así lo recogió expresamente el VI PROGRAMA DE ACCIÓN, MEDIO AMBIENTE 2010 “*el futuro está en nuestras manos*” cuando situó como uno de sus grandes ejes la integración de la política medio ambiental en el resto de las políticas y como uno de los valores a integrar en la contratación pública, hasta llegar a la denominación acuñada por algún autor, “*el estado ambiental de derecho*”

Esta es la razón de la virulencia y el contenido que tiene en el medio ambiente la participación pública. Hasta tal extremo de reconocer, en un sector con unos límites amplios y un efecto transversal en la realidad, la denominada gobernanza ambiental: la Ley 27/2006 de 18 de julio, por la que se Regulan los Derechos de Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en materia de Medio Ambiente. Una norma que incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE e incorpora tres ámbitos de gobernanza; la libertad de información, activa y pasiva; la participación administrativa y el acceso a la justicia.

Si bien la Comunidad Autónoma de Andalucía había adoptado medidas en materia de información y educación ambiental en el marco de la *Estrategia Andaluza de Educación Ambiental* además de las normas relativas a la evaluación ambiental, lo cierto es que la primera referencia a la Directiva 2003/4/CE de 28 de enero del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa al Acceso a la Información Ambiental se produjo con el Título II de la Ley 7/2007, de 9 de junio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental. Son los artículos 5 a 14 de la norma los que se encargarán de recoger el régimen de participación ciudadana en el medio ambiente dentro del ordenamiento andaluz.

4º. El régimen competencial en materia del medio ambiente. La participación pública en los espacios naturales protegidos queda condicionada en gran medida por el reparto competencial que corresponde al Estado y a la Comunidad Autónoma de Andalucía. Tras las STC 194/2004, de 10 de noviembre, 81/2005, de 6 de abril y 100/2005, de 20 de abril es indudable que la Comunidad Autónoma ostenta competencia exclusiva en materia de espacios naturales protegidos, le corresponde el desarrollo legislativo y ejecución en materia de medio ambiente, la adopción de medidas adicionales de protección y la gestión de las Parques Nacionales que se encuentren en su territorio junto con la competencia exclusiva en materia de procedimiento administrativo derivado de las especialidades de su organización propia, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 47 del mismo Estatuto.

Esta distribución competencial reforzada con el artículo 57 del reformado Estatuto de Autonomía de Andalucía aprobado mediante Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, conlleva que el régimen de participación pública en materia medioambiental con carácter general, y respecto a los espacios naturales protegidos con carácter particular, dependa en gran medida de la intervención de la Administración Autonómica.

Esta sinergia en la actuación de los poderes públicos, como lo ha calificado el máximo intérprete de la CE (SSTC 64/1982 Y 170/1989), y el movimiento concéntrico de la actuación administrativa van a modular los cauces de participación en los espacios naturales protegidos.

Estas son las premisas con las que debe presentarse la problemática de la participación pública en los espacios naturales. La suma del modelo de participación pública, más la incidencia del derecho comunitario, la actuación de los poderes públicos implicados y la transformación del concepto medio ambiente es el resultado del régimen actual de participación ciudadana.

Además, esta fórmula revela las claves del futuro en este ámbito: el modelo de participación ciudadana, el desarrollo competencial autonómico, la dimensión medio ambiental de la realidad y Europa.

Según evolucionen estas claves, el resultado de la fórmula será de una u otra manera. No obstante, y a diferencia de lo que suele suceder en otros ámbitos dónde surgen variables inciertas, es indudable que el futuro régimen de participación depende exclusivamente de estos cuatro factores.

II. PARTICULARIDADES DEL RÉGIMEN JURIDICO DE PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN LOS ESPACIOS NATURALES DE ANDALUCÍA

1. CONSIDERACIONES SOBRE EL DERECHO DE PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN EL MEDIO AMBIENTE

El artículo 45 de la Constitución Española configura el medio ambiente como un bien jurídico cuyo disfrute corresponde a los ciudadanos y cuya conservación es una obligación compartida por los poderes públicos y la sociedad en su conjunto. Todos tienen el derecho a exigir a los poderes públicos que adopten las medidas necesarias para garantizar la adecuada protección del medio ambiente, para disfrutar del derecho a vivir en un medio ambiente adecuado. Correlativamente el precepto constitucional impone a todos la obligación de preservar y respetar ese mismo medio ambiente.

Para que los ciudadanos, individual o colectivamente, puedan participar en esa tarea de protección de forma real y efectiva, resulta necesario disponer de los medios instrumentales adecuados, cobrando hoy especial significación la participación en el proceso de toma de decisiones públicas.

De esta forma la participación, que con carácter general consagra el artículo 9.2 de la Constitución en relación con el artículo 23 del mismo cuerpo normativo, y para el ámbito administrativo el artículo 105 de la CE, garantiza el funcionamiento democrático de las sociedades e introduce mayor transparencia en la gestión de los asuntos públicos.

La configuración de este derecho de participación pública medioambiental implica en nuestro ordenamiento jurídico un nuevo modelo de actuación administrativa. Supone una modulación del tradicional procedimiento administrativo para permitir la intervención de los ciudadanos en la toma de decisiones. Su trascendencia es formidable ya que supone abrir el procedimiento administrativo a todas las actuaciones que incidan sobre el medio ambiente; actuaciones sobre la atmosfera, sobre las playas o sobre determinados valores medio ambientales.

En el caso de la RENPA, el derecho de participación pública encuentra aún más relevancia, ya que se trata de espacios naturales de un gran valor medioambiental donde confluyen distintos colectivos interesados y generalmente también coinciden varias Administraciones Públicas en el ejercicio de sus competencias.

La definición jurídica de esta participación y su instrumentación a través de herramientas legales que la hagan realmente efectiva constituyen en la actualidad uno de los ámbitos en los que con mayor intensidad ha progresado el Derecho medioambiental internacional y, por extensión, el Derecho Comunitario y el de los Estados que integran la Unión Europea.

En esta línea, debe destacarse el Convenio de la Comisión Económica para Europa de Naciones Unidas sobre acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, hecho en Aarhus el 25 de junio de 1998.

Conocido como Convenio de Aarhus, parte del siguiente postulado: para que los ciudadanos puedan disfrutar del derecho a un medio ambiente saludable y cumplir el deber de respetarlo y protegerlo, deben tener acceso a la información medioambiental relevante, deben estar legitimados para participar en los procesos de toma de decisiones de carácter ambiental y deben tener acceso a la justicia cuando tales derechos les sean negados.

Estos derechos constituyen los tres pilares sobre los que se asienta el Convenio de Aarhus:

- 1º. El pilar de acceso a la información medioambiental con dos partes: el derecho a buscar y obtener información que esté en poder de las autoridades públicas, y el derecho a recibir información ambientalmente relevante por parte de las autoridades públicas, que deben recogerla y hacerla pública sin necesidad de que medie una petición previa.
- 2º. El pilar de participación del público en el proceso de toma de decisiones, que se extiende a tres ámbitos de actuación pública: la autorización de determinadas actividades, la aprobación de planes y programas y la elaboración de disposiciones de carácter general de rango legal o reglamentario.
- 3º. El tercer pilar está constituido por el derecho de acceso a la justicia y tiene por objeto garantizar el acceso de los ciudadanos a los tribunales para revisar las decisiones que potencialmente hayan podido violar los derechos que en materia de democracia ambiental les reconoce el propio Convenio.

España ratificó el Convenio de Aarhus en diciembre de 2004, entrando en vigor el 31 de marzo de 2005.

La propia Unión Europea impulsó el Reglamento 2006/1367/CE, de 6 septiembre, sobre aplicación, a las instituciones y organismos comunitarios, de las disposiciones del Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, y dos Directivas a través de las cuales se incorporan de manera armonizada para el conjunto de la Unión las obligaciones correspondientes a los pilares de acceso a la información y de participación en los asuntos ambientales. Se trata de la Directiva 2003/4/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, sobre el acceso del público a la información ambiental y por el que se deroga la Directiva 90/313/CEE, del Consejo, y de la Directiva 2003/35/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, por la que se establecen medidas para la participación del público en determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación pública y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE.

Por su parte el TJCE también ha intervenido como garante de la transposición de las Directivas en distintas ocasiones, pudiendo citar STJCE de 16 julio 2009 (Sala Segunda) caso Comisión de las Comunidades Europeas contra Irlanda.

En consecuencia, el objetivo de la Ley 27/2006 de 18 de julio, por la que se Regulan los Derechos de Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en materia de Medio Ambiente era definir un marco jurídico que a la vez respondiese a los compromisos asumidos con la ratificación del Convenio y lleve a cabo la transposición de dichas Directivas al ordenamiento interno.

El Título III de la Ley se ocupa del derecho de participación pública en los asuntos de carácter ambiental en relación con la elaboración, revisión o modificación de determinados planes, programas y disposiciones de carácter general.

La regulación de las demás modalidades de participación previstas en el Convenio y en la legislación comunitaria (procedimientos administrativos que deben tramitarse para la concesión de autorizaciones ambientales integradas, para evaluar el impacto ambiental de ciertos proyectos, para llevar a cabo la evaluación ambiental estratégica de determinados planes y programas o para elaborar y aprobar los planes y programas previstos en la legislación de aguas) difieren de la legislación sectorial correspondiente.

Debemos distinguir:

- a. Al ser un ámbito de competencia compartida con las Comunidades Autónomas, la Ley no determinaba procedimiento alguno, sino que se limita a establecer el deber general de promover la participación real y efectiva del público; conminando a las Administraciones públicas a que, al establecer y tramitar los correspondientes procedimientos, que velen por el cumplimiento de una serie de garantías reconocidas tanto por la legislación comunitaria como por el Convenio de Aarhus, que la Ley enuncia como principios informadores de la actuación pública en esta materia: hacer públicamente accesible la información relevante sobre el plan, programa o disposición normativa; informar del derecho a participar y de la

forma en la que lo pueden hacer; reconocer el derecho a formular observaciones y comentarios en aquellas fases iniciales del procedimiento en las que estén aún abiertas todas las opciones de la decisión que haya de adoptarse; justificar la decisión finalmente adoptada y la forma en la que se ha desarrollado el trámite de participación.

En ambos casos, se prevé que corresponde a cada Administración determinar qué miembros del público tienen la condición de persona interesada y pueden, por consiguiente, participar en tales procedimientos.

La Ley otorga este reconocimiento a las personas jurídicas sin ánimo de lucro que se dediquen a la protección del medio ambiente y cumplan los demás requisitos previstos por la Ley en su artículo 23. Estas garantías en materia de participación serán de aplicación, según dispone el artículo 17, en relación con aquellos planes y programas previstos en la Directiva 2003/35/CE.

- b. En cuanto a los procedimientos de elaboración de disposiciones reglamentarias, el artículo 18 incorpora una lista abierta en la que se enumeran las materias en cuya regulación deberán observarse los principios y garantías que en materia de participación establece la Ley. Se excluyen, no obstante, las normas que tengan como único objetivo la defensa nacional o la protección civil, las que persiguen exclusivamente la aprobación de planes y programas y las que supongan modificaciones no sustanciales de normas ya existentes.

Finalmente la, Ley 27/2006 de 18 de julio, por la que se Regulan los Derechos de Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en materia de Medio Ambiente introdujo como novedad el denominado Consejo Asesor del Medio Ambiente previsto en el artículo 19 de esta disposición que como veremos queda sustituido por el Consejo Estatal de Patrimonio y Biodiversidad según el Dictamen del Consejo de Estado de 28 de mayo de 2009.

2. LA PARTICIPACION PÚBLICA EN LOS ESPACIOS NATURALES DE ANDALUCÍA

La primera conclusión en esta materia que debe extraerse del examen de la normativa andaluza es que en el ordenamiento andaluz el derecho de información medioambiental se encuentra en un nivel privilegiado en relación con el régimen de participación pública y el derecho a la justicia.

Como hemos expuesto, su reconocimiento en el artículo 28 del reformado Estatuto de Autonomía implica otorgarle un carácter cualificado dentro del ordenamiento jurídico andaluz.

Esta distinción, que se constata además con su regulación pormenorizada en la LGICA en los artículos 5 a 9, contrasta con la regulación estéril que ostenta el derecho de participación en la normativa andaluza, previsto con carácter general en el artículo 5 de la citada Ley.

Para examinar cuál es la dimensión del derecho de participación pública en la RENPA es conveniente analizar la normativa medioambiental andaluza donde puede distinguirse un régimen general del derecho de participación pública y algunas figuras administrativas que constituyen un cauce *ad hoc* creado por la normativa administrativa para la participación ciudadanos y de los poderes públicos en la gestión administrativa. Siguiendo el esquema clásico de la Teoría General del Derecho, podemos examinar el derecho de participación en los espacios públicos de la siguiente manera:

1º Titulares del derecho de participación pública en la RENPA

En principio ostentan la condición de titulares de este derecho de participación todos los ciudadanos, sin distinción alguna, sea persona física o jurídica. En consecuencia y tal y como recoge el artículo 10 de la LGICA se puede ejercitar este derecho por cualquier ciudadano con los límites previstos en el artículo 7 del Código Civil.

Cabe plantearse si puede ejercitar este derecho una Administración que intervenga en el ejercicio de sus competencias. En principio no alberga duda que debe reconocerse, al igual que a cualquier ciudadano, si actúa en el ejercicio de su esfera jurídico privada.

Cuestión distinta es si puede ejercitar el derecho de participación cuando intervenga en su esfera jurídico pública, en el ejercicio de sus competencias. Piénsese el supuesto de intervención de una entidad local integrada dentro del espacio natural protegido que pretende participar en la elaboración de un plan.

Pues bien, sin perjuicio del cauce propio que además le pueda corresponder, a nuestro juicio, y dado el tenor del artículo 10 de la LGICA en relación con los postulados comunitarios, debiera admitirse su participación.

La legitimación que, como hemos expuesto, no está limitada en principio sí queda condicionada cuanto se trata de participación en procedimientos administrativos conforme al artículo 10.2 de la LGICA. En estos casos, la norma exige ostentar la condición de interesado con arreglo a lo dispuesto en el artículo 31 de la LRJPAC. Es preciso que el ciudadano que pretenda participar acredite un interés en el procedimiento concreto.

Debe considerarse que se trata de supuestos donde se encuadran la concesión de autorizaciones licencias o permisos en los que pueden concurrir varios intereses y el derecho de participación debe quedar modulado.

2º Contenido del derecho de participación pública en los espacios naturales

Respecto al conjunto de facultades que otorga este derecho subjetivo respecto a la gestión de los espacios naturales protegidos debemos diferenciar tres aspectos fundamentales; la intervención en planes, programas y disposiciones generales que incidan sobre espacios naturales, la participación pública en procedimientos administrativos de concesión de autorizaciones que incidan en estos ámbitos de protección y la participación a través de órganos consultivos o de asesoramiento.

2.1. PARTICIPACIÓN EN PLANES, PROGRAMAS Y DISPOSICIONES GENERALES QUE INCIDAN EN LOS ESPACIOS PROTEGIDOS

El artículo 10.1 de la LGICA se refiere a este aspecto de la siguiente manera:

1º.- El primer párrafo señala que:

Para promover una participación real y efectiva de la ciudadanía en la elaboración, modificación y revisión de los planes y programas medioambientales, así como de disposiciones de carácter general en la materia, la Administración de la Junta de Andalucía velará:

- a) *La ciudadanía tenga acceso a la Red de Información Ambiental de Andalucía.*
- b) *Se informe a la ciudadanía, a través de los medios apropiados, sobre cualquier iniciativa de elaboración de propuestas de planes y programas medioambientales, así como de disposiciones de carácter general en la materia, o, en su caso, de su modificación o de su revisión y se ponga a disposición de la misma la información pertinente sobre tales iniciativas.*
- c) *Que la ciudadanía pueda formular observaciones y alegaciones antes de que se adopte la decisión sobre el plan, programa o disposición de carácter general, la forma en que lo pueden hacer y que éstas sean debidamente tenidas en cuenta por la Administración pública.*
- d) *Se informe a la ciudadanía del resultado definitivo de las decisiones adoptadas y de los motivos y consideraciones en los que se basan las mismas.*

Este primer párrafo garantiza, aparentemente, la participación ambiental a través de estas cuatro vías;

1º. El acceso a la Red de Información Ambiental de Andalucía. En un sentido estricto éste no es un medio para garantizar el derecho de participación, sino el derecho de información.

Como señala el artículo 9 de la LGICA la Red de Información Ambiental de Andalucía tiene como objeto la integración de toda la información alfanumérica, gráfica o de cualquier otro tipo sobre el medio ambiente en Andalucía, generada por todo tipo de centros productores de información ambiental en la Comunidad Autónoma, para ser utilizada en la gestión, la investigación, la difusión pública y la toma de decisiones.

Pues bien, su acceso o su divulgación es una obligación que debe entenderse comprendida dentro del derecho a la información y no dentro del derecho de participación en un sentido estricto.

Si bien es cierto que ambos derechos pueden estar conectados, no es deseable establecer una interrelación necesaria entre el derecho de información y participación ya que, de ser así, se desnaturalizaría el verdadero contenido que le corresponde a cada uno. Información y participación deben mantener su espacio propio y no es conveniente relacionarlos en preceptos que definen el contenido de cada uno de los derechos.

Cabría plantearse si puede articularse un recurso contencioso administrativo acumulando tanto la vulneración del derecho a la información como el derecho de participación, entendiéndose que en ocasiones no se tiene acceso a la información ambiental, como requisito básico para poder ejercitar el derecho de participación.

En este caso, en torno a la acumulación de los motivos y la posible concurrencia de desviación procesal resulta ilustrativa la Sentencia núm. 1960/2008 de 22 diciembre Tribunal Superior de Justicia de C. Valenciana (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª).

2º. De igual forma, los apartados b) y d) del artículo 10 tampoco recogen, en términos exactos, un instrumento que garantice la participación pública. Recogen un elemento interesante para que los ciudadanos conozcan las iniciativas en materia de disposiciones que afecten al medio ambiente. Es decir una herramienta para garantizar el derecho de información pero no el de participación.

3º. Solamente el párrafo c) recoge en un sentido estricto un instrumento de participación pública en el medio ambiente. Este precepto permite que los ciudadanos puedan realizar observaciones o alegaciones sobre planes, programas y disposiciones generales en materia medio ambiental. Este derecho debe caracterizarse de la siguiente manera:

A. Se trata de una participación que permite realizar alegaciones u observaciones sobre planes, programas y disposiciones generales en materia medio ambiental. En consecuencia sería aplicable a los supuestos de espacios naturales.

Dos conclusiones deben extraerse. De un lado, la participación se ciñe exclusivamente a planes, programas y disposiciones generales.

Por otro lado, y como un problema constante en esta esfera, la delimitación de la "*materia medio ambiental*", produce que puedan surgir conflictos sobre que ámbitos deben quedar abiertos a la participación ciudadana y qué otra esfera debe quedar excluida la intervención de la ciudadanía. En este sentido puede tomarse como referencia lo dispuesto en el artículo 2.2.3 de la Ley 26/2007 cuando define los contenidos de la información ambiental.

En este sentido también resulta ilustrativa la Sentencia núm. 1859/2008 de 9 diciembre Tribunal Superior de Justicia de C. Valenciana (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª).

Estos contenidos pueden considerarse como criterios para delimitar la materia ambiental a efectos del derecho de participación pública

Resaltar también que el precepto permite observaciones y alegaciones, es decir, manifestaciones sobre aspectos técnicos que perfilen el contenido (observaciones) y también auténticas pretensiones sobre el fondo de la cuestión que puedan variar el diseño de la propuesta presentada (alegaciones).

B. En la configuración legal del derecho de participación destaca igualmente que la norma fija un plazo para formular las observaciones o alegaciones. Es preciso que se realicen antes de adoptar la decisión.

Destacar, igualmente, que el precepto siguiendo la redacción de la normativa comunitaria, exige a la Administración que tenga especial consideración a las propuestas u observaciones formuladas que, en todo caso, deberán ser contestadas de forma razonada.

A nuestro juicio, esta obligación que impone la norma a la Administración autonómica resulta poco efectiva en la práctica.

Es evidente que el legislador quiere otorgar una cualificación especial a la participación pública en este ámbito. No obstante, la especial consideración que exige la norma, se reduce en la práctica a extremar la diligencia en recibir, examinar y, en su caso, considerar las propuestas del público

Por ello, si la redacción del precepto no puede entenderse como una vía automática que implique la asunción de las observaciones formuladas, y por otro lado, la Administración, como obligación general, debe atender a las consultas planteadas, es difícil determinar cuál es realmente el verdadero alcance de la “especial consideración” que menciona el precepto.

Por ello y para facilitar el estatuto cualificado que corresponde a la ciudadanía en materia medio ambiental, la redacción del precepto debiera haber introducido fórmulas distintas a este especial deber de diligencia que parece recoger la norma.

2.2. LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA LA ADOPCIÓN DE DETERMINADOS ACTOS EN PARTICULAR

El artículo 10.2 de la LGICA reconoce la participación pública en el procedimiento administrativo para la adopción de determinados actos en particular. Señala el precepto que:

Las Administraciones públicas de la Comunidad Autónoma de Andalucía garantizarán, a través de la información pública y la audiencia a las personas interesadas, la participación en los procedimientos administrativos de autorización ambiental integrada, autorización ambiental unificada, evaluación ambiental de planes y programas y calificación ambiental.

La primera cuestión que debe destacarse es su carácter limitado respecto a la legitimación. Exclusivamente pueden participar los que ostenten la condición de interesados en el procedimiento administrativo.

En consecuencia cuando se vayan a adoptar actuaciones que sean susceptibles de autorización ambiental integrada, autorización ambiental unificada, evaluación ambiental o calificación ambiental en un espacio protegido será preciso garantizar la participación pública a través de conceder la información, así como un plazo de audiencia a los interesados.

A este respecto, respecto a la legitimación en las declaraciones de impacto ambiental resulta interesante la STS de 17 de noviembre de 1998 o la STS de 4 de febrero de 1991.

2.3. LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN ÓRGANOS CONSULTIVOS Y DE ASESORAMIENTO: LAS JUNTAS RECTORAS DE LOS ESPACIOS NATURALES, LOS PATRONATOS DE LOS PARQUES NACIONALES Y LOS DEMÁS CAUCES DE PARTICIPACIÓN

El tercer ámbito dónde se refleja el derecho de participación medioambiental es en la posibilidad de formar parte de órganos consultivos y de asesoramiento creados al efecto.

En los espacios naturales, esta posibilidad se plasma tradicionalmente en participar en la estructura administrativa de los Patronatos de los Parques Nacionales, las Juntas Rectoras de los Espacios Naturales y en la intervención en otros cauces de participación. Por ello debemos distinguir:

1. Patronatos de los Parques Nacionales. Siendo objeto de examen en otro capítulo de la obra las cuestiones competenciales, solamente es necesario apuntar que tras las STC 194/2004, 81/2005 y 331/2005, la configuración de los patronatos de los parques naturales se ha configurado de tal forma que permita respetar el modelo de gestión administrativa constitucionalmente previsto. De esta forma el artículo 18 de la Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales lo califica como órgano de participación de la sociedad en los Parques Nacionales, disponiendo que estarán adscritos, a efectos administrativos, a la Comunidad Autónoma en donde esté situado el Parque Nacional y añadiendo que en el caso de Parques Nacionales situados en varias Comunidades Autónomas, éstas establecerán de común acuerdo la adscripción del Patronato. En el caso de Parques Nacionales de competencia estatal estarán adscritos a la Administración General del Estado.

2. Las Juntas Rectoras de los Espacios Naturales. Previstas en el artículo 20 de la Ley 2/1989 de 18 de julio y desarrolladas en el Decreto 11/1990 de Creación de las Juntas Rectoras de los Parques Naturales. Estas Juntas Rectoras surgen como órgano colegiado de participación con la Consejería de Medio Ambiente.

Las Juntas Rectoras se integran, a efectos administrativos, en la Consejería de Medio Ambiente gozando de autonomía funcional y de organización en el ejercicio de las funciones consultivas y de control que le son propias.

Son funciones específicas de la Junta Rectora, en el ámbito territorial del correspondiente Parque Natural:

- a. Aprobar provisionalmente el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque y velar por su cumplimiento.
- b. Velar por la conservación de los valores del espacio y de defender sus bellezas y particularidades.
- c. Informar sobre toda clase de planes y sus modificaciones cuando afecten al ámbito territorial del Parque.
- d. Impulsar la concesión de los medios económicos precisos para que el Parque cumpla sus fines específicos.
- e. Emitir informe sobre los planes que afecten a los recursos naturales del Parque y a la conservación de sus valores singulares, así como en relación a los supuestos a los que se refiere el artículo 15 bis.2 de la ley 2/1989 de 18 de julio, por la

- que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y se establecen medidas para su protección.
- f. Proponer las medidas de coordinación entre órganos administrativos que suscite la aplicación en el Parque de la legislación vigente.
 - g. Interesar de los órganos administrativos competentes la adopción de medidas adecuadas para la mejor protección del Parque Natural.
 - h. Proponer posibles modificaciones del Parque Natural.
 - i. Proponer la ejecución y mejora de las vías de acceso.
 - j. Realizar cuantas gestiones se estimen beneficiosas para el Parque Natural.
 - k. Aprobar su Reglamento de Régimen Interior y las modificaciones del mismo.
 - l. Designar un Secretario que, si no fuese miembro de la Junta Rectora, actuará en la misma con voz y sin voto.

De esta forma, entre sus funciones destaca la facultad para aprobar el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque, lo que supone intervenir decisivamente en la definición del marco jurídico de uso y disfrute en el espacio natural.

También resulta de interés, la facultad para aprobar su reglamento de funcionamiento así como sus modificaciones. A este respecto, suele ser frecuente que las Juntas Rectoras establezcan dentro de su funcionamiento una comisión destinada a la concesión de autorizaciones para actuaciones que se van a desarrollar en el Espacio Natural. Con ello se logra una mayor participación de sus integrantes y transparencia en este tipo de actuaciones.

Apuntar igualmente las funciones de fomento de los valores naturales, así como su intervención en las posibles mejoras para la protección del espacio.

Más problemas plantean en la práctica las funciones de control o vigilancia que se atribuyen a las Juntas Rectoras de los Espacios Naturales. La cuestión es si, como demandan determinados colectivos sociales, pueden las Juntas Rectoras, al amparo de este título competencial genérico intervenir en asuntos que exceden de la competencia propia de la Consejería de Medio Ambiente, como Administración a la que se adscriben. Se plantea, en concreto, si las Juntas Rectoras son competentes para examinar el desarrollo de los planes que previamente informan, si pueden pedir información sobre autorizaciones dentro del espacio físico a otras entidades e incluso si pueden conminar a otras Administraciones a llevar a cabo determinadas actuaciones de cara a preservar los valores ambientales.

En definitiva, la polémica refleja la controversia del carácter transversal de las potestades de vigilancia y control de los valores ambientales que atribuye la normativa.

Se trata de una problemática compleja que debemos dejar apuntada. Solamente advertir que la opción que se adopte debe ir ligada inexorablemente a la concepción del derecho de participación que se asuma.

Una concepción activa y eficaz que reconozca a la Junta Rectora competencia para intervenir en las actuaciones enumeradas anteriormente o, por el contrario, una acepción del derecho de participación diluida, formal, que estime que la información y la protección de los valores ambientales debe realizarse exclusivamente bajo el paraguas del título competencial de la Consejería de Medio Ambiente.

3. Como cauces específicos de participación en los espacios naturales debemos citar, en primer lugar, las reuniones periódicas con los miembros de las Juntas Rectoras así como con los representantes de los Patronatos de acuerdo con lo previsto en el artículo 3 del Decreto 95/2003 que crea la RENPA.

Además es preciso citar, sin perjuicio de su análisis detallado posterior, el Consejo de Participación como órgano de colaboración y coparticipación entre las Administraciones implicadas, donde se ha de hacer efectiva la coordinación interadministrativa exigida constitucionalmente y además servir a la necesaria intervención de los ciudadanos en la gestión del Espacio Natural protegido.

También pueden citarse las reuniones que tienen como marco el Plan de Calidad Ambiental del Campo de Gibraltar, aprobado mediante Orden de 18 de abril del año 2000, o los Consejos de Participación Provincial, donde intervienen representantes de RENPA y distintos colectivos.

También citar el Comité de Asesoramiento de la Marca de Producto Parque Natural de Andalucía, como órgano colegiado de carácter asesor, adscrito a la Consejería de Medio Ambiente con dependencia directa de la Dirección General de la Red de Espacios Naturales Protegidos y Servicios Ambientales y creado en virtud del Decreto 27/2003, de 11 de febrero.

Como notas características de estos órganos podemos señalar:

1. Se enmarcan dentro de la Consejería de Medio Ambiente. Esta ubicación debe tenerse en cuenta respecto a cuestiones que puedan suscitarse. En consecuencia, su intervención no puede abarcar ámbitos materiales que no son competencia de la Consejería de Medio Ambiente.
2. Se van a regir supletoriamente por lo dispuesto en la LRJPAC respecto a su composición y funcionamiento. Este extremo es de gran utilidad respecto a las reglas que deben aplicarse en caso de abstención, recusación, suplencia y votación.

III. EL CONSEJO ESTATAL DE PATRIMONIO NATURAL Y BIODIVERSIDAD

1. NATURALEZA

El Consejo Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad es un órgano de participación pública en el ámbito de la conservación y el uso sostenible del patrimonio natural y la biodiversidad creado en el artículo 8 de la Ley 42/2007 de 14 de diciembre de Patrimonio Natural y Biodiversidad.

En su configuración legal destaca la asunción de las competencias del exiguo Consejo Nacional de Bosques. En efecto, la disposición adicional cuarta de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, señala que:

"El Consejo Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad, creado en el artículo 8 de esta Ley, asume las funciones del Consejo Nacional de Bosques"

Esta cuestión ocasionó críticas de sectores, sobre todo del Colegio de Ingenieros de Montes.

Señalaba el referido Colegio que bosques y recursos naturales no son exactamente lo mismo, quedando entonces diluida y sin protagonismo la función en materia de bosques. En particular, se indicaba que en la composición del Consejo Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad resultaba inaceptable la desaparición de parte de los representantes del sector forestal que actualmente existen en el Consejo Nacional de Bosques.

Pese a ello, otro sector de la doctrina y el propio Dictamen del Consejo de Estado de 28 de mayo de 2009 sobre la elaboración de la norma, estimaba que dada la nueva naturaleza del Consejo, que tiene funciones mucho más amplias que las que tenía el Consejo Nacional de Bosques, no resultaba lógica la alegación del Colegio de Ingenieros de Montes, siendo perfectamente ajustado a la ley 42/2007 que éste quedase suprimido y sus funciones integradas en las del nuevo Consejo Estatal, ya que así lo recogía expresamente la disposición adicional cuarta, apartado 2, de la Ley 42/2007.

Además el Consejo Estatal sustituye en sus funciones al Consejo Asesor de Medio Ambiente (CAMA). Aunque formalmente las funciones de éste estaban recogidas en una norma con rango de ley (el artículo 19 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente) también el Consejo Estatal ha sido ya creado con las mismas funciones en otra norma con rango de ley (la Ley 42/2007) para asegurar la participación pública en el ámbito más específico de las políticas públicas de conservación del patrimonio natural y de la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad.

También en relación a su naturaleza, debemos precisar que se trata de un órgano consultivo encargado de informar, entre otros, las normas y planes de ámbito estatal relativas al patrimonio natural y la biodiversidad, y en el que se integran, con voz pero sin voto, las Comunidades Autónomas y una representación de las entidades locales, a través de la asociación de ámbito estatal más representativa.

La Ley remite su evolución al desarrollo reglamentario dónde se establecerían su composición y funciones previa consulta con las Comunidades Autónomas garantizándose, en todo caso, la participación de las organizaciones profesionales, científicas, empresariales, sindicales y ecologistas más representativas.

Es el Real Decreto 948/2009, de 5 de junio, por el que se determinan la composición, las funciones y las normas de funcionamiento del Consejo Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad, (RDCEPB) la norma que desarrolla esta cuestión.

2. COMPOSICIÓN

Se trata de un órgano de composición amplia, por no decir excesiva, con Presidente, que es el Secretario de Estado de Medio Rural y Agua, el Vicepresidente que es el Secretario General de Medio Rural, y una serie de vocales que conforman hasta cincuenta y cuatro miembros.

Esta cuestión ya fue denunciada por distintos colectivos en el proceso de elaboración de la norma.

En concreto, en las alegaciones al Proyecto de Real Decreto, Ecologistas en Acción, Greenpeace, Amigos de la Tierra, WWF/Adena y SEO/BirdLife señalaron que el tamaño del Consejo era desmesurado resultando por tanto potencialmente inoperante: 64 personas.

Por esta razón, consideraban que la composición del Consejo Estatal debía aligerarse mucho respecto de la propuesta, especialmente en lo que se refiere a miembros de la Administración General del Estado.

Pese a ello el Dictamen del Consejo de Estado de 28 de mayo de 2009 no realizó objeción alguna a este respecto. Concretamente la consideración tercera concluye señalando que:

Aunque se ha reducido, en el artículo 3, el número de miembros, sigue éste siendo muy numeroso: 31 con derecho a voto y 20 -todos los representantes de las Comunidades Autónomas incluidos- sin derecho a voto (la propia Ley 42/2007 señala esta inexistencia de derecho de voto de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales).

Sin embargo, la posibilidad es lícita y probablemente no existe otra manera de crear un Consejo Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad realmente representativo, especialmente cuando la propia ley señala que como mínimo estarán representadas "las organizaciones profesionales, científicas, empresariales, sindicales y ecologistas más representativas".

De esta forma el artículo 3 del Real Decreto desarrolla la composición del Consejo Estatal.

Ocho vocales en representación de la Administración General del Estado, con categoría, al menos, de Director General, de los cuales tres corresponderán al Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, uno al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, uno al Ministerio de Sanidad y Política Social, uno al Ministerio de Vivienda, uno al Ministerio de Ciencia e Innovación y uno al Ministerio de Cultura; dos vocales en representación de las organizaciones empresariales y otros dos sindicatos más representativos.

También son miembros en calidad de vocales del Consejo Estatal de Patrimonio Natural y Biodiversidad; tres vocales en representación de las organizaciones agrarias de carácter general más representativas; un vocal en representación de las asociaciones de consumidores y usuarios de ámbito nacional; cinco vocales en representación de los Colegios Profesionales cuya actividad tenga relación con el patrimonio natural y la biodiversidad.; un vocal representante de la Agencia Estatal Consejo Superior de Investigaciones Científicas; dos vocales en representación del sector universitario; cinco vocales representantes de las organizaciones no gubernamentales de ámbito estatal vinculadas a la conservación y uso sostenible del patrimonio natural y la biodiversidad; dos vocales representantes de federaciones españolas de deportes cuya práctica se lleve a cabo en el medio natural; un representante de las cofradías de pescadores; dos representantes de asociaciones de propietarios de terrenos incluidos en espacios protegidos; un representante de las entidades de custodia del y, finalmente, con voz pero sin voto, un representante de cada Comunidad Autónoma, de las Ciudades de Ceuta y Melilla y un representante de la administración local.

Esta composición tan extensa exige necesariamente que se articulen comisiones o grupos de trabajo para la consecución de sus objetivos tal y como prevé el artículo 6 de la norma.

También la composición refleja el cariz de este órgano de participación. Es un órgano donde existe demasiada representación de los poderes públicos en detrimento de la sociedad civil. Esta conclusión se extrae fácilmente.

Intervienen al menos treinta y un miembros por parte de las Administraciones Públicas, once de la A.G.E, diecisiete de las CCAA, uno de las entidades locales y además representación de Ceuta y Melilla, junto con el representante de la entidad a la que le corresponda la custodia.

En contra, la sociedad civil tiene una representación desequilibrada, donde resulta llamativa la intervención de un sólo representante de las cofradías de pescadores y, por ejemplo, dos representantes de federaciones españolas de deportes que incidan en el medio natural y los omnipresentes sindicatos, que parecen ser un elemento indispensable en los órganos de participación medioambiental.

De esta forma, a nuestro juicio, la ponderación de la representatividad no es la adecuada. La participación en un órgano de esta naturaleza no puede articularse con una representatividad sensiblemente menor de los ciudadanos y la sociedad civil a favor de la participación de los poderes públicos. Es más, tampoco es admisible que exista un solo representante de las cofradías de pescadores, como sector directamente vinculado y afectado por el desarrollo del medio ambiente y la biodiversidad, y existan otros segmentos sociales representados con dos miembros que en principio resultan afectados tangencialmente como son, como hemos comentado, los relativos a deportes que se desarrollan en este ámbito.

Estas deficiencias formales de representatividad y equilibrio de los distintos colectivos son factores que pueden ocasionar que el órgano quede desnaturalizado en el ejercicio de sus funciones.

Es, una configuración que, si bien se ajusta perfectamente al esquema legal, en la práctica, *de facto*, ocasiona una limitación en la actividad de estos órganos de participación amenazando el objetivo deseado. Fundamentalmente porque es difícil que la sociedad pueda tener una participación y ámbito adecuado para pronunciarse en materia medio ambiental si el formato del Consejo Estatal de Patrimonio Natural y Biodiversidad prevé exclusivamente que correspondan a las Administraciones la designación de las personas que desempeñen los órganos directivos, como una superioridad manifiesta de miembros en detrimento de la sociedad civil.

3. FUNCIONES

De acuerdo con el artículo 2 de RDCEPB, las tareas que corresponden a este órgano pueden agruparse sistemáticamente de la forma siguiente:

A) Función informadora.

El CEPNB debe informar preceptivamente antes de su aprobación sobre las siguientes cuestiones: las normas y planes de ámbito estatal, relativas al patrimonio natural y la biodiversidad, haciendo un seguimiento de los mismos y valorando la incidencia social, económica y ambiental de las políticas públicas. También debe informar sobre el Plan Estratégico Estatal del patrimonio natural y la biodiversidad, las directrices para la ordenación de los recursos naturales a las que deberán ajustarse los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales que aprueben las comunidades autónomas, las estrategias de restauración de los hábitats en peligro de desaparición, la declaración de Espacios Naturales Protegidos de ámbito estatal, las estrategias de conservación de especies amenazadas presentes en más de una comunidad, las estrategias de gestión, control y posible erradicación de las especies del Catálogo Español de Especies Exóticas Invasoras.

Es preciso destacar que su informe en todos estos supuestos es preceptivo pero no vinculante de acuerdo con el artículo 82 de la LRJ-PAC. No obstante, es cierto que en algunos supuestos se atribuye expresamente al Consejo Estatal la función de realizar un seguimiento y control respecto a su incidencia social económica y ambiental.

Esta labor de seguimiento, tiene un carácter polémico y peculiar. En principio se trata de una atribución expresa que realiza el legislador con la intención de atribuir una potestad de policía o de control al Consejo Estatal de Patrimonio Natural y Biodiversidad.

En cambio, debe entenderse que la verdadera *ratio* es facultar a este órgano para que requiera cuanta información considere necesaria a todas las instituciones para determinar, en primer término, cuál es la incidencia de la norma o los planes de ámbito estatal sobre los bienes del patrimonio natural y de la biodiversidad y, por otra parte, realizar cuantas consideraciones estime oportunas al respecto.

B) Función de fomento de los valores ambientales.

Le corresponden también las siguientes funciones de impulso sobre medidas de protección: conocer, antes de su publicación, el informe anual sobre el estado y evolución del patrimonio natural y la biodiversidad. Proponer a las Administraciones públicas las medidas que se estimen oportunas para mejorar la gestión sostenible del monte y la competitividad del sector y elaborar un informe anual sobre el sector forestal español, que recoja la situación, evolución y perspectivas del mismo.

Junto con estas funciones de fomento de los valores ambientales, destacar, que corresponde al Consejo Estatal de Participación, impulsar el diálogo, participación y colaboración de todas las Administraciones, instituciones y agentes sociales y económicos implicados en el uso sostenible de los recursos naturales, propiciando el intercambio de información entre todos los integrantes del Consejo.

Esta última facultad implica considerar el Consejo Estatal como un ámbito técnico de participación y debate con una temática abierta, siempre que esté referida a los valores medioambientales y a la biodiversidad.

De esta forma, esta previsión facilita que pueda intervenir en asuntos de distinta naturaleza sin que se agote la casuística prevista en la norma.

C) Funciones de carácter residual.

Junto con las actuaciones anteriores, la norma establece la intervención del CEPNB en funciones inicialmente atribuidas a otros órganos. Así se establece que asumiría las funciones del Consejo Nacional de Bosques con arreglo a lo dispuesto en la disposición adicional cuarta de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y la Biodiversidad.

Asimismo, el Consejo Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad asume las funciones del Consejo Nacional de Bosques reconocidas en la normativa vigente, especialmente en la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

En esta categoría adquiere gran relevancia la función del Consejo Estatal de Patrimonio y Biodiversidad de asesoramiento técnico y científico a las delegaciones españolas, cuando sea requerido para ello a través de su Presidente, por quien ostente la presidencia o jefatura de la delegación española, en organismos, conferencias y reuniones internacionales relacionadas con la conservación del patrimonio natural y la biodiversidad y contribuir al cumplimiento de las obligaciones derivadas de los mismos.

Esta encomienda fue duramente criticada por el Consejo de Estado el Dictamen relativo a la elaboración de la norma, que concluía señalando que no parecía que se pudiera cumplir en la realidad esta función si no se precisaba quién o qué órgano pudiera requerir de la colaboración del Consejo para el desarrollo de esta tarea, como finalmente no se llevó a cabo en el Real Decreto.

Señalaba el Consejo de Estado que, si bien era loable el objetivo que perseguía esta atribución, la falta de previsión de la fórmula necesaria para articular el asesoramiento técnico y científico podría hacer que tuviera poca virtualidad práctica en las actuaciones internacionales.

4. RÉGIMEN DE FUNCIONAMIENTO

Se prevé que sea el propio Consejo Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad el que establezca sus propias normas de funcionamiento, en las que se determinará el régimen de acuerdos si bien deberá reunirse al menos, una vez al año.

Al igual que denunciaron determinados colectivos, la previsión de una sesión mínima anual, resulta, a todas luces insuficiente dada la naturaleza y trascendencia de las funciones encomendadas. Este aspecto fue duramente criticado durante la elaboración de la norma ya que se advirtió por distintos colectivos que mantenían que la previsión legal mínima era insuficiente y en vez de fomentar el foro de participación parecía lastrarlo con previsiones de esta naturaleza.

Pese a ello, y la crítica del Dictamen del Consejo de Estado en este mismo sentido, el legislador mantuvo la previsión de, como mínimo, una sesión anual.

Respecto a su funcionamiento, se prevé que el Presidente convocará las reuniones del Consejo y fijará el orden del día, a iniciativa propia o a solicitud de, al menos, la mitad más uno de los miembros. La convocatoria de las reuniones se efectuará con, al menos, quince días de antelación a su fecha de celebración. En supuestos excepcionales podrá convocarse por motivos de urgencia.

Finalmente resulta de interés la participación de expertos que le asistan en materias de su competencia y la constitución de comisiones o grupos de trabajo para el análisis, seguimiento y estudio de temas concretos.

Dada la naturaleza de los asuntos que van a ser objeto de debate, esta previsión resulta de gran interés ya que permite la participación de expertos o especialistas cuando se considere necesario a tenor de los asuntos que se van a someter a su consideración.

Además el Consejo ajustará su funcionamiento a lo dispuesto en el capítulo II del Título II de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

La valoración de la configuración legal de este órgano merece destacar una serie de conclusiones:

1º. La representación de los distintos colectivos no es adecuada según la naturaleza de este órgano.

Como expusimos, la norma de referencia prevé una participación mayoritaria de las distintas Administraciones Públicas en detrimento de la representatividad de los ciudadanos. Este diseño produce que la influencia de los poderes públicos sea mayor que cualquier otro segmento, en un ámbito especialmente diseñado para la participación de los distintos colectivos directamente relacionados con el medio ambiente y la diversidad.

Implica, además, que el régimen de decisión y de poder de los distintos colectivos sea inferior y queden diluidos ante la presencia institucional en temas como las votaciones, la configuración de los grupos de trabajo y cuestiones similares.

Riesgos que pueden desnaturalizar la acción del CEPNB privándola del alcance y la visión crítica y constructiva con la que originariamente fue ideada.

2º. Hubiera sido preciso perfilar determinados aspectos. En primer término hubiese sido aconsejable que el número mínimo de sesiones del Consejo fuera superior a una, la única prevista.

Por otra parte, también hubiese sido aconsejable que la norma atribuyera el carácter vinculante de su actuación en alguna de sus actuaciones. Hubiera sido recomendable que el papel del Consejo contemplara junto con los informes y el asesoramiento facultativo algunas atribuciones con un efecto decisorio.

3º. Los instrumentos de seguimiento del CEPNB no están suficientemente definidos. Dada la composición del órgano y los fines que pretende era preciso que el legislador hubiera configurado las herramientas precisas para la consecución de sus objetivos.

Tanto la mención expresa de las facultades para recabar información, como la incorporación de un mandato general de los poderes públicos para cooperar con este órgano, facilitando información y toda clase de actuaciones, habrían constituido unos elementos de gran interés para poder garantizar la actuación de este órgano.

IV. EL CONSEJO DE LA RED DE PARQUES NACIONALES

1. NATURALEZA

El Consejo de la Red de Parques Nacionales fue creado por el artículo 22 ter de la Ley 4/1989, de 26 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, en la redacción dada por la Ley 41/1997, de 5 de noviembre, como un órgano colegiado de carácter consultivo integrado por representantes de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas en cuyo ámbito territorial se ubicaran los Parques Nacionales.

Del Consejo formaban parte, además, un representante designado por la Asociación de Municipios de ámbito estatal con mayor implantación de la totalidad de los municipios en cuyo territorio se ubicaran los Parques Nacionales, los presidentes de los Patronatos y un representante de las asociaciones cuyos fines concordaran con los principios inspiradores de la Ley.

Dicho artículo se desarrolló mediante el Real Decreto 1760/1998, de 31 de julio, por el que se determina la composición y funcionamiento del Consejo de la Red de Parques Nacionales, de las Comisiones Mixtas de Gestión de dichos parques y de sus Patronatos, que vino a detallar su organización y funcionamiento. Real Decreto que, posteriormente, resultaría afectado por las STC 32/2006 de 1 febrero 2006.

Posteriormente la Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales, no sólo mantuvo la existencia de este órgano, como órgano colegiado y consultivo, sino que, al mismo tiempo, reforzó su papel en el marco de la Red de Parques Nacionales, completando las funciones que tenía atribuidas en la normativa anterior.

Fue el Real Decreto 12/2008, de 11 enero que regula la composición y el funcionamiento del Consejo de la Red de Parques Nacionales, la norma que con el fin de favorecer al máximo la participación pública y la representación de aquellos sectores más directamente interesados en su composición, además de las administraciones públicas territoriales y los patronatos, trató de precisar el tipo de asociaciones que podrían formar parte del Consejo, tales como las vinculadas a la protección del medio ambiente, organizaciones agrarias, pesqueras, empresariales y sindicales, así como las asociaciones de propietarios de terrenos incluidos en los Parques Nacionales.

En cuanto a su naturaleza se trata de un órgano colegiado de carácter consultivo, adscrito a efectos administrativos al Ministerio de Medio Ambiente, a través del Organismo Autónomo Parques Nacionales.

Resulta conveniente realizar una serie de precisiones:

1º. Se trata de un órgano que ha experimentado una evolución respecto a su composición y naturaleza en materia de participación ambiental.

Con independencia de los efectos que produjo la STC 32/2006 respecto a cuestiones competenciales y que son objeto de análisis en otro capítulo de la obra, es indiscutible que se trata de un órgano que ha experimentado una evolución en su configuración legal al objeto de favorecer la participación y la información de los ciudadanos en la Red de Parques Nacionales.

De esta manera, mientras que la previsión inicial prevista en el Real Decreto 1760/1998, de 31 de julio contemplaba exclusivamente la presencia de tres representantes de asociaciones cuyos fines concordase con los principios inspiradores de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, en la actualidad, por el contrario, se prevé la participación de tres representantes de las asociaciones sin ánimo de lucro y con ámbito de actuación estatal cuyos fines estén vinculados a la protección del medio ambiente, designados por ellas mismas; dos representantes de las asociaciones profesionales agrarias, pesqueras y empresariales de mayor implantación en el territorio nacional, designados también por ellas mismas y también de dos representantes de las asociaciones sindicales de mayor implantación en el territorio nacional.

En consecuencia, con la composición actual se favorece las directrices del convenio Aarhus sobre la información y la participación en la política ambiental y se dota a este órgano de una proyección diferente con la participación de otros colectivos.

2º. El Consejo de la Red ha ampliado sus funciones notablemente. Así, con la configuración actual destaca su participación en los criterios de distribución de los recursos financieros que se asignen en los Presupuestos Generales del Estado para el programa de actuaciones de carácter común de la Red de Parques Nacionales y la previsión genérica que se recoge en la norma al

señalar que intervendrán en cuantas cuestiones de interés general para la Red que le sean requeridos. Esta disposición implica que pueda intervenir no sólo en aquellas cuestiones en las que su intervención es preceptiva sino también en aquellos asuntos en los que se considere que su intervención puede resultar interesante.

3º. Como la adscripción del Consejo al Ministerio de Medio Ambiente se hace a través de un organismo que está llamado a desaparecer en virtud de lo establecido en la Disposición Adicional Segunda de la Ley 5/2007 (Organismo Autónomo Parques Nacionales) el preámbulo del Real Decreto 12/2008 de 11 de enero, de forma conveniente, para no dar sensación de que se pretendía la continuidad del citado organismo autónomo, incluyó un párrafo señalando que, ya que todavía no se había procedido a crear la Agencia Estatal Red de Parques Nacionales, se adscribía el Consejo al Ministerio de Medio Ambiente, provisionalmente, a través del Organismo Autónomo Parques Nacionales al amparo del apartado 2 de la disposición adicional segunda de la Ley 5/2007.

Esta modificación operada a instancia del Consejo de Estado en su Dictamen 13 de diciembre de 2007, imprime coherencia al texto en relación con las demás normas y esclarece la naturaleza de este órgano.

2. COMPOSICIÓN

Respecto a su composición se caracteriza por la presencia mayoritaria de representantes de la Administración General del Estado, en detrimento de la participación del resto de Administraciones Públicas y de los propios ciudadanos. Destaca igualmente la poca participación que prevé la norma en cuanto a la participación ciudadana y de los distintos colectivos que pudieran resultar afectados.

El Consejo de la Red de Parques Nacionales tiene la siguiente composición:

- a. El Ministro de Medio Ambiente, el Presidente del Organismo Autónomo Parques Nacionales, el Director General para la Biodiversidad, y el Director del Organismo Autónomo Parques Nacionales.
- b. Un representante de cada una de las Comunidades Autónomas en cuyo territorio se ubiquen Parques Nacionales.
- c. Los representantes de la Administración General del Estado, designados por el Ministro de Medio Ambiente, en un número igual al de los representantes de las Comunidades Autónomas referidos en el apartado anterior.
- d. Los presidentes de los Patronatos de los Parques Nacionales.
- e. Tres representantes de los municipios incluidos en las áreas de influencia socioeconómica de los Parques Nacionales, designados entre ellos por la Asociación de Municipios de ámbito estatal con mayor implantación.
- f. Tres representantes de las asociaciones sin ánimo de lucro y con ámbito de actuación estatal cuyos fines estén vinculados a la protección del medio ambiente, designados por ellas mismas.
- g. Dos representantes de las asociaciones profesionales agrarias, pesqueras y empresariales de mayor implantación en el territorio nacional, designados por ellas mismas.

- h. Dos representantes de las asociaciones sindicales de mayor implantación en el territorio nacional, designados por ellas mismas.
- i. Dos representantes de las asociaciones de propietarios de terrenos incluidos en los Parques Nacionales, designados por ellas mismas.
- j. Dos representantes del Comité Científico de la Red de Parques Nacionales, designados por dicho Comité.

La Presidencia del Consejo de la Red de Parques Nacionales corresponde al Ministro de Medio Ambiente y la Vicepresidencia al Presidente del Organismo Autónomo Parques Nacionales.

Como Secretario del Consejo de la Red actúa el Director del Organismo Autónomo Parques Nacionales.

Destacar además dos aspectos: la presencia de la asociación de propietarios de terrenos incluidos en parques nacionales y el comité científico de la red

Ninguna objeción existe a que se incluyan los representantes de las asociaciones de propietarios de terrenos incluidos en los Parques aunque éstas todavía no existan. Simplemente resulta una cuestión llamativa.

La Ley, sorprendentemente ya que aun no existen, obliga a incluirlas en la composición del Consejo expresamente, por lo que no se puede soslayar esta cuestión siendo probable que precisamente la constitución del Consejo estimule el proceso asociativo.

Por otra parte, pese a que los representantes del Comité Científico de la Red no están expresamente enumerados en el artículo 6.3 de la Ley, nada obsta su añadido, ya que el apartado 3 del artículo 6 interpretado en correlación con el 2 del Real Decreto, que habilita la potestad reglamentaria del Gobierno para regular la "composición" del Consejo, deja suficiente margen al respecto.

En cualquier caso se trata de una previsión interesante.

De todas maneras, resulta positivo, además, que en el Real Decreto se establezca que los representantes del Comité deberán ser elegidos por el propio Comité, ya que la razonabilidad de su inclusión radica en el apartado 1.k) del artículo 3, es decir, procede de su independencia de criterio (en caso contrario en realidad serían representantes de la Administración del Estado).

3. FUNCIONES DEL CONSEJO DE LA RED

Respecto a las funciones del Consejo de la Red, según el artículo 6.4 de la Ley 5/2007, de 3 de abril, le corresponde las siguientes funciones:

Corresponde al Consejo informar sobre:

- a. La propuesta de declaración de nuevos Parques Nacionales o de modificación de los ya existentes. Dicho informe deberá ser previo a la tramitación legislativa de la propuesta.
- b. La propuesta de revocación de la declaración de un Parque Nacional.
- c. El Plan Director de la Red de Parques Nacionales así como sus revisiones.
- d. Los proyectos de disposiciones estatales que afecten de forma directa a los Parques Nacionales.
- e. Los criterios de distribución de los recursos financieros que se asignen en los Presupuestos Generales del Estado para el programa de actuaciones de carácter común de la Red de Parques Nacionales.
- f. La memoria anual de la Red de Parques Nacionales, antes de su elevación al Ministerio de Medio Ambiente para su aprobación.
- g. Los informes trienales de situación de la Red de Parques Nacionales que el Ministerio de Medio Ambiente debe elevar al Senado.
- h. La propuesta de solicitud de distinciones internacionales para los Parques de la Red de Parques Nacionales.
- i. Los Planes Rectores de Uso y Gestión de los diferentes Parques Nacionales, antes de su aprobación.
- j. Cuantas otras cuestiones de interés general para la Red le sean requeridas.

Además de las funciones atribuidas por el artículo 6.4 de la Ley 5/2007, de 3 de abril, según el artículo 2 del Real Decreto 12/2008, de 11 enero que regula la composición y el funcionamiento del Consejo de la Red de Parques Nacionales, corresponde al Consejo, en el marco de las funciones atribuidas a la Administración General del Estado en los artículos 5.1 y 20 de la citada Ley:

- a. Determinar el procedimiento para el seguimiento y evaluación general de la Red y, en particular, para el cumplimiento y grado de alcance de sus objetivos.
- b. Conformar el marco para que las Comunidades Autónomas y la Administración General del Estado puedan acordar instrumentos de cooperación financiera para asegurar el cumplimiento de los objetivos de la Ley 5/2007, de 3 de abril, y la aplicación de las directrices básicas que se establezcan en el Plan Director.
- c. Informar la propuesta de prioridades para la puesta en marcha del programa específico de actuaciones comunes y horizontales de la Red incluido en el Plan Director.
- d. Establecer los criterios de prioridad de los programas multilaterales de actuación en los que la Administración General del Estado asume la financiación de aquellas actuaciones singulares y extraordinarias que de común acuerdo se identifiquen, conforme al artículo 20.4 de la Ley 5/2007, de 3 de abril.

Son varias las cuestiones que se plantean en torno la intervención del Consejo de la Red en estos ámbitos y que es conveniente examinar:

1º. Una de las cuestiones que se plantea es si el Real Decreto 12/2008, de 11 enero que regula la composición y el funcionamiento del Consejo de la Red de Parques Nacionales se extralimitaba al añadir tres competencias o funciones del Consejo de la Red adicionales a las listadas expresamente en la Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques.

A este respecto realmente lo que sucede es que una de las tres funciones corresponde al propio Ministerio de Medio Ambiente aunque éste opta por atribuir las al Consejo de la Red y las otras dos constan en la ley aunque con distinta terminología.

2º. Otro elemento esencial en la configuración técnica de este órgano deriva de la relación o el vínculo entre el Ministerio y el Consejo de la Red. Las funciones adicionales que añade el Real Decreto que fija la composición y las funciones del Consejo plantean dudas sobre si es el Consejo el que fija las prioridades para la puesta en marcha de planes específicos o es el órgano competente para establecer el marco para instrumentos de cooperación financiera.

En este sentido, resulta bastante ilustrativa la consideración quinta del Consejo de Estado en el Dictamen de 13 de diciembre de 2007 cuando, al analizar la redacción del Proyecto de Real Decreto, aprecia una discordancia con lo dispuesto en la Ley. Una disonancia que generaba dudas sobre a quién correspondía decidir algunos aspectos y cuál era la relación subyacente entre el Consejo y el Ministerio.

“Esta “ampliación” de las funciones del Consejo al “establecimiento de criterios de prioridad para la puesta en marcha” de ese programa específico resulta extraña ya que, al estar incluido este programa específico en el Plan Director, lo lógico es que la fijación de prioridades en su desarrollo se incluyan como parte de su propio contenido, pudiendo el Consejo manifestarse al respecto a través del informe del Plan. Si el Plan Director no se pronuncia al respecto, es decir, no fija las prioridades del programa específico al describir el contenido de éste, y haya después que fijarlas, no parece que la ley haya querido dejar la decisión al Consejo ya que sería “desarrollo del programa específico”, que muy claramente en la ley está atribuido a la Administración General del Estado. Por ello, tiene razón el Ministerio de Administraciones Públicas cuando objeta al artículo 2.c). No tiene sentido que si el Plan Director, del que forma parte el programa específico, sólo está sometido a informe del Consejo (artículo 7.3 de la ley), lo mismo que “los criterios de distribución de los recursos financieros que se asignen en los Presupuestos Generales del Estado para el programa de actuaciones de carácter común de la Red de Parques Nacionales” (artículo 6.4.e), y su desarrollo y financiación íntegra está atribuida a la Administración General del Estado (artículos 5.1.c) y 20.2 de la ley), se atribuya al Consejo el establecimiento de las prioridades de la puesta en marcha de dicho programa”.

Por ello consideró el máximo órgano consultivo, como finalmente se plasmó en el Real Decreto, que resultaba más conveniente que le correspondiese *“informar la propuesta de prioridades...”* o incluso de *“elaborar, para su remisión a la Administración General del Estado, la propuesta de prioridades...”*.

Dejando además constancia de que, en cualquier caso, la potestad decisoria según la Ley no corresponde al Consejo, sino al Ministerio.

4. RÉGIMEN DE FUNCIONAMIENTO

A diferencia del Consejo Estatal de Patrimonio y Biodiversidad, el Consejo de la Red de Parques Nacionales se reunirá en sesiones ordinarias con carácter, al menos, semestral durante el transcurso del segundo y el cuarto trimestre de cada año. Independientemente de ello se reunirá en sesiones extraordinarias siempre que las circunstancias así lo aconsejen, tanto por iniciativa de su Presidente o Vicepresidente, como a petición de, al menos, un tercio de sus integrantes.

Las reuniones ordinarias serán formalmente convocadas por el Secretario con, al menos, quince días de antelación, indicando el lugar, fecha y hora de la reunión así como el orden del día detallado de la misma acompañado de la documentación correspondiente. La misma regla será de aplicación para las sesiones extraordinarias salvo cuando, circunstancias de extrema urgencia y necesidad impidan cumplir dicho plazo, en cuyo caso se dejará constancia de ello en el acta.

Señalar además que podrán asistir a las reuniones del Consejo, con voz pero sin voto, representantes de las Comunidades Autónomas en cuyo territorio no esté declarado ningún Parque Nacional en la medida que hubieran iniciado formalmente un proceso declarativo o hubieran manifestado expresamente su interés en que se declare un Parque Nacional en su territorio, expertos o personas invitadas por la Presidencia, con voz pero sin voto y que se podrán constituir grupos de trabajo de carácter no permanente para el tratamiento y elevación al Pleno de temas específicos.

Se aplicara, como era lógico además, supletoriamente la LRJPAC.

V. CONSEJOS DE PARTICIPACIÓN EN LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS DE ANDALUCÍA

1. INTRODUCCIÓN

Señala la Exposición de motivos del Decreto 24/2007, de 30 enero, que declara el Espacio Natural de Sierra Nevada y regula los órganos de gestión y participación de los Espacios Naturales de Doñana y de Sierra Nevada, que teniendo en cuenta la importancia de la actividad humana en la configuración de estos espacios, se desarrollan las previsiones de la Ley 8/1999, de 27 de octubre, sobre el Consejo de Participación como órgano de participación de la sociedad y de colaboración de las Administraciones públicas implicadas en la gestión del Espacio Natural de Doñana creando además, un órgano de las mismas características para el Espacio Natural de Sierra Nevada.

Concluye además señalando que dichos Consejos asumirían las funciones que corresponden a los Patronatos de los Parques Nacionales y a las Juntas Rectoras de los Parques Naturales afectados.

Esta escueta introducción en el Decreto que regula, en el ordenamiento andaluz, los órganos de participación ambiental más importantes en la Comunidad Autónoma de Andalucía, tanto por las características cualitativas como cuantitativas del los espacios a los que afectan, merece ser completada con una serie de consideraciones adicionales.

1º. La primera observación trae causa del modelo constitucionalmente delimitado del que derivan los Consejos de Participación de Doñana y Sierra Nevada. Como recoge el Dictamen 1/2007 del Consejo Consultivo de Andalucía ha sido la doctrina del Tribunal Constitucional en la STC 194/2004, de 10 de noviembre, 81/2005 de 6 de abril y 331/2005 de 15 de diciembre, la que ha eliminado la gestión conjunta entre el Estado y las CAA de espacios naturales protegidos de carácter intracomunitario.

Consecuencia de ello, es obvio que la configuración legal Consejo de Participación, como órgano de administración de los espacios naturales de Sierra Nevada y Doñana, debe acoger aquellas particularidades que el legislador autonómico considera trascendentes a la hora de establecer el órgano de participación de estos espacios naturales.

Esta reflexión aparentemente superficial justifica y legitima las particularidades de los Consejos de Participación existentes en Andalucía, ya sea entre ellos o bien en relación a otros espacios naturales extracomunitarios; justifica también las especialidades en sus funciones o en determinados aspectos de su régimen de funcionamiento.

2º. Los Consejos de Participación en el ordenamiento andaluz se caracterizan como señala el artículo 7 del Decreto 24/2007, de 30 de enero, por su carácter consultivo, de participación pública y por ser órganos de colaboración y coparticipación entre las Administraciones implicadas donde debe hacerse efectiva la coordinación interadministrativa exigida constitucionalmente.

Esta calificación como cauces de coparticipación entre las Administraciones implicadas aparece, como veremos, demasiado acentuada en el Decreto 24/2007 en detrimento de la participación ciudadana. Lo que supondrá en la práctica que la representación de la sociedad civil en estos órganos sea menor de la deseada. Supondrá además que la función de participación que inicialmente le corresponde a este órgano quede diluida y las intervenciones del Consejo de Participación se desarrollen en una clave más política o de colaboración administrativa en vez en términos cercanos a la participación ciudadana.

Se trata, además, de órganos que quedan adscritos a la Consejería de Medio Ambiente.

Finalmente en su naturaleza destaca las facultades decisorias en algunas cuestiones limitadas pero que permiten que el órgano trascienda de la simple función de asesoramiento; así al Consejo de Participación le corresponde la aprobación de la memoria de actividades y actuaciones del espacio natural correspondiente; la aprobación de su reglamento de régimen interior y la determinación sobre los acuerdos sobre grupos de trabajo y comisiones.

2. COMPOSICIÓN DEL CONSEJO DE PARTICIPACIÓN DE DOÑANA Y SIERRA NEVADA

Materia regulada en el artículo 9 y siguientes del Decreto 24/2007, con una remisión expresa a su anexo donde se especifica la composición específica de cada Consejo de Participación.

Una de las novedades de la composición de estos órganos estriba en el mandato en torno a la presencia equilibrada de mujeres y hombres prevista en su articulado. En efecto, la norma exige que el Consejo de Participación de cada Espacio Natural tenga la composición que respete la paridad entre mujeres y hombres, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 140 de la Ley 18/2003, de 29 de diciembre, por la que se aprueban determinadas medidas fiscales y administrativas.

El nombramiento de la persona que deberá ejercer la presidencia del Consejo de Participación corresponde al Consejo de Gobierno, a propuesta de la persona titular de la Consejería de Medio Ambiente que, así mismo, será la competente para nombrar a la persona que asumirá la vicepresidencia del órgano.

Este nombramiento refleja el carácter y el nivel que desde la Comunidad Autónoma de Andalucía se quiere conferir a estos órganos.

En el caso del espacio natural de Doñana esta consideración recayó recientemente en el ex Presidente del Gobierno Don Felipe González Márquez nombrado mediante el Decreto 399/2009, de 29 de diciembre por el que se dispone como Presidente del Consejo de Participación del Espacio Natural de Doñana.

En el caso de Sierra Nevada fue el Decreto 30/2007, de 6 de febrero, el que nombró al científico Don José María Quintana González como Presidente del Consejo de Participación del Espacio Natural de Sierra Nevada.

La Secretaría del Consejo de Participación, según el Decreto, será desempeñada por la persona funcionaria de la Consejería de Medio Ambiente, con rango al menos de Jefatura de Servicio, que designe la persona titular de la Dirección General competente en materia de espacios naturales protegidos.

Además el articulado dispone que las personas titulares de las áreas de gerencia y de conservación del equipo de gestión reguladas en los artículos 3 y 5 puedan asistir con voz pero sin voto, a las reuniones del Consejo de Participación.

Otro aspecto de interés deriva de lo dispuesto en el artículo 10 del Decreto.

Los nombramientos de las personas designadas como miembros del Consejo de Participación, así como sus suplentes, se realizarán mediante Orden, y no Decreto, de la persona titular de la Consejería de Medio Ambiente.

Además las Administraciones, instituciones y entidades representadas en el Consejo de Participación podrán, en cualquier momento, decidir la sustitución de sus miembros y suplentes, comunicándolo a la Secretaría del órgano. La Secretaría, por su parte, elevará la propuesta al titular de la Consejería de Medio Ambiente para su nombramiento.

La condición de miembro del Consejo de Participación se perderá, como señala artículo 10, por alguno de los motivos siguientes:

- a) Renuncia formalizada ante el mismo.
- b) Cese en el cargo que determinó su nombramiento.
- c) En los casos en que incurran en cualquier causa determinante de inhabilitación para el ejercicio de funciones o cargos públicos y así se declare por sentencia firme.
- d) Cualquier otra causa legal.

2.1. LA COMPOSICIÓN DEL CONSEJO DE PARTICIPACIÓN DEL ESPACIO NATURAL DE DOÑANA

El Consejo de Participación del Espacio Natural de Doñana estará integrado por:

- a) Las personas que ejerzan la Presidencia y la Vicepresidencia.
- b) Diez personas en representación de la Administración General del Estado, designadas por la misma.
- c) Siete personas en representación de la Administración de la Junta de Andalucía, designadas por: la Consejería de Medio Ambiente (dos), (una) por la Agencia Andaluza del Agua, (una) por la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa, (una) por la Consejería de Obras Públicas y Transportes (una) por la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte (una) por la Consejería de Agricultura y Pesca.
- d) Las personas titulares de las Delegaciones Provinciales de la Consejería de Medio Ambiente en Cádiz, Huelva y Sevilla.
- e) Una persona en representación de cada una de las Diputaciones Provinciales de Cádiz, Huelva y Sevilla, designada por ellas mismas.
- f) Una persona en representación de cada uno de los Ayuntamientos cuyos términos municipales estén comprendidos, total o parcialmente, en el ámbito geográfico del Espacio Natural, designada por ellos mismos.
- g) Dos personas en representación de las Universidades públicas andaluzas, designadas por el Consejo Andaluz de Universidades y otras dos de reconocido prestigio del ámbito científico-técnico, con experiencia y acreditados conocimientos del Espacio Natural, designadas por la persona titular de la Dirección General competente en materia de espacios naturales protegidos.
- i) El Director del Equipo de Gestión y el Director de la Estación Biológica de Doñana.

- k) Como representantes la sociedad civil: tres personas en representación de las organizaciones no gubernamentales más representativas y con implantación en el ámbito geográfico del Espacio Natural que, estatutariamente, tengan como finalidad primordial la defensa y conservación de la naturaleza, designadas por ellas mismas; una persona en representación de los consumidores del ámbito geográfico designada por el Consejo de los Consumidores y Usuarios de Andalucía; dos personas en representación de las organizaciones empresariales más representativas en Andalucía, designadas por las mismas; dos personas en representación de las organizaciones sindicales más representativas; una persona en representación de las que sean titulares de los aprovechamientos tradicionales recogidos en el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional, designada entre ellas; tres personas en representación de las organizaciones profesionales agrarias de mayor representatividad en Andalucía, designadas por ellas mismas; dos personas en representación de las que sean propietarias de terrenos ubicados en el ámbito geográfico del Espacio Natural, una de las cuales debe representar a las asociaciones conservacionistas propietarias de terrenos en el Parque Nacional, designadas por ellas mismas; una persona en representación de la Fundación Doñana 21, designada por la misma; una persona en representación de la Hermandad Matriz del Rocío, designada por la misma y una persona en representación de la Federación Andaluza de Caza, designada por la misma.

La lectura de este gran listado de miembros del Consejo, que obligó al legislador a incluirlo como Anexo al Decreto, nos avoca a realizar una serie de consideraciones:

- a) Es cierto que la potestad de autoorganización que corresponde a las Administraciones Públicas junto con la discrecionalidad técnica para conformar estos órganos permite casi cualquier decisión en aras a determinar estos órganos consultivos y de participación. No obstante, también es verdad que órganos como el Consejo de Participación de Doñana con un número mínimo de 53 miembros resultan poco operativos en la práctica.
- b) Además, al igual que reflejamos respecto al Consejo Estatal de Patrimonio Natural y Biodiversidad, en este órgano existe una presencia excesiva de representantes de las Administraciones Públicas, (al menos 26) en detrimento de la representación ciudadana (17); incluso resulta llamativo la representación tan grande de la Junta de Andalucía (12) en relación al resto de Administraciones.
- c) En la composición del Consejo de Participación de Doñana destaca la presencia de la Fundación Doñana 21, Fundación Pública Andaluza que dinamiza Planes de Desarrollo Sostenible en la Comarca de Doñana y la representación de la Hermandad Matriz del Rocío lo que también supone incorporar a este órgano de participación la sensibilidades de mayor trascendencia en la zona.
- d) Siendo tan extensa la composición del órgano, se echa en falta un mayor perfil técnico en los representantes de la sociedad civil, que hubiera reconocido participación a determinados Colegios Profesionales perfectamente capacitados para enriquecer este órgano en detrimento de los cuatro representantes de la Patronal y los Sindicatos, que, a nuestro juicio, resultan excesivos.

2.2. LA COMPOSICIÓN DEL CONSEJO DE PARTICIPACIÓN DEL ESPACIO NATURAL DE SIERRA NEVADA

El Consejo de Participación del Espacio Natural de Sierra Nevada estará integrado por:

- a) Las personas que ejerzan la Presidencia y la Vicepresidencia.
- b) Nueve personas en representación de la Administración General del Estado, designadas por la misma.
- c) Siete personas en representación de la Administración de la Junta de Andalucía, designadas por: (dos) por la Consejería de Medio Ambiente, (una) por la Agencia Andaluza del Agua (una) por la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa (una) por la Consejería de Obras Públicas y Transportes. (una) por la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte (una) por la Consejería de Agricultura y Pesca.
- d) Las personas titulares de las Delegaciones Provinciales de la Consejería de Medio Ambiente en Almería y Granada.
- e) Una persona en representación de cada una de las Diputaciones Provinciales de Almería y Granada, designada por ellas mismas.
- f) Quince en representación de los Ayuntamientos cuyos términos municipales estén comprendidos, total o parcialmente, en el ámbito geográfico del Espacio Natural, designados por la asociación de municipios y provincias de mayor implantación en la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- g) Dos personas en representación de las Universidades públicas andaluzas, designadas por el Consejo Andaluz de Universidades.
- h) Dos personas de reconocido prestigio del ámbito científico-técnico, con experiencia y acreditados conocimientos del Espacio Natural, designadas por la persona titular de la Dirección General competente en materia de espacios naturales protegidos.
- i) El Director del Equipo de Gestión.
- j) En relación con la representación de la sociedad civil: Tres personas en representación de las organizaciones no gubernamentales más representativas y con mayor implantación en el ámbito geográfico del Espacio Natural, dos personas en representación de las organizaciones empresariales más representativas en Andalucía, dos personas en representación de las organizaciones sindicales más representativas, una persona en representación de las que sean titulares de los aprovechamientos tradicionales recogidos en el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional, designada entre ellas; dos personas en representación de las que sean propietarias de terrenos ubicados en el ámbito geográfico del Espacio Natural, una persona en representación de las comunidades de regantes del ámbito geográfico del Espacio Natural, designada por las mismas, tres personas en representación de las organizaciones profesionales agrarias de mayor representatividad en Andalucía, designadas por ellas mismas, una persona en representación de la Federación Andaluza de Caza, designada por la misma, una persona en representación de la Federación Andaluza de Pesca, designada por la misma, una persona en representación de la Federación Andaluza de Montaña, designada por la misma, una persona en representación de los consumidores del ámbito geográfico del Espacio Natural, designada por el Consejo de los Consumidores y Usuarios de Andalucía.

Las conclusiones anteriores respecto a la composición del Consejo de Participación de Doñana pueden trasladarse *mutatis mutandi* a la composición de este Consejo de Participación. No obstante, debemos añadir las siguientes reflexiones:

- A) La composición del Consejo de Participación de Sierra Nevada es sustancialmente menor. Aun así refleja una representación similar, con gran presencia de representantes de la Junta de Andalucía y el resto de Administraciones en detrimento de la sociedad civil.
- B) Resulta relevante, igualmente, que en la composición del Consejo de Participación de Sierra Nevada no se integren entidades vinculadas o sensibles al espacio natural.
- C) Llamativa resulta la presencia de representantes de las federaciones de caza y pesca que no se incluyeron en el otro espacio natural.

3. FUNCIONES DEL CONSEJO DE PARTICIPACIÓN

El carácter de los Consejos de Participación de estos espacios naturales como órganos, de las mismas características entre sí, consultivos y de coparticipación en la actuación de las Administraciones Públicas se refleja en las tareas encomendadas.

No obstante sería conveniente recordar que se trata también de órganos de participación de los ciudadanos en la gestión de estos espacios naturales, y que esta naturaleza debe impregnar la actuación y las tareas que le corresponden a este órgano.

Precisamente este carácter consultivo fue uno de los elementos que resaltó el Dictamen 1/2007 del Consejo Consultivo de Andalucía al enjuiciar el Decreto 24/2007.

El máximo órgano consultivo criticó la discordancia entre el apartado uno y dos del artículo 7, cuando califica de forma diferente al Consejo de Participación del Espacio de Doñana y el de Sierra Nevada, recordando el carácter consultivo del órgano y sus similares características por lo que requería coherencia en el texto y reclamaba los mismos adjetivos para determinar su naturaleza.

De acuerdo con el Decreto corresponde al Consejo de Participación:

- a) Colaborar en el cumplimiento de los objetivos perseguidos por la declaración del Espacio Natural y promover el conocimiento y la difusión sus los valores
- c) Fomentar, facilitar y canalizar en lo posible la participación y las iniciativas de los ciudadanos en la promoción y conservación del Espacio Natural, velando por el cumplimiento de las normas y proponiendo todas aquellas actuaciones o disposiciones que se consideren necesarias para el mejor cumplimiento de los objetivos del mismo.
- e) Informar los planes que afecten a la ordenación y gestión de los recursos naturales del Espacio Natural y a la conservación de la flora, la fauna y sus hábitat así como cualquier instrumento de planificación que afecte al ámbito del mismo, particularmente el plan de desarrollo sostenible, así como cualquier propuesta de revisión de los planes.

- f) Informar el plan anual de trabajo e inversiones del Espacio Natural, los planes sectoriales específicos y los programas de investigación científica.
- g) Informar todas aquellas actuaciones que puedan modificar la cantidad o calidad de las aguas subterráneas o superficiales aportadas al Espacio Natural.
- h) Proponer las posibles modificaciones de los límites de las figuras de protección que integran el Espacio Natural.
- i) Recabar y recibir información sobre las actuaciones y actividades que se desarrollen en el Espacio Natural relacionadas con su conservación y uso público.
- j) Aprobar la memoria anual de actividades y resultados elaborada por el equipo de gestión del Espacio Natural, proponiendo las medidas que considere necesarias para corregir disfunciones y mejorar la gestión.
- k) Informar los proyectos de obras y trabajos que se consideren necesarios realizar y no figuren en el plan rector de uso y gestión o en el plan anual de trabajos e inversiones.
- l) Informar el régimen de funcionamiento de las instalaciones y servicios del Espacio Natural, propuesto por el equipo de gestión.
- m) Informar sobre la propuesta de distribución de ayudas y subvenciones en el área de influencia socioeconómica del Espacio Natural.
- n) Informar las propuestas de autorizaciones de actuaciones no contempladas en el plan de ordenación de recursos naturales o el plan rector de uso y gestión del Espacio Natural.
- ñ) Informar los convenios de colaboración que el equipo de gestión vaya a proponer a la Administración de la Comunidad Autónoma.
- o) Aprobar su reglamento de régimen interno y acordar la creación de comisiones o grupos de trabajo.
- q) Aquellas otras atribuidas legal o reglamentariamente al Patronato de los Parques Nacionales y a la Junta Rectora de los Parques Naturales.

El núcleo fundamental de su intervención se centra en su función informadora. Va a intervenir preceptivamente en los planes y todo tipo de actuaciones que se vayan a llevar a efecto dentro del espacio natural, además informará en las subvenciones y ayudas que se vayan a conceder y las propuestas de autorizaciones no contempladas en el plan de ordenación de recursos naturales.

Dentro de la función de fomento, destaca la realización de tareas de cara a la consecución de los objetivos de la declaración, el fomento de los valores que conlleva y la proposición de regímenes de protección alternativos.

Finalmente destaca dentro de sus atribuciones, por una parte, la labor de velar por el cumplimiento de las normas y proponer todas aquellas actuaciones o disposiciones que se consideren necesarias para el mejor cumplimiento de los objetivos de la declaración, y por otra las facultades de decisión en torno al régimen interno y la memoria anual.

Cuestión discutida en este ámbito es la relativa a la determinación del órgano competente para la aprobación de los planes sectoriales que desarrollen el plan rector de uso y gestión. Mientras que la Ley 8/1999, de 27 de octubre, que establecía el régimen del Espacio Natural de Doñana establecía la competencia del Consejo de Participación para aprobar dichos planes sectoriales ex artículo 13.3 y 16.7 de la Ley, en el, el artículo 4 atribuye la competencia al titular de la Consejería de Medioambiente, previo informe del Consejo de Participación.

Esto supuso a juicio del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía una conculcación del principio de legalidad, mientras que el Consejo Consultivo en su dictamen 1/2007, no comparte este razonamiento.

A su juicio, si bien el artículo 16.7 en cuanto a las funciones del Consejo de Participación es el único declarado inconstitucional, también debe considerarse como tal el artículo 13.3 en cuanto prevé la aprobación por parte del Consejo de Participación. En consecuencia el Dictamen concluye señalando que el artículo 4 no conculca la Ley, y la competencia corresponde, de acuerdo con el Decreto, al Consejero.

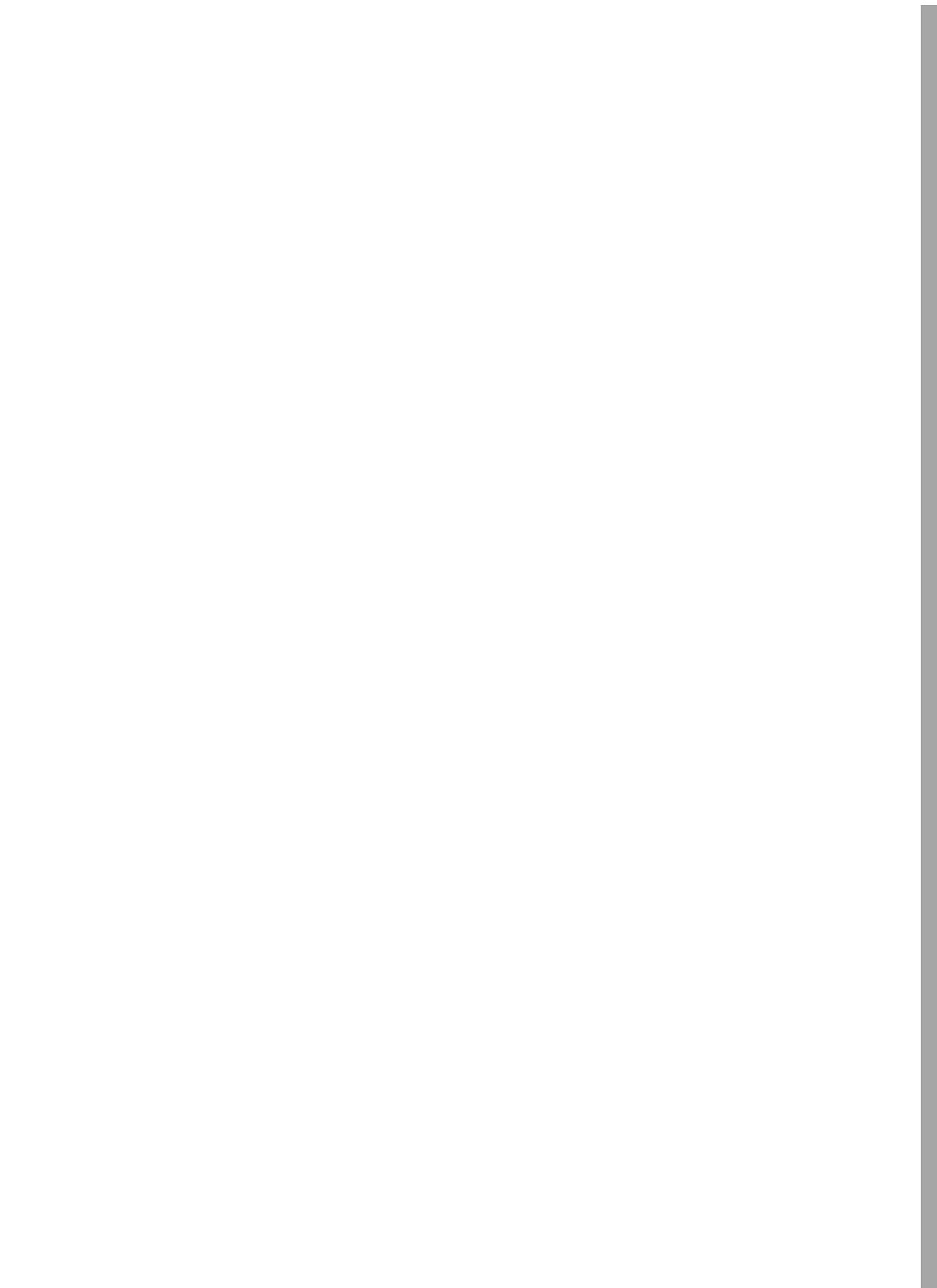
4. RÉGIMEN DE FUNCIONAMIENTO DE LOS CONSEJOS DE PARTICIPACIÓN

El Consejo de Participación funcionará en Pleno y en Comisión Permanente.

El Pleno del Consejo de Participación puede acordar la constitución de una Comisión Permanente a la que corresponderán las funciones que le sean delegadas por el mismo, salvo las previstas en los párrafos o) y p) del artículo 8 del presente Decreto.

La previsión del Decreto no recoge la posibilidad de que puedan asistir personas ajenas cuando, por razones técnicas o científicas fuera necesario, en lo que supone una deficiencia de la norma.

También, para finalizar, decir que hubiese sido deseable que se hubiese establecido un número mínimo de sesiones. En cualquier caso se recoge remisión genérica a lo dispuesto en el Capítulo II, del Título II de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común





CAPÍTULO
9

LAS ÁREAS DE INFLUENCIA
SOCIOECONÓMICA
EN LOS ESPACIOS
NATURALES
PROTEGIDOS DE
ANDALUCÍA

I. INTRODUCCIÓN

El Fundamento Jurídico 17 de la trascendente STC 102/1995, de 26 de junio, define a las Áreas de Influencia Socioeconómica tanto desde un punto de vista objetivo como teleológico. Así, define a dicha figura como las áreas compuestas por los términos municipales donde se encuentren situados por el espacio natural protegido en cuestión y su Zona Periférica, con un régimen financiero proporcional a las limitaciones y cargas, enmarcándose en la estrategia defensiva con el fin de conseguir el mantenimiento de tales espacios y compensar a las poblaciones perjudicadas. Esta definición aparece reproducida en el artículo 38 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

Las AIS deben entenderse como necesarias para alcanzar un verdadero desarrollo sostenible, enmarcadas en el nuevo Estado Ambiental de Derecho. Como destaca JORDANO FRAGA *“afirmar el Estado ambiental de Derecho no es una opción inocente. Hoy se habla del Estado ambiental (LETTERA) como fórmula superadora constitucional, después del Estado de Derecho y del Estado Social, para significar que la preocupación ambiental es la determinante en la forma de Estado de nuestros días”*.

El Estado ambiental de Derecho ha permitido el trasunto de una perspectiva antropocéntrica para resolver los problemas ambientales a una posición ecocéntrica de los problemas de la sociedad humana. Es decir, el medio ambiente, como bien jurídico, se sitúa como un factor a tener en cuenta en la resolución de los problemas sociales, pero no como un factor secundario, sino independiente y principal. Frente a la proclamación del FJ 7 de la STC 102/95, de 26 de junio que señala que *el ambiente, por otra parte, es un concepto esencialmente antropocéntrico y relativo. No hay ni puede haber una idea abstracta, intemporal y utópica del medio, fuera del tiempo y del espacio. Es siempre una concepción concreta, perteneciente al hoy y operante aquí*, debe entenderse hoy, que si bien el medio ambiente no puede suponer una idea abstracta, aislada del tiempo y espacio, no es menos cierto que hoy día la protección del medio ambiente se consigna en vector principal de la sociedad, que reclama un desarrollo económico armonioso con el medio ambiente y no a costa del mismo.

El concepto que ha servido de base a este trasunto es el de desarrollo sostenible, que apareció por vez primera en el año 1987 en el llamado Informe Brundtland, con el título «Nuestro futuro común» encargado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, concepto y a la vez principio que puede definirse como aquel desarrollo que concilia el avance económico y tecnológico con la salvaguarda del medio ambiente para las generaciones presentes (cuestión olvidada para algún sector doctrinal, pues este principio es de vital importancia en las áreas de influencia socioeconómica de los Espacios Naturales) y futuras. El concepto de desarrollo sostenible, como se puso de manifiesto en la Comunicación de la Comisión de 1 de octubre de 2003 al Consejo y al Parlamento Europeo, requiere que crecimiento económico, progreso social y mejora de la calidad ambiental vayan unidos de manera inexcusable. Igualmente aparece diseñada la política sostenible comunitaria en la Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible (Propuesta de la Comisión ante el Consejo Europeo de Gotemburgo), documento redactado en 2001 y revisado en 2005 en Lisboa, el cual ha sido sucesivamente actualizado, documento cuyo precedente debe situarse en la Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo de 27 de mayo de 1998 intitulada *“Colaboración para la integración: Una estrategia para la integración del medio ambiente en las políticas de la Unión Europea”* (Cardiff - junio de 1998).

Por tanto, se antoja imprescindible para la adecuada gestión y optimización de la figura del espacio natural protegido que los sectores poblacionales en los que se hallan dichos enclaves vean el espacio, no como una limitación a su desarrollo, sino una oportunidad para diversificar y optimizar el desarrollo desde una perspectiva sostenible. Este principio, que desde un punta de vista teórico es un axioma incuestionable, se halla en fase de consolidación en la mayoría de los municipios incluidos en las AIS, que inicialmente vieron dicha figura como una clara trasgresión de su patrimonio, y que paulatinamente se impone, por la fuerza de los hechos, una visión positiva de las AIS.

Como ejemplo, ya indicábamos al hablar del Espacio Natural de Sierra Nevada, que el Estudio de Impacto Socioeconómico del Espacio Natural Protegido de Sierra Nevada 1989-2005 concluye, tras un minucioso análisis, la lectura positiva de la simbiosis espacio natural y población, en la que se destaca el crecimiento del mercado de trabajo, turismo y número de licencias empresariales crecieron por encima de la media de Andalucía, cifrándose en el 1,4 % el Valor Añadido Bruto que se ha generado en las provincias de Granada y Almería en 2005 como consecuencia de la existencia de los Parques Natural y Nacional de Sierra Nevada. Es decir, el desarrollo sostenible es generador de riqueza en términos económicos, como evidentemente, en términos ambientales, sin perjuicio de que es obligado recordar el buen hacer de las personas que han habitado dichos enclaves durante tanto tiempo, con técnicas ancestrales y llenas de sabiduría, que han permitido conservar de manera digna en la mayoría de los casos los espacios naturales, imponiéndose ahora una gestión administrativa racional, participativa, presidida por el principio de objetividad y sometimiento al imperio de la Ley ex art. 103 de nuestra Carta Magna.

Acierta JIMÉNEZ JAÉN al señalar que, aparte de su consagración en instrumentos internacionales como la Estrategia “Cuidar la Tierra” aprobada por la UICN, PNUMA y WWF en 1991 *“la política actual de conservación persigue el fomento de los usos tradicionales, siempre que resulten compatibles con la preservación de los valores naturales protegidos. (...) Pero el desarrollo de las comunidades locales vinculadas a los Espacios Naturales Protegidos constituye también una exigencia constitucional. El artículo 45 fundamenta la conservación del medio ambiente en la “indispensable solidaridad colectiva”. Y en el artículo 130 establece que “todos los poderes públicos atenderán la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos y en particular de la agricultura, de la ganadería, de la pesca, y de la artesanía a fin de equiparar el nivel de vida de todos los españoles” (...)*”.

II. MARCO NORMATIVO Y ARTICULACIÓN PRÁCTICA

En primer lugar, cabe señalar que el desarrollo rural sostenible es idea ínsita a las áreas de influencia socioeconómica, idea que ha sido reflejada en todos los ámbitos institucionales.

1. NIVEL INTERNACIONAL

A nivel internacional, debe destacarse la idea de desarrollo rural que propugna la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), la cual aglutina numerosos Organismos Gubernamentales y Organizaciones No Gubernamentales, idea reflejada en la publicación de los documentos sobre “La Estrategia Mundial para la Conservación de la Naturaleza” (1980 y 1990) y el “Plan de Acción para las Áreas Protegidas de Europa” conocido como “Parques para la Vida” (1994). Asimismo, la Organización de las Naciones Unidas, a través de la UNESCO, que declara entre otros los Sitios Naturales del Patrimonio Mundial, las Reservas de la Biosfera (Programa MaB “Hombre y Biosfera”) o las Zonas Húmedas de Importancia Internacional (Convenio RAMSAR), constituyen paradigmas de la búsqueda del desarrollo rural sostenible en el ámbito de los espacios naturales protegidos.

2. NIVEL COMUNITARIO

A nivel comunitario, amén de la Directiva 79/409/CEE sobre Conservación de la Aves Silvestres y la Directiva 92/43/CEE, sobre la Conservación de los Hábitats Naturales y de la Fauna y Flora Silvestres, destaca a nivel de desarrollo rural en espacios naturales la existencia de programas comunitarios puestos en marcha a principios de los noventa y cuya gestión se ha confiado a unas estructuras de participación que actúan en el ámbito comarcal: los Grupos de Acción Local, los sucesivos Programas de Desarrollo Comarcal financiados en el contexto de las iniciativas comunitarias LEADER I, LEADER II, LEADER +, el Programa de Desarrollo y Diversificación Económica de Zonas Rurales: PRODER, el Fondo Europeo de Pesca 2007-2013 y el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER).

Este último Fondo, adscrito al segundo pilar de la PAC, centro de la política comunitaria de desarrollo rural actual, fue aprobado mediante el Reglamento (CE) n° 1698/2005 del Consejo, de 20 de septiembre de 2005, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) [Diario Oficial n° L 277 de 21.10.2005], fija como único instrumento de financiación de la política de desarrollo rural el FEADER, diferenciándose del primer pilar en el que se inscriben las ayudas directas a los agricultores y las políticas de mercado en el que se financia a través del Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA).

EI FEADER contribuirá a la promoción de un desarrollo rural sostenible en toda la Unión Europea, como complemento de las políticas de apoyo al mercado y a los ingresos aplicados en el marco de la Política Agrícola Común, la Política de Cohesión y la Política Pesquera Común. La Política de Desarrollo Rural 2007-2013 se centrará en los tres ejes temáticos establecidos en el nuevo Reglamento sobre desarrollo rural:

- a. Mejora de la competitividad de los sectores agrícola y silvícola.
- b. Mejora del medio ambiente y del entorno rural.
- c. Mejora de la calidad de vida y diversificación de la economía rural.

También existirá un cuarto eje, denominado "Eje Leader", metodológico y de naturaleza transversal, que estará basado en la experiencia con las "Leader Community Initiatives", con el objetivo de enfocar el desarrollo rural desde el potencial local, complementando a los tres anteriores.

En todo caso, para garantizar las sinergias entre la política estructural, la política de empleo y la política de desarrollo rural, se impone a los Estados miembros el deber de velar porque las actuaciones financiadas por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo de Cohesión, el Fondo Social Europeo y el Fondo Europeo de Pesca en una zona dada y en un ámbito concreto de actividad sean complementarias y coherentes entre sí.

Al margen de los fondos agrícolas, también tiene incidencia en las AIS el Reglamento (CEE) nº 614/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de mayo de 2007, relativo al instrumento financiero para el medio ambiente (LIFE+). LIFE+ cofinancia actuaciones en favor del medio ambiente en la Unión Europea y en varios terceros países (países candidatos a la adhesión a la UE, países de la AELC miembros de la Agencia Europea de Medio Ambiente, y países de los Balcanes Occidentales incluidos en el proceso de estabilización y asociación). Los proyectos financiados pueden estar propuestos por agentes, entidades o instituciones públicos o privados, siendo su período de aplicación el comprendido entre los años 2007 y 2013.

LIFE+ está compuesto por tres ámbitos temáticos: «Naturaleza y Biodiversidad», «Política y Gobernanza Medioambiental» e «Información y Comunicación». El programa estratégico plurianual establecido en el anexo II del Reglamento especifica los ámbitos de acción prioritarios para la financiación comunitaria. La financiación comunitaria puede adoptar varias formas: subvenciones (acuerdos marco de cooperación, participación en fondos y mecanismos financieros, o cofinanciación de subvenciones de funcionamiento o de subvenciones para actividades concretas) o contratos públicos (compra de bienes y servicios). A su vez, cabe decir que LIFE+ sustituye a varios programas financieros existentes (LIFE, el Programa de cooperación para el desarrollo sostenible en el medio urbano, el Programa de fomento de las organizaciones no gubernamentales y Forest Focus) con el fin de reunirlos en un conjunto único de normas y procedimientos de decisión y de focalizar de forma más coherente las intervenciones comunitarias, haciéndolas así más eficaces.

Finalmente debemos señalar que La Resolución del Parlamento Europeo, de 3 de febrero de 2009, sobre los espacios naturales en Europa, establece la necesidad de redefinir el concepto de espacio natural incluyendo aspectos como los servicios de los ecosistemas, el valor de la conservación, el cambio climático y el uso sostenible. Insta al desarrollo de una estrategia de gestión coherente con las directivas sobre las aves silvestres, sobre los hábitats naturales, sobre la política de aguas y sobre la estrategia marina, utilizando un enfoque basado en el ecosistema, identificando las especies y los biotopos amenazados y estableciendo prioridades. Además, considera fundamental promover el valor de los espacios naturales y que la conservación sea una prioridad de la estrategia para luchar contra el cambio climático. Asimismo, considera que ese trabajo debe realizarse en colaboración con la población local y otras partes interesadas.

3. NIVEL ESTATAL

Descendiendo a nivel estatal la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y la Biodiversidad y la Ley 5/2007, de 3 de abril, Red de Parques Nacionales, señalan en su Preámbulo y Exposición de Motivos respectivamente la idea de la consagración de la conservación de estos espacios a través del desarrollo sostenible, siendo más restrictivo el desarrollo económico, por su propia naturaleza, en los Parques Nacionales donde el grado de protección es mayor.

Esta normativa estatal debe necesariamente integrarse con la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural. La constatación de que el medio rural español sigue mostrando un diferencial de desarrollo con respecto al medio urbano, especialmente acusado en determinadas zonas rurales, puso de manifiesto las carencias de este modelo esencialmente agrarista, y la necesidad de realizar un cambio en el enfoque de las políticas públicas, que para atender a territorios y poblaciones frecuentemente marginados, debía pasar de un enfoque agrarista y sectorial, a un enfoque fundamentalmente territorial e integral. La aplicación práctica de esta Ley se va a llevar a cabo mediante un Programa de Desarrollo Rural Sostenible (PDRS), que está actualmente culminando las fases necesarias para su aprobación por Real Decreto y se desarrollará en los cinco años comprendidos entre 2010 y 2014. En este Programa se definen una estrategia de desarrollo rural, las zonas rurales priorizadas donde se aplicarán las actuaciones de desarrollo rural sostenible que se pondrán en marcha, los instrumentos de planificación de dichas actuaciones a escala de cada zona rural, y el marco de cooperación a establecer entre las Administraciones Públicas que confluyen sobre el medio rural, así como un sistema de evaluación y seguimiento. El mismo tendrá que definir la adaptación de las previsiones contenidas en el Plan Estratégico Nacional de Desarrollo Rural 2007-2013 aprobado por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (actual Ministerio de Medio Ambiente y del Medio Rural y Marino). En el medio rural español intervienen, por tanto, las tres administraciones, estatal, autonómica y local, por lo que en el Programa de Desarrollo Rural Sostenible se han tenido que incorporar los mecanismos de gobernanza y de coordinación entre estas tres administraciones que pudieran permitir que su acción sobre el territorio resultase eficaz y pudiera cubrir todo el amplio conjunto de necesidades, y todo ello sin interferir en la actual distribución de competencias atribuida por la Constitución y por los Estatutos de Autonomía a las Comunidades Autónomas, y por las leyes a las corporaciones locales.

Asimismo, de conformidad con la Disposición Final Tercera, en el plazo de un año desde la entrada en vigor de esta Ley, serán aprobados el Plan Estratégico Nacional del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad y el Plan Nacional de Calidad Ambiental Agrícola y Ganadera.

La evidente interrelación de las normas precitadas con los espacios naturales protegidos queda plasmada en el artículo 21, intitulado “*de la conservación de la naturaleza y gestión de los recursos naturales*” que señala que “*con el fin de preservar y mejorar la calidad del medio ambiente rural y, en especial, de la Red Natura 2000, de los espacios naturales protegidos, los hábitats y las especies amenazadas, el Programa podrá contemplar medidas para:*

- a) *La conservación y restauración de los hábitats y especies amenazadas y prioritarias presentes de forma natural en las zonas rurales prioritarias.*
- b) *La gestión sostenible de los recursos naturales, especialmente el agua, el suelo, las masas forestales, los espacios naturales, la fauna cinegética y los recursos de pesca continental.*
- c) *El apoyo a los programas de uso público de los espacios naturales protegidos y de la Red Natura 2000.*
- d) *La educación ambiental y concienciación pública sobre los valores naturales de las zonas rurales calificadas.”.*

En el ámbito agrario es de destacar el Real Decreto 4/2001, de 12 de enero, por el que se establece un régimen de ayudas a la utilización de métodos de producción agraria compatibles con el medio ambiente, que deroga expresamente el Real Decreto 632/1995, de 21 de abril, por el que se establece un régimen de medidas a aplicar en las zonas de influencia de los parques nacionales y de otras zonas sensibles de especial protección, para fomentar el empleo de métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del medio ambiente y la conservación del espacio natural.

Como señalábamos en el capítulo dedicado al régimen de distribución de competencias, la STC 65/2010, de 18 de octubre de 2010, que resuelve el conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno de Aragón frente al Real Decreto 1229/2005, de 13 de octubre, por el que se regulan las subvenciones públicas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado en las áreas de influencia socioeconómica de los Parques Nacionales establece la plena constitucionalidad del mismo por cuanto *“ni la legislación básica estatal ni nuestros anteriores pronunciamientos exigen que la actividad subvencionadora del Estado ejecute un instrumento planificador previo”* ni tampoco suponen un exceso respecto de las competencias relativas a la potestad de fomento del Estado como competencia básica, ya que la gestión de las mismas corresponde a las CCAA. Asimismo añadíamos que existe un dato en este recurso de inconstitucionalidad que es preciso matizar: el encuadramiento formal que realiza el Estado lo realiza en los arts. 149.1.13 y 149.1.23 CE, dato que no fue objeto de recurso por el Gobierno recurrente, lo que eventualmente hubiera cambiado el signo del fallo del presente recurso ya que supondría una conculcación de la doctrina del Alto Tribunal expuesta en el FJ 11 f) STC 102/1995, de 26 de junio, que señala que *“la concesión de ayudas orientadas a la promoción económica de las áreas de influencia socioeconómica no resultaba encuadrable en la materia medio ambiente, sino en títulos competenciales más específicos, vinculados con la concreta finalidad perseguida en cada caso”*.

4. NIVEL AUTONÓMICO. ESPECIAL REFERENCIA AL CASO ANDALUZ

El Decreto 226/1995, de 26 de septiembre supuso la dinamización de las AIS en Andalucía al aprobar el Plan de Desarrollo Rural de Andalucía, para cuya aplicación eran elementos esenciales los Grupos de Desarrollo Rural, definidos como entidades colaboradoras para la ejecución de dicho Plan, presididas por los principios de libertad de adhesión y participación en las mismas de los agentes económicos y sociales, y de las instituciones públicas y privadas de la zona. De esta manera se constituyeron 50 GDR, siendo un puntal importante en el desarrollo de las AIS, sin perjuicio de la actuación de otras entidades públicas y privadas.

Como se señala en el documento *Dos Décadas de Políticas de Desarrollo Rural* editado por la Consejería de Agricultura y Pesca se establece un enfoque territorial integral y un enfoque participativo, donde la iniciativa de los agentes sociales canalizados sobre todo en los GDR tiene un peso bastante destacado. En este sentido, CASAS GRANDE consigna que *“las políticas rurales son cada vez más políticas integrales, dirigidas al conjunto del territorio más allá de su uso. No parece conveniente separar las acciones de manejo del territorio, que es un continuo, y esto conlleva, necesariamente integrar las actuaciones agrarias, ganaderas, forestales, tanto de producción como de restauración y conservación. Más allá de enclaves singulares y prístinos, cuya preservación incólume todos debemos anteponer, el mundo rural no se mantiene desde una visión separada en áreas de conservación y en áreas de producción. Las políticas forestales y de gestión del medio natural tienen que progresivamente ganar integración con la política general de gestión del medio rural”*.

Actualmente, existen 52 GDR en Andalucía, agrupados en la Asociación para el Desarrollo Rural de Andalucía, la mayoría representativos de los municipios incluidos de los espacios naturales protegidos que tienen cierta historia homogénea, y en los que el Consejo Territorial de cada GDR es el que toma las decisiones respecto al Programa Andaluz de Actuación Global LEADER-A, de manera que son todos los agentes sociales y económicos de un territorio los que marcan el presente y el futuro de los pueblos.

Para el Período de programación 2007-2013, la Dirección General de Desarrollo Sostenible del Medio Rural ha diseñado un plan estratégico de desarrollo destinado a todo el medio rural andaluz. Este plan estratégico, denominado Plan de Actuación Global, nace de la necesidad de aplicar en el conjunto del territorio rural andaluz una estrategia integral de desarrollo que abarque de forma general todos los ámbitos de intervención que necesita el territorio rural para alcanzar una situación óptima a nivel económico y social, siempre bajo criterios de sostenibilidad y de respeto a la identidad territorial. A ello se debe añadir el Acuerdo de 22 de septiembre de 2009, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la formulación de los Planes por Zona Rural para la aplicación del Programa de Desarrollo Rural Sostenible 2010-2014 en la Comunidad Autónoma de Andalucía y el Acuerdo de 22 de septiembre de 2009, del Consejo de Gobierno, por el que se delimitan y califican las Zonas Rurales para la aplicación del Programa de Desarrollo Rural Sostenible 2010-2014, en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

De este modo, una parte del desarrollo se asentaría sobre las nuevas oportunidades que se pueden presentar en los espacios naturales protegidos, propiciando el establecimiento de una marca ambiental que pueda ser usada por servicios o productos. En el caso de Andalucía cabe destacar la implantación de la Marca Parque Natural, que se configura como un distintivo de calidad que otorga la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía a aquellos productos artesanales y naturales, así como servicios en los Parques Naturales Andaluces y sus áreas de influencia socioeconómica. La Marca Parque Natural de Andalucía se dirige a determinados productos o servicios de los Parques Naturales que se definen en los Anexos III, IV y V de la Orden de 15 de diciembre de 2004, por la que se regula el Régimen Jurídico y el Procedimiento de Concesión de la Licencia de Uso de la misma (BOJA núm. 19, de 28 de enero de 2005). La categoría de productos y servicios para los que se puede obtener la licencia de uso de la marca son Productos Artesanales, Turismo de Naturaleza y Productos Naturales. La concesión se realiza por un período de 3 años contados a partir de la fecha de la notificación, renovables por periodos iguales siempre que durante el periodo anterior no se haya producido su revocación y se haya renovado el Certificado.

Como decíamos en el capítulo dedicado a Sierra Nevada, debe implementarse este régimen jurídico teniendo en cuenta que la Disposición adicional sexta de la Ley 1/2008, de 27 de noviembre, de medidas tributarias y financieras de impulso a la actividad económica de Andalucía, y de agilización de procedimientos administrativos, modifica y añade un artículo 15.bis a la Ley 2/1989, de 18 de junio, al señalar que *"no obstante lo previsto en los artículos 10.2, 13.1 y 14 de esta Ley, los instrumentos de planificación y las normas declarativas de los espacios naturales protegidos podrán excepcionar del régimen de autorización aquellas actuaciones que no pongan en peligro los valores objeto de protección, estableciendo en cada caso las condiciones en que podrán realizarse"*, siendo de suyo la determinación de esa puesta en peligro, un concepto jurídico indeterminado que corresponderá determinar a la Administración caso por caso, de acuerdo con la normativa aplicables desarrollo de estas previsiones, ex art. 4 del Decreto 15/2011, de 1 de febrero, por el que se establece el Régimen

General de Planificación de los usos y actividades de los Parques Naturales y se aprueban medidas de agilización de procedimientos administrativos, así como de conformidad con el artículo 21 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y Biodiversidad. Mediante dicho Decreto se consolida un régimen común para la realización de actividades en los Parques Naturales de Andalucía, y se establece con carácter general las actividades en suelo no urbanizable que requieren autorización administrativa previa, ya sea en régimen ordinario o mediante un procedimiento de respuesta inmediata, y las actuaciones que tan solo requieren una comunicación previa para poder realizar la actividad pretendida.

En todo caso, debemos destacar que la regulación básica del Estado en esta materia ha sido modificada tras la transposición de la denominada Directiva de Servicios. La Ley ómnibus, Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio adapta la normativa estatal a los principios establecidos en la Ley 17/2009. Como corolario de dicha trasposición, el Decreto 15/2011 de 1 de febrero determina las actividades en suelo no urbanizable que requieren autorización administrativa previa, ya sea mediante régimen ordinario o mediante un procedimiento abreviado, en su caso; así como se precisa aquéllas actividades y usos que solo requieren una comunicación previa. Respecto de dichas actividades y usos, como establece la Exposición de Motivos del citado Decreto que el régimen particular para cada zona establecida en cada Plan de Ordenación de los Recursos Naturales junto con el régimen general establecido en el Decreto constituyen la planificación integrada en estos espacios naturales.

Así, el artículo 4 del Decreto 15/2011, de 1 de febrero, establece la regla general de la previa autorización por la Consejería competente en materia de medio ambiente para toda nueva actuación en suelo no urbanizable, a excepción de aquéllas que por no poner en peligro los valores objeto de protección del espacio y por cumplir las condiciones establecidas en el Decreto estén sometidas a comunicación previa o sean actividades de libre realización, sin perjuicio de que las solicitudes de autorización relativas a actuaciones sometidas a Autorización Ambiental Unificada o Autorización Ambiental Integrada quedarán integradas en los citados instrumentos de prevención y control, así como la integración de las mismas solicitudes en materia de gestión, usos y aprovechamientos forestales, actividades cinegéticas, pesca continental, actividades relacionadas con la flora y fauna silvestres y las relativas a usos del agua cuya competencia corresponda a la Comunidad Autónoma de Andalucía. En todo caso se consigna que el régimen de autorizaciones se entiende sin perjuicio de los permisos, licencias, autorizaciones o concesiones que sean exigibles de acuerdo con la normativa sectorial vigente, añadiendo que las autorizaciones se otorgarán a salvo del derecho de propiedad y sin perjuicio de terceros.

III. PLANIFICACIÓN DE ACTIVIDADES EN LAS ÁREAS DE INFLUENCIA SOCIOECONÓMICA: LOS PLANES DE DESARROLLO SOSTENIBLE

Los planes de desarrollo sostenible (planes de desarrollo integral en la terminología de la Ley 2/89 ex art. 21.4) en las áreas de influencia socioeconómica de los parques naturales de Andalucía no son planes medioambientales sino planes de desarrollo económico territorial que tratan de valorizar y utilizar el medio ambiente local como un activo fundamental de desarrollo económico en dichos ámbitos territoriales. El art. 20 LIENPA atribuye su aprobación al Consejo de Gobierno, señalando el apartado 4 que es objeto del Plan “la dinamización de las estructuras socioeconómicas salvaguardando la estabilidad ecológica medioambiental, de conformidad con lo dispuesto en el plan rector de uso y gestión”.

El objetivo final de los planes de desarrollo sostenible de Andalucía es la mejora del nivel y la calidad de vida de la población de las áreas de influencia socioeconómica de los parques naturales de Andalucía, de forma compatible con la conservación ambiental y considerando los espacios naturales protegidos como activos fundamentales de desarrollo económico local. Para conseguir dicho objetivo final, estos planes incorporan como objetivos específicos la mejora de los aprovechamientos productivos y de las actividades empresariales vinculadas con la utilización sostenible de los recursos territoriales, tratando de ofrecer oportunidades de empleo e ingreso a la población local, de manera que los PDS y los Planes de Fomento se articulan como complementarios de los PORN y PRUG respectivos.

Como se señala en las Actas del XI Congreso de Europarc-España, celebrado en Cangas de Narcea en 2005, *“el análisis de la percepción social que tiene la población local sobre la declaración de los parques naturales en Andalucía muestra aún en buena medida la pervivencia de una opinión contraria a dicha declaración, lo cual parece estar relacionado con la inexistencia de información suficiente, así como la falta de discusión colectiva con los diferentes actores locales, sobre las importantes funciones ecológicas que desempeñan los parques naturales (entre ellas la producción de un recurso tan insustituible como es el agua) y la necesidad de aprovechar la declaración de espacio natural protegido para el diseño de una estrategia de desarrollo sostenible en el medio rural de la región. Adicionalmente, la ampliación de la Unión Europea a los países de Europa Central y Oriental supone el incremento de los excedentes agrarios, dada la importancia relativa que la agricultura tiene en estos países. La necesidad de contemplar estos escenarios exige, por tanto, propuestas orientadas a reducir la intensidad de la producción agrícola buscando aplicaciones sostenibles en el uso de tierras, a fin de restaurar o gestionar espacios naturales como parte del esfuerzo de diversificación productiva en el desarrollo del medio rural”*.

Para ello, de conformidad con el artículo 20.5 LIENPA se prevé que *“el Instituto de Fomento de Andalucía (actual Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía –IDEA-), con objeto de dirigir la ejecución flexible y actualizada de los programas de actuación contenidos en los planes de desarrollo integral, elaborará los programas de fomento. Estos programas estarán orientados a actualizar, priorizar e individualizar las líneas de actuación previstas en el plan de desarrollo integral, materializando la ejecución de los proyectos empresariales a acometer. A efectos de su ejecución se creará la gerencia de promoción del parque natural, a cuyo frente estará un gerente designado por el Instituto de Fomento de Andalucía”*.

Si como se decía en Cangas de Narcea “*los planes de desarrollo sostenible son planes participativos, cuyo éxito depende de la implicación de la sociedad local de las áreas de influencia socioeconómica de los parques naturales como protagonistas principales de las diferentes iniciativas de desarrollo*”, a ello debe añadirse que es misión de los poderes públicos fomentar esa participación a través de cauces reales, sin cuotas políticas, con publicidad, transparencia y sometimiento al imperio de la Ley, exclusivamente atendiendo al verdadero interés y a las verdaderas necesidades de la población asentada en el espacio natural protegido del que el PDS trae causa.

La aplicación práctica de los PDS ha supuesto una actualización del valor de las poblaciones asentadas en los espacios naturales, donde se ha diversificado claramente el tejido productivo y en el que el turismo rural se va imponiendo imparablemente como primera fuente de financiación en numerosos municipios integrados en los espacios naturales protegidos, sin perjuicio que a través de los mismos también exista una labor de coordinación institucional (Juntas Rectoras y Unidades Técnicas de Coordinación) y de conservación latente, puesto que el modelo de desarrollo económico se planifica desde la perspectiva sostenible del mismo.

Pese a no ser un plan de inversiones, los planes de desarrollo sostenible cuentan, sin embargo, con las asignaciones presupuestarias de los diferentes departamentos sectoriales de la Junta de Andalucía, siendo competencia de la Junta de Andalucía la gestión y distribución de dichos fondos, incluso en los Parques Nacionales, como se ha puesto de relieve en el capítulo dedicado al régimen de distribución de competencias. Asimismo, las subvenciones otorgadas en los Parques Nacionales, al objeto de fomentar actividades y proyectos de iniciativa tanto pública como privada que contribuyan al desarrollo económico y social de las poblaciones integradas en las AIS corresponde asimismo a la Junta de Andalucía, ya que como establece la STC 77/2004, de 29 de abril “*en la resolución de las controversias que se susciten respecto a la regulación y aplicación de las ayudas o subvenciones que puedan establecerse en las distintas áreas o segmentos de la acción pública hemos de partir de la distribución de competencias existente en la materia constitucional en la que proceda encuadrar las subvenciones de que se trate*”, de manera que como señala la STC 138/2009, de 15 de junio “*corresponde a la Comunidad Autónoma regular el procedimiento de tramitación de estas subvenciones y gestionarlas efectivamente, pues aquélla atribuye a la Administración del Estado la totalidad de las facultades de convocatoria, instrucción resolución y pago de las ayudas así como la regulación completa del procedimiento para su concesión*”, por lo que dicha Sentencia declara que las competencias controvertidas contenidas en la Orden de 4 de octubre de 2002, del Ministerio de Medio Ambiente, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas a la investigación en materias relacionadas con la Red de Parques Nacionales y se convocan para el año 2002 corresponden a la Comunidad Autónoma de Andalucía.

IV. CONCLUSIONES

Las AIS no pueden integrarse sin más en los espacios naturales protegidos de los que forman parte, sino que ha sido necesario buscar fórmulas participativas para conciliar el desarrollo de estos municipios en clave sostenible. Esa búsqueda del cauce de participación por las instancias públicas ha de ser basada en la búsqueda de las verdaderas necesidades de las poblaciones integradas en las AIS, que en un primer momento han visto la presencia de los espacios naturales y su control administrativo como una limitación a su desarrollo.

Como se establece en el Borrador de 18 de enero de 2010 del documento de bases “AN +20, el desafío de la gestión de los espacios naturales protegidos de Andalucía en el Siglo XXI”, elaborado por la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía “*hemos heredado un territorio multifuncional, heterogéneo y muy diverso, donde muchos de nuestros paisajes son seminaturales o culturales, y en los que es imposible excluir las actividades socioeconómicamente sostenibles del ser humano. Por ello, es imposible separar y, por tanto gestionar de forma independiente, las tramas ecológicas y las tramas socioeconómicas del territorio.*

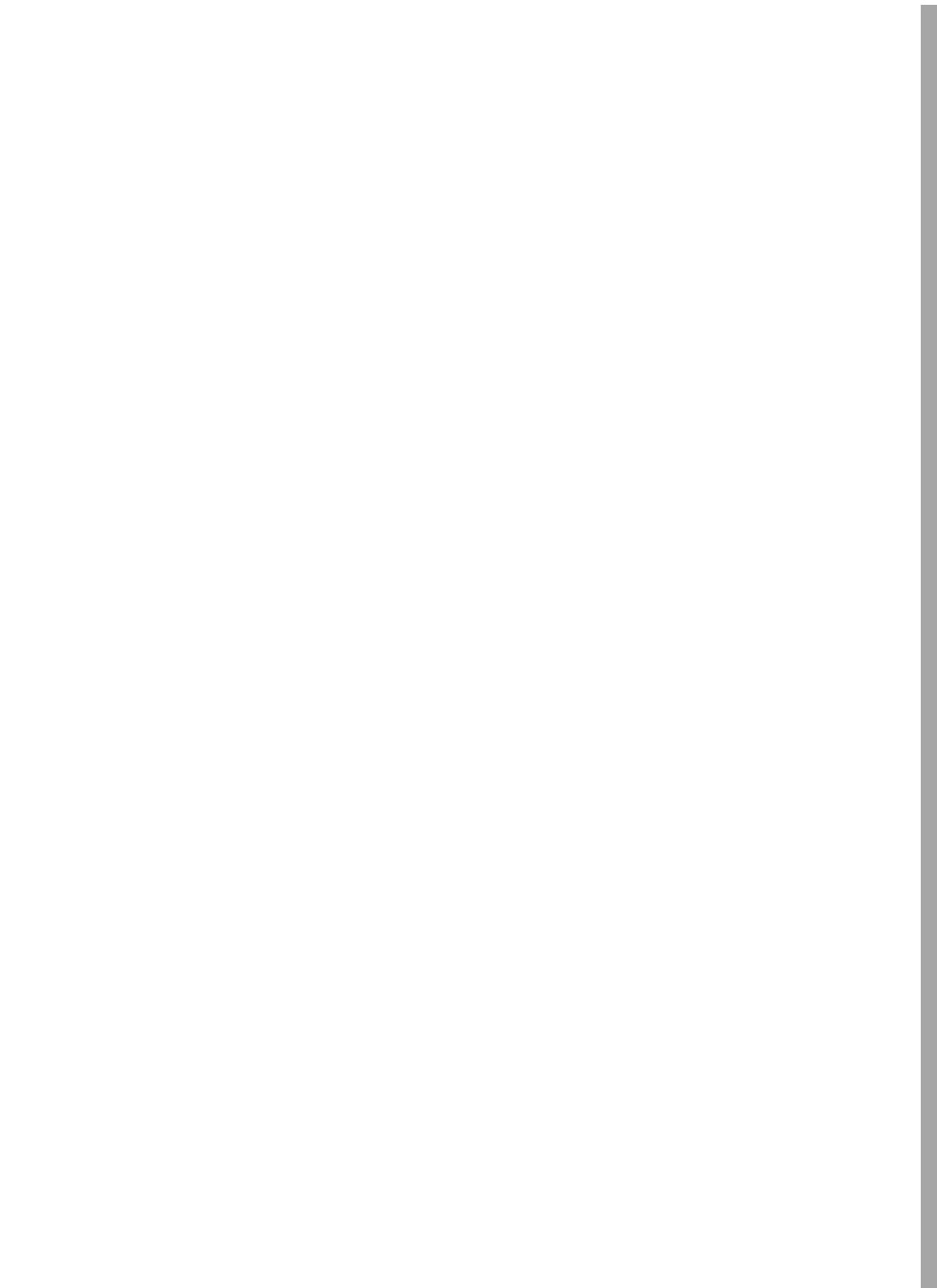
(...) Es necesario liderar un nuevo modelo de gestión de los espacios naturales andaluces frente a los desafíos que plantea el Cambio Global. Ese modelo debe basarse en una gestión adaptativa sustentada en el mantenimiento de la capacidad de sus ecosistemas de generar los servicios que contribuyen al bienestar humano de sus habitantes.

(...) De esa manera, el principal desafío al que se enfrentan los espacios naturales es saber cómo gestionar las consecuencias del cambio para mantener las funciones de los ecosistemas y, consecuentemente, su capacidad de generar servicios a la sociedad.

(...) La funciones de los ecosistemas, adecuadamente gestionadas, son capaces de producir un rico y variado flujo de servicios sobre las cuales es posible construir un proceso sinérgico de desarrollo social, económica y ambientalmente sostenible, además de justo en términos de equidad intra e intergeneracional.

(...)La gestión de los espacios naturales de Andalucía debe plantearse desde el marco que aporta la Evaluación de los Ecosistemas de Milenio, que aboga por la conservación de la naturaleza entendiendo la dependencia del bienestar humano de una amplia gama de servicios que fluyen desde el capital natural. Desde esa visión se asume que el valor intrínseco que encierra la naturaleza es complementario al valor instrumental que deriva del normal funcionamiento ecológico. Ello permite visualizar los espacios naturales como fuentes de bienestar, con consecuencias no sólo en la economía, sino también en las relaciones sociales, en la salud, en las libertades o en la seguridad. El concepto socioecosistema aporta una visión global de la complejidad de los problemas que implica un mundo rápidamente cambiante, generando un marco transdisciplinar que permite integrar las dimensiones biogeofísicas y sociales del proceso de Cambio Global. Es preciso plantear, en toda su dimensión, las relaciones socioecológicas y ecoculturales como condicionante de la conservación en Andalucía y considerar la integración de los flujos ecológicos, junto con los socioeconómicos y los culturales como uno de los elementos centrales sobre los que se articule el territorio”.

Sólo con paciencia, con un diálogo y participación constante entre los sectores sociales y las Administraciones Públicas implicadas, con la búsqueda y desarrollo de un tejido productivo alternativo y sostenible ha sido posible, paso a paso, la verdadera interrelación entre AIS y espacios naturales protegidos, de manera que como se señala en el PDS de Sierra Nevada “*los espacios protegidos y las comunidades locales y actores sociales pueden ayudarse mutuamente y constituirse en defensores de los intereses respectivos*”. Si se trata de imponer un modelo productivo determinado, olvidando la voz de los municipios, o si se trata de cercenar la conservación de los espacios naturales con la excusa de la limitación del desarrollo económico, olvidando la verdadera razón de la protección de los espacios naturales, el modelo de desarrollo sostenible no será eficaz. Es una ardua tarea en la que nadie debe cejar en el empeño para que el logro se transmita a las generaciones venideras.





CAPÍTULO
10

LA TUTELA
DE LA PROPIEDAD
EN LOS ESPACIOS
NATURALES
PROTEGIDOS
DE ANDALUCÍA

I. INTRODUCCIÓN

El régimen general del derecho de propiedad se recoge en los artículos 348 y siguientes del Código Civil español, donde se define como “el derecho de gozar y disponer de una cosa sin más limitaciones que las establecidas en las leyes.” No pretendemos, ni mucho menos, hacer un estudio general del derecho de propiedad en este manual, pero sí que resulta conveniente poner de relieve que ya en esta definición se recoge la posibilidad de que éste sea limitado por las normas. Asimismo, la Constitución Española incide en esta posibilidad con base en la función social de la propiedad (artículo 33 CE).

Uno de los ámbitos donde se pone de manifiesto esta función social es el medioambiental, donde la misma declaración de un espacio natural como protegido puede dar lugar a la aparición de limitaciones en la propiedad privada incardinada en dichos espacios. Un ejemplo de esto aparece en la Ley 2/89, cuyo artículo 23 establece la sujeción a servidumbre forzosa de los terrenos incluidos en los límites de un espacio natural para la instalación de las señales que los identifiquen, que comprende la de dar paso a los encargados y permitir la realización de los trabajos necesarios.

En el presente capítulo analizaremos la incidencia que tiene la regulación de los espacios naturales de Andalucía sobre el derecho de propiedad. En primer lugar, haremos unas consideraciones acerca del concepto actual del derecho de propiedad, desprovisto ya del carácter absoluto de que gozó en otros tiempos. En segundo lugar, analizaremos las figuras de los usos permitidos y de las autorizaciones y concesiones administrativas, como instrumentos de la denominada actividad de policía de la Administración Pública. Posteriormente, haremos unas referencias a la expropiación forzosa y, finalmente, a los derechos de tanteo y retracto respecto de aquellos bienes situados en los espacios naturales de Andalucía.

II. EL DERECHO CONSTITUCIONAL DE PROPIEDAD: LA FUNCIÓN SOCIAL DESDE UNA PERSPECTIVA FORMAL Y MATERIAL

La Constitución Española recoge el derecho a la propiedad y a la herencia en su artículo 33:

- “1. Se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia.*
- 2. La función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes.*
- 3. Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes.”*

Reconocido este derecho, resulta manifiesto que en aquellos supuestos en que la propiedad se ejerza sobre espacios naturales protegidos, o fincas que se incardinan en éstos, existirá una tensión entre las facultades del propietario y las medidas dirigidas a la protección y conservación de los valores naturales del citado espacio. Esta tensión ha sido objeto de análisis en muy diversas Sentencias, así como por la doctrina, en particular en relación con el estudio de los límites y limitaciones de derechos. A título de ejemplo, podemos citar la STC 37/87, de 26 de marzo, dictada en el recurso de inconstitucionalidad planteado frente a la Ley de Reforma Agraria Andaluza 8/1984, donde se afirma que *“la fijación del contenido esencial de la propiedad privada no puede hacerse desde la exclusiva consideración del derecho o de los intereses individuales que a éste subyacen, sino que debe incluir la necesaria referencia a la función social, entendida no como mero límite externo a su definición o a su ejercicio, sino como parte integrante del derecho mismo.”*

Esta distinción entre límites y limitaciones ha sido objeto de estudio por la doctrina, debiendo remitirnos a los manuales de derecho civil en los que esta materia es objeto de análisis más detallado. No podemos dejar de incluir la síntesis que realiza LOPEZ LÓPEZ sobre la cuestión, afirmando que *“cabe hablar de la existencia de un régimen normal del derecho de propiedad, que es el que viene circundado por un régimen ordinario de restricciones, que afectan de modo general a todas las titularidades dominicales que versan sobre una misma categoría de objetos (...) límites; al lado de ellos están las limitaciones, que son reducciones del poder del propietario en casos singulares, reducciones que afectan precisamente al llamado contenido normal, es decir, el fijado por los límites. De esta forma, los límites son el régimen normal de toda propiedad sobre una determinada categoría de objetos, mientras que las limitaciones son de carácter excepcional.”*

El conocido juez del Tribunal Supremo estadounidense, Oliver Wendell Holmes, a quien se citaba como argumento de autoridad en la magnífica película *“Vencedores o vencidos”*, tuvo también ocasión de pronunciarse sobre esta cuestión que ahora estudiamos en la Sentencia *Pennsylvania Coal Co. V. Maon*, donde afirmaba que, mientras que la propiedad puede ser regulada hasta ciertos extremos, si la regulación va demasiado lejos será considerada como una expropiación (*“While property may be regulated to a certain extent, if regulation goes too far, it will be recognized as a taking.”*). Partiendo de esta consideración, AGUILERA VAQUÉS distingue tres cosas que pueden suceder respecto del derecho de propiedad: *“una, que el propietario se vea totalmente excluido de su bien, y en ese caso la doctrina y la jurisprudencia entienden, en la mayoría de los casos, que estamos ante una expropiación; la segunda es que se regule la propiedad de tal manera que el propietario sufra una serie de limitaciones graves pero sin que se vea excluido del todo*

del contenido económico de su propiedad, entonces, de acuerdo con la jurisprudencia española, casi nunca estamos ante una expropiación, sino ante una delimitación –“definición”- del derecho de propiedad; o, la tercera cosa que puede suceder, es que el propietario siga siendo el titular de su bien pero que -como dice el profesor Fried (2001)- las limitaciones que se impongan a su disfrute sean tan graves como no quede ya ninguna alternativa útil para el disfrute del bien. En este tercer supuesto estaríamos probablemente también ante una expropiación.”

La consecuencia de la diferencia entre límites y limitaciones es que, como consecuencia de su carácter excepcional, las segundas requieren un acto especial y expreso de imposición, y habrán de ser objeto de indemnización. Eso, al menos, fue lo que declaró el TS en Sentencia de 20 de enero de 1999, relativa a la declaración de determinados terrenos como comprendidos en el Parque Natural de Monfragüe (antes de su conversión en Parque Nacional por Ley 1/2007), de la que se siguió la sujeción a su régimen de protección y consiguiente restricción de derechos de caza tradicionalmente consolidados en aquellos. A la vista de todo ello, el TS estimó que se había rebasado el límite entre la privación de derechos y la simple delimitación legal de los mismos, reconociendo a los propietarios de los terrenos el derecho a ser indemnizados por el menoscabo patrimonial acreditado. Igualmente, a favor de la indemnización de limitaciones se pronuncia la Ley 2/89, cuyo artículo 23.2 establece que *“Serán indemnizables las limitaciones singulares de derechos reales que supongan una lesión efectiva para los titulares, por afectar a facultades en ejercicio cuyo contenido esté permitido en suelo no urbanizable.”*

En la línea de la Sentencia del TC antes mencionada, afirma MONTES que “con el concepto de función social el ordenamiento prevé que el ejercicio de las facultades (que conforman la propiedad) no se dirija solamente a la satisfacción del interés privado del titular, sino también se oriente a la satisfacción de exigencias más generales de la propiedad en su conjunto. Ya no habrá entonces una atribución abstracta e incondicionada de facultades, sino una atribución para que el titular realice actividades o utilice la cosa en el sentido determinado por la Ley... Por todo ello la función social no queda en la faz externa del dominio, sino que penetra en su interior, puesto que la atribución misma del derecho al titular tiene en cuenta, no sólo su interés, sino sobre todo la conexión entre la posición del particular y su pertenencia a un organismo social.” SERRANO ALBERCA, por su parte, recoge la postura doctrinal que alude a la “causalización de la propiedad”, *“lo cual quiere decir que el derecho de propiedad se otorga al propietario para algo (causa) que aparte de su propio interés, se concreta en cumplir determinados intereses públicos. En definitiva, el derecho de propiedad ya no se basará en la mera conveniencia del propietario.”*

Habiendo dejado, pues, unas breves pinceladas acerca del concepto de la función social, es destacable su incidencia en el campo de los espacios protegidos, debiendo partir de lo dispuesto en la LPNB, en cuya Exposición de Motivos ya se indica que *“El patrimonio natural y la biodiversidad desempeñan una función social relevante por su estrecha vinculación con la salud y el bienestar de las personas, y por su aportación al desarrollo social y económico.”* Por su parte, el artículo 4 LPNB, después de reiterar la anterior afirmación, manifiesta que las actividades encaminadas a la consecución de los fines de la Ley *“podrán ser declaradas de utilidad pública o interés social, a todos los efectos y en particular a los expropiatorios, respecto de los bienes o derechos que pudieran resultar afectados.”* En consecuencia, vemos como el derecho de propiedad de los titulares de inmuebles situados en espacios naturales protegidos, o incluso en las áreas de influencia de aquellos, se verá necesariamente afectado por su función social, que impone la adopción de medidas para la conservación del patrimonio natural.

Esta afectación a la propiedad va más allá de los fines expropiatorios. Como ejemplo de lo anterior podemos citar la STSJ de Andalucía, Sala de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla, Sección Primera, de 19 de febrero de 1996, en cuyo FJ Sexto se afirma que *“este derecho (el de cerrar los fondos establecido en el artículo 388 CC) está limitado como cualquier otro por las necesidades que los intereses generales impongan en orden a la consecución de los mismos. De modo que el cierre de los fondos habrá de ajustarse a las condiciones que impongan las normas que velen por la conservación de las especies que se desenvuelven en los espacios en los que se ubican propiedades como la de la actora.”* De este modo, es la función social de la propiedad, y en consecuencia el carácter no absoluto de este derecho, la que determina que la consecución del objetivo de proteger el medio ambiente imponga condiciones al modo de cerrar los fondos ubicados en zonas portadoras de valores medioambientales dignos de protección.

Por tanto, la legislación en materia de espacios naturales protegidos va a tener una manifiesta incidencia en los derechos de los propietarios de inmuebles situados en dichos espacios o sus áreas de influencia. La Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía, como sistema integrado de todos los espacios naturales de la Comunidad Autónoma, contempla entre sus objetivos el fomento de valores, actitudes y comportamientos de respeto a la naturaleza de todos los andaluces y, en particular, de los habitantes de estos espacios. Esta actividad de fomento determinará la regulación de los usos que los propietarios afectados podrán hacer de sus bienes, dibujando la Administración competente un panorama de usos permitidos de modo genérico, autorizables, etc.

En consecuencia, podríamos afirmar que es la función social de la propiedad la que determina los límites del derecho de propiedad, fundamentando así los derechos de adquisición preferente reconocidos a favor de las Administraciones Públicas, la expropiación de determinados bienes y derechos y la utilización de técnicas de intervención administrativa como las que analizaremos en el siguiente epígrafe.

III. TÉCNICAS DE INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA: USOS PERMITIDOS, AUTORIZACIONES Y CONCESIONES

La función social de la propiedad incide sobre el régimen de ésta, sujetándola a ciertas limitaciones que se hacen patentes en el reconocimiento de una serie de usos permitidos, otorgamiento de autorizaciones para determinadas actuaciones y el establecimiento de un régimen de concesiones para llevar a cabo ciertas actividades. Estas técnicas de intervención administrativa son objeto de estudio en la teoría general del derecho administrativo, debiendo centrar nuestro estudio en sus particularidades respecto de los espacios naturales de Andalucía. No obstante, junto a las que específicamente vamos a analizar, existen otras medidas que, en definitiva, constituyen mecanismos de control por parte de la Administración competente para disponer de un conocimiento actualizado de la situación de los espacios naturales, que incluya referencias a las propiedades particulares ubicadas en los mismos. Un ejemplo de esta actividad podemos encontrarla en el PRUG del Parque Nacional Doñana, donde se establece (epígrafe 5.5, apartado 3), que el órgano gestor elaborará un listado de propietarios y residentes en el Parque Nacional, que mantendrá permanentemente actualizado.

1. USOS PERMITIDOS

El concepto de uso permitido no aparece en la actual LPNB, ni tampoco en la Ley andaluza 2/89. No obstante, se trata de un concepto ampliamente extendido en la normativa autonómica. La Ley 8/91 de Espacios Naturales Protegidos de Castilla y León contiene una definición legal de éstos en su artículo 34: “*Con carácter general se consideran usos o actividades permitidos los agrícolas, ganaderos y forestales que sean compatibles con la protección de cada espacio natural, y todos aquéllos no incluidos en los grupos considerados como prohibidos y autorizables y que se contemplen en el instrumento de planificación, protección, uso y gestión correspondiente a cada espacio.*” Por su parte, el artículo 33 de dicha norma, después de clasificar los usos en: permitidos, prohibidos y autorizables, se refiere a los primeros como aquellos que, por su propia naturaleza, sean compatibles con los objetivos de protección de cada categoría de espacio natural. En similares términos se refieren a estos usos permitidos, relacionándolos con aquellos que sean compatibles con la protección de los espacios naturales, la Ley 6/98 de Espacios Naturales Protegidos de Aragón; la Ley 5/2005 de Conservación de Espacios de Relevancia Ambiental de las Islas Baleares; la Ley 8/1998 de Conservación de la Naturaleza y de Espacios Naturales de Extremadura; la Ley 4/2003 de Espacios Naturales de La Rioja; o la Ley 9/1996 Foral de Espacios Naturales de Navarra. Por tanto, aun no recogiendo esa definición la norma andaluza, entendemos suficientemente justificado que las referencias a los usos compatibles contenidas en los instrumentos de planificación nos remiten a usos permitidos en los respectivos espacios naturales.

La cuestión del uso de los recursos naturales figura ya en el mismo artículo 45 CE, estableciendo la necesidad de que aquél sea racional. Este concepto se conecta en la actualidad con el uso sostenible del patrimonio natural, cuyo régimen jurídico básico se contiene en la LPNB tal como se reconoce en la Exposición de Motivos de la misma, e introduciendo dicho concepto entre los principios inspiradores de la Ley, recogidos en el artículo 2 LPNB. El uso sostenible se define en la LPNB como “*la utilización del patrimonio natural de un modo y a un ritmo que no ocasione su reducción a largo plazo, con lo cual se mantienen las posibilidades de su aportación a la satisfacción de las necesidades de las generaciones actuales y futuras*”. Partiendo de dicho concepto, el uso permitido guarda una evidente relación con el sostenible, ya que la regla general es que el uso del patrimonio natural ha de ser compatible con la sostenibilidad.

Los PORNs y PRUGs, en cuanto instrumentos en los que se definen las normas y criterios básicos que regulan la gestión y uso de los recursos naturales, deben contener referencias a las limitaciones genéricas y específicas de los usos y actividades, que deban establecerse con vistas a la conservación del patrimonio natural y la biodiversidad. Es en estos instrumentos, donde se va a concretar qué actividades o usos son admisibles de modo genérico, y cuáles requieren una previa autorización o concesión. En esta materia ha de tenerse asimismo presente la consideración como instrumento de planeamiento del Decreto 15/2011, tal como se ha advertido en otros capítulos y sin perjuicio de su análisis en cuanto a las autorizaciones y usos permitidos en este mismo capítulo.

Un ámbito en el que cobran especial relevancia las actuaciones permitidas es el de las actividades tradicionales que, en tanto sean compatibles con la conservación y el uso sostenible, deberán preservarse y fomentarse tal y como recoge el artículo 70 LPNB, todo ello de acuerdo con el Convenio sobre Diversidad Biológica.

Siendo actividades tradicionales la caza y la pesca, aparte de la referencia a las mismas existente en el Código Civil en su artículo 611, les será aplicable la legislación especial. Con carácter general, el artículo 62 LPNB indica que caza y pesca en aguas continentales únicamente podrán llevarse a cabo sobre especies que determinen las Comunidades Autónomas, declaración que no podrá afectar a las especies incluidas en el Listado de Especies en Régimen de Protección Especial, o a las prohibidas por la Unión Europea. Por su parte, ha de tenerse en cuenta que este tipo de actividades, en su modalidad deportiva y recreativa, está prohibido en los Parques Nacionales tal y como se recoge en el artículo 13.3 LRPN. Así, aquellos espacios en los que vengán practicándose estas actividades, una vez sean declarados Parque Nacional, habrán de adecuarse a la normativa, estableciéndose la obligación para las Administraciones competentes de adoptar las medidas necesarias para eliminación de dichas prácticas en el plazo que establezca la normativa de declaración. Sobre este particular, habrá de tenerse en cuenta que estas medidas pueden llegar a generar derechos indemnizatorios tal y como reconoció el TS en la anteriormente citada STS de 20 de enero de 1999.

Por su parte, también dentro del ámbito de los Parques Nacionales, la LRPN remite a los PRUGs la determinación de las limitaciones que deberán condicionar aquellas actividades compatibles con los objetivos del Parque, así como la concreción de las que sean incompatibles con éstos.

En relación con las actividades tradicionales permitidas en los espacios naturales de Andalucía, la Ley 2/89 es más explícita al establecer, en su artículo 10, que *“las actividades tradicionales que se realicen en los Parajes Naturales, podrán continuar ejerciéndose en los términos que reglamentariamente se establezca, siempre que aquellas no pongan en peligro los valores naturales objeto de protección.”*

A título de ejemplo analizaremos algunas de las disposiciones contenidas en diversos instrumentos de planeamiento de espacios naturales de Andalucía:

- En el PRUG del Parque Natural de los Alcornocales, aprobado por Decreto 87/2004, se indica en su apartado 3.2.4, en relación con los aprovechamientos agrícolas, que *“dentro de las explotaciones forestales, podrán realizarse cultivos tradicionales de huertas, destinados al autoconsumo, en pequeñas parcelas situadas en las inmediaciones de las viviendas sobre superficies clareadas y de pendiente inferior al 15%.”*
- En el PRUG del Parque Natural Cabo de Gata y Níjar, aprobado por Decreto 37/2008, se indica en su epígrafe 4.2.8, apartado 2.1, que se establece el acceso y tránsito libre de visitantes por los viales de la red pública de caminos, excepto los de aquellos que tengan expresamente señalada la prohibición o restricción.
- El PRUG del Parque Natural Sierra de Cardeña y Montoro, aprobado por Decreto 251/2003, recoge en su apartado 5.5., entre los usos permitidos, la actividad de baño en el Embalse de las Yeguas, remitiéndose a la ordenación que de dicha actividad se realice, para determinar los lugares en que podrá practicarse y las condiciones a que se someterá.
- El PRUG del Parque Natural Sierra de Huétor, aprobado por Decreto 100/2004, en cuyo epígrafe 4.2.5 se indica que las romerías y concentraciones de carácter popular que vengán celebrándose en los últimos diez años deberán ser comunicadas a la Consejería de Medio Ambiente. Ésta podrá establecer condiciones a su realización para reducir impactos ambientales.

De cualquier forma, los usos permitidos en un espacio natural protegido están a su vez determinados por la zonificación de dicho espacio. A título ejemplificativo, veamos lo que dispone el PORN del Parque Natural de Cazorla, Segura y Las Villas, aprobado por Decreto 227/1999:

- Áreas de reserva (cuyos objetivos van dirigidos fundamentalmente hacia la protección y regeneración de los valores botánicos, faunísticos y paisajísticos presentes en estos espacios), artículo 190: permite el desarrollo de actividades de investigación y científicas, siempre que estén incluidas en Planes de Investigación aprobados por la Consejería de Medio Ambiente; labores preventivas y de control sanitario de flora y fauna; actividades de uso público que no impliquen la pernocta, pudiendo limitarse en épocas de gran afluencia; etc.
- Áreas de interés ecológico forestal (cuya ordenación irá dirigida a favorecer la explotación ordenada de recursos, compatibilizándola con la protección de los ecosistemas y valores paisajísticos), artículo 192: donde se consideran compatibles, entre otros, los aprovechamientos en huertas tradicionales ligadas a viviendas rurales; los aprovechamientos forestales y ganaderos que no comporten degradación de las condiciones del medio, y que se ejecuten conforme a los Planes Técnicos aprobados por la Consejería.
- Áreas de recuperación (donde se pretende invertir los procesos de degradación de los ecosistemas), artículo 194: se recoge la compatibilidad de los mismos usos que en la zona anterior, si bien otorga preferencia a algunos como la realización de proyectos de repoblación.
- Espacios Abiertos (dirigidos al mantenimiento de aprovechamientos ganaderos extensivos): compatibles con el pastoreo extensivo, implantación de instalaciones destinadas al manejo de ganado; etc.
- Áreas agrícolas, especialmente dirigidas al mantenimiento de cultivos tradicionales.

También adopta el criterio de distinguir usos compatibles en función de la zona en que se pretenda realizar, el Decreto 64/1994 por el que se aprueban el PORN y el PRUG de Sierra Nevada. En él se distinguen hasta 13 Subzonas, con sus respectivos usos compatibles en cada una de ellas.

2. AUTORIZACIONES Y CONCESIONES

Incluso en foros de tan acreditada solvencia como el TS se ha manifestado, en fechas no excesivamente lejanas, que *“La diferenciación entre concesión y autorización, sobre todo en la utilización de los bienes de dominio público, es una de las cuestiones menos pacíficas en la teorización del Derecho Administrativo, falta de consenso que se ha trasladado a la legislación y a la doctrina jurisprudencial ya que los caracteres que se consideran como propios de una u otra categoría se trasvasan sin grandes perturbaciones”* (STS de 4 de noviembre de 1997, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª).

No obstante, la dificultad en abordar este tema no ha impedido la aparición de muy numerosas teorías y conceptos de autorización, pudiendo distinguir entre quienes la consideran como un instrumento por el que se levanta una prohibición general de ejercicio de una actividad (MAYER); como un acto de naturaleza declarativa a través del que se levantan los obstáculos al ejercicio de un derecho preexistente (RANELLETI); o como un acto de carácter constitutivo que hace nacer el derecho al ejercicio de una actividad.

La LPNB, configura la autorización como medio para permitir la realización de determinadas conductas genéricamente prohibidas, en una postura muy conforme con la primera de las teorías antes enunciadas. Así, los artículos 31, 33 ó 58 expresamente configuran la autorización como el instrumento necesario para poder llevar a cabo conductas de otro modo prohibidas, como la explotación de recursos en los Monumentos Naturales o la recolección de material biológico o geológico en las Reservas Naturales. No obstante, en otros artículos parece predominar la segunda de las teorías, como cuando se sujeta a autorización administrativa la instalación de vallados y cercados de terrenos en el artículo 62.3 f) LPNB.

Ante esta diversidad de doctrinas, RAMÓN PARADA manifiesta que, no siendo irreductibles las diferencias entre unas y otras, se debería partir, por ser más garantista, de la existencia de un derecho o libertad en el solicitante de la autorización y considerar ésta como un acto de control reglado que determina si se cumplen las exigencias legales o reglamentarias previstas en la norma. No obstante, es importante destacar que, en opinión de este autor, estando los hechos claros en uno u otro sentido, parece que no debe reconocerse ningún margen de discrecionalidad en el otorgamiento o denegación de la autorización, lo que excluiría la existencia de autorizaciones o licencias discrecionales. Por su parte, GARRIDO FALLA distingue entre aquellos supuestos en que la decisión sobre el otorgamiento de la autorización se adopta previa valoración de la oportunidad en el ejercicio de un derecho (donde la Administración actuaría discrecionalmente), y en los que se realiza una comprobación de las circunstancias legalmente previstas como condicionantes de tal ejercicio (donde la decisión administrativa sería reglada).

En cuanto a la concesión y su diferencia con la autorización, vamos a citar aquí el criterio diferenciador entre una y otra adoptado por el TS en su Sentencia de 11 de diciembre de 1998, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Sexta, donde se afirma: *“el que estemos ante un supuesto de concesión administrativa y no ante una simple autorización resulta del hecho de que estamos ante una actividad reservada expresamente al sector público que se cede a los particulares con sujeción a unas condiciones establecidas administrativamente y no ante una remoción mediante la técnica de la autorización de las limitaciones establecidas al ejercicio de actividades privadas.”*

La normativa medioambiental contiene numerosos preceptos en los que se establece la preceptiva obtención de autorización o concesión para poder llevar a cabo ciertas actividades. Aunque a continuación analizaremos alguno de estos supuestos, son destacables las modificaciones recientemente introducidas por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. En el Título V de esta norma se concreta la eliminación de ocho regímenes de autorización, que en cinco casos se sustituyen por declaración responsable y en uno por comunicación. Igualmente, se eliminan requisitos discriminatorios, y se incluye el principio de concurrencia en el otorgamiento de concesiones cuando se hace uso del dominio público. Todas estas disposiciones han de entenderse en la línea de la citada Ley 25/2009, en cuya Exposición de Motivos se indica que *“el objetivo de la presente Ley es doble. En primer lugar, adapta la normativa estatal de rango legal a lo dispuesto en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, en virtud del mandato contenido en su Disposición final quinta. En segundo lugar, con objeto de dinamizar en mayor medida el sector servicios y de alcanzar ganancias de competitividad en relación con nuestros socios europeos, extiende los principios de buena regulación a sectores no afectados por la Directiva, siguiendo un enfoque ambicioso que permitirá contribuir de manera notable a la mejora del entorno regulatorio del sector servicios y a la supresión efectiva de requisitos o trabas no justificados o desproporcionados. El entorno regulatorio resultante de la misma, más eficiente, transparente, simplificado y predecible para los agentes económicos, supondrá un significativo impulso a la actividad económica.”* Simplificación procedimental y concurrencia son los principios que orientan esta modificación normativa.

Actualmente, en el ámbito de los Parques Nacionales, el artículo 13 bis de la LRPN recoge que:

“Los procedimientos de concesión y autorización de actividades de servicios que, conforme a sus instrumentos de planificación y gestión, vayan a realizarse en un Parque Nacional, deberán respetar los principios de publicidad, objetividad, imparcialidad y transparencia. Se aplicará además el principio de concurrencia competitiva en los siguientes supuestos:

- a) cuando se trate de una actividad de servicios que se promueva por la administración gestora del Parque conforme a los instrumentos de planificación y gestión del mismo,*
- b) cuando el ejercicio de la actividad excluya el ejercicio de otras actividades por terceros.*

Los criterios en que se basará la concesión y autorización para la realización de actividades de servicios estarán directamente vinculados a la protección del medioambiente.

La duración de dichas autorizaciones y concesiones será limitada de acuerdo con sus características, y no dará lugar a renovación automática, no conllevando, una vez extinguida, ningún tipo de ventaja para el anterior titular ni para personas vinculadas a él.”

Un ejemplo de lo anterior lo encontramos en el PRUG del Parque Nacional de Doñana actualmente vigente, aprobado por Decreto 48/2004. Así, en su apartado 4, relativo a la programación de actividades de gestión, se contienen una serie de especificaciones en materia de uso público y visitas que contienen referencias a las concesiones a otorgar. De este modo, el apartado 4.3.3. hace referencia a los itinerarios que discurren por el parque, sujetos a concesión administrativa, indicando que ésta se otorgará a propuesta del órgano de gestión del Parque Nacional que, tras las últimas modificaciones legislativas fruto de las Sentencias del Tribunal Constitucional, suficientemente estudiadas en otros capítulos del presente manual, corresponde a la Administración autonómica. De este modo, el PRUG contempla el otorgamiento de concesión en una serie de itinerarios tanto terrestres (en vehículos todoterreno y a caballo), como fluviales, entre los que ya es toda una institución el Real Fernando de los hermanos Cristóbal, barco que explota el itinerario desde Sanlúcar de Barrameda hasta el poblado de la Plancha desde 1993.

Junto a las concesiones de itinerarios, el PRUG del Parque Nacional de Doñana contempla, asimismo, otras medidas como la licitación conjunta de algunas concesiones, estando dirigidas a garantizar la viabilidad económica de aquellas. Junto a estas previsiones, también es el PRUG el instrumento en el que establecer especificaciones o requisitos concretos para las concesiones, que se estimen necesarios o convenientes para atender a las necesidades específicas de cada espacio natural. Así, siguiendo con el ejemplo del Parque Nacional Doñana, el apartado 4.3.5 establece unas exigencias específicas a los concesionarios:

- “a) La adecuada cualificación al personal al servicio de los concesionarios de uso público. Para ello podrán valorarse títulos reconocidos por otras administraciones o desarrollar cursos específicos de cualificación.*
- b) La oportuna uniformidad e identificación de los trabajadores de concesionarios.*
- c) Se valorará la cualificación ambiental de las empresas en la adjudicación de las concesiones.”*

A la vista de las regulaciones contenidas acerca de las características de las concesiones, no resulta extraño que el propio PRUG, al referirse al Plan de Calidad en la Atención al Visitante, contemple la existencia de un sistema de control de las concesiones, dirigido a garantizar el mantenimiento de la calidad en la prestación de los servicios.

Los artículos 13.1 y 15 bis de la Ley 2/89 imponen la necesaria obtención de autorización, de la Consejería competente en materia de medio ambiente, a todas aquellas actuaciones en suelo no urbanizable que se quieran realizar en un parque natural, salvo aquellas respecto de las que se haya declarado en los instrumentos pertinentes que no ponen en peligro los valores protegidos. A este régimen se añaden ahora, por virtud del artículo 4 del Decreto 15/2011, las actividades que por cumplir las condiciones establecidas en el aquel, estén sometidas a comunicación previa o sean actividades de libre realización. Por su parte, el artículo 16 de la Ley 2/89 establece el procedimiento relativo a las autorizaciones que fuesen necesarias en relación con actividades sujetas a las mismas en materia urbanística, otorgando un plazo de dos meses a la Agencia de Medio Ambiente (hoy a la Consejería) para trasladar el informe pertinente a la administración competente en materia de urbanismo. Transcurrido ese plazo sin evacuarse el informe, podrá otorgarse la autorización siempre que la actividad se ajuste al resto del ordenamiento jurídico. No obstante, el artículo 17 matiza la anterior afirmación indicando que por silencio administrativo no podrán adquirirse facultades contrarias a las normas reguladoras de los espacios naturales protegidos.

Ya hemos dicho que el reciente Decreto 15/2011 tiene por objeto la agilización de trámites en materia de procedimientos de autorización o comunicación de usos y actividades. En esa línea, y siguiendo el camino abierto por la Ley 7/2007, el artículo 4 establece la integración de dichas autorizaciones en los instrumentos de Autorización Ambiental Integrada o Autorización Ambiental Unificada cuando se refiera a actividades sujetas a aquellas. Del mismo modo, se establece la integración de procedimientos establecidos en las normas sectoriales en relación con las siguientes materias recogidas en el artículo 4.3 del Decreto: gestión, usos y aprovechamientos forestales, actividades cinegéticas, pesca continental, actividades relacionadas con la flora y fauna silvestres, así como las que se refieran a los usos del agua cuya competencia corresponda a la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Por último, es esencial tener en cuenta la disposición del artículo 4.3, según la cual el régimen de autorizaciones que establece el Decreto se extiende sin perjuicio de los permisos, licencias, autorizaciones o concesiones que sean exigibles de acuerdo con la normativa sectorial vigente. Asimismo, las autorizaciones se otorgarán a salvo del derecho de propiedad y sin perjuicio de terceros.

El procedimiento de resolución de autorizaciones se rige por lo dispuesto en el capítulo III del Decreto 15/2011, que establece a su vez una remisión, se entiende que para lo no contemplado expresamente, al artículo 111 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía, y a la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común. Los principios que rigen este procedimiento son los de celeridad, simplificación y buena administración, así como el impulso de oficio y la tramitación en unidad de acto de todos aquellos trámites que admitan su realización simultánea y no sea obligatorio su cumplimiento sucesivo. La instrucción del procedimiento corresponderá a la Delegación Provincial competente en materia de medio ambiente, salvo cuando el ámbito de la actuación a autorizar exceda de una provincia, en cuyo caso será competencia de la Dirección General competente en materia de espacios naturales. El titular de la Delegación o de la Dirección General, según el caso, será el competente para resolver el procedimiento.

La solicitud podrá presentarse por medios tradicionales o electrónicos, en documentos normalizados que se elaborarán a tal efecto, y pudiendo sustituir los documentos a acompañar por declaraciones responsables. A fin de facilitar los trámites, el artículo 27 del Decreto señala que la Consejería competente en materia de medio ambiente, a través de la Red de Información Ambiental de Andalucía (REDIAM), pondrá a disposición de los interesados la información necesaria para la identificación de los condicionantes ambientales que inciden sobre el área de actuación o sobre la actividad que se pretende realizar. El uso de esta información será voluntaria para el solicitante.

El artículo 29 establece que el transcurso del plazo de dos meses establecido para resolver, sin que haya existido pronunciamiento expreso, determinará la estimación de la solicitud por acto presunto. No obstante, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 17.2 de la Ley 2/1989, de 18 de julio, y 62.1f) de la Ley 30/1992, no podrán adquirirse por silencio administrativo facultades contrarias a las normas reguladoras de los parques naturales o que transfieran al solicitante facultades relativas al dominio público o al servicio público. Una vez concedida la autorización, la actividad habrá de comenzar en el plazo máximo de dos años, salvo las de uso público, turismo activo y ecoturismo, so pena de que se produzca la caducidad de la autorización. Igualmente, habrá de finalizar antes de cinco años.

Junto a este procedimiento ordinario, el artículo 29.3 contempla la existencia de un procedimiento abreviado, donde el plazo de resolución se reduce a quince días, para las actividades consignadas en el Anexo del Decreto 15/2011.

Junto a las anteriores afirmaciones, la Ley 2/89 contempla una serie de conductas prohibidas que, en consecuencia, no serán susceptibles de autorizarse, y otras actividades para las que expresamente se prevé la previa obtención de autorización. En cuanto a las primeras, el artículo 9 LIENPA prohíbe aquellas actividades susceptibles de alterar la dinámica de los sistemas y los elementos de las reservas naturales. En cuanto a las segundas, entre otras, se encuentran las actividades no incluidas en el apartado 1 del artículo 10 LIENPA o el simple acceso a las reservas naturales.

Del mismo modo, los PORNs y PRUGs aprobados para los distintos espacios naturales concretan las diferentes actividades para las que se exige la previa autorización administrativa. A título de ejemplo vemos cómo el artículo 31 LEND se remite al PRUG para que establezca el régimen para la concesión de las distintas autorizaciones previstas en la normativa ambiental. Por su parte, el Decreto 15/2011 recoge en su DA 3ª algunas actividades concretas que necesitan autorización en espacios naturales específicos como la introducción de nuevas especies de castaño con fines productivos en el Parque Natural de Sierra de Aracena y Picos de Aroche. Son muy numerosas las actuaciones para las que los diferentes Planes Rectores establecen la exigencia de autorización administrativa, dejando a continuación testimonio de algunas que consideramos suficientemente representativas:

- Las autorizaciones para captaciones o usos privativos del agua, materia en la que encontramos frecuentes denuncias en los medios de comunicación en relación con las captaciones ilegales en los territorios de espacios naturales, o sus Zonas Periféricas de Protección, de la importancia de Parques Nacionales como las Tablas de Daimiel o Doñana, por citar sólo los más repetidos en prensa.

- Autorizaciones para ocupar, incluso temporalmente y por estructuras no permanentes, cursos de agua no permanentes (artículo 27.2 PORN de Sierra Nevada, aprobado por Decreto 64/1994),
- Autorizaciones de tránsito por determinados espacios naturales, considerados especialmente sensibles o necesitados de una regulación en su acceso. Partiendo de esta premisa, podemos distinguir situaciones diversas:
 - Autorizaciones de tránsito a propietarios o residentes en el espacio natural (epígrafe 5.5 del PRUG del Parque Nacional de Doñana).
 - Autorizaciones para acceder a determinadas zonas para realizar actividades permitidas o autorizadas, y normalmente limitadas, como la que se otorga para acceder con vehículo motorizado a las zonas de marisqueo de coquina en el Parque Nacional de Doñana (epígrafe 3.4 de su PRUG).
 - Autorizaciones para acceder o transitar por estos espacios bajo una finalidad recreativa, en zonas especialmente sensibles en las que se estima necesario limitar el acceso.
- Autorizaciones para llevar a cabo actividades ganaderas, agrícolas, cinegéticas o piscícolas. Sobre esta particular, podemos citar el PRUG del Parque Nacional de Doñana, en cuyo epígrafe 3.4.1 establece que los aprovechamientos tradicionales admitidos en el presente PRUG, como actividades extractivas incorporadas a la cultura popular y desarrolladas por determinados sectores de las poblaciones del entorno, serán autorizados en la medida en que sean compatibles con la conservación de los valores naturales del Parque Nacional.
- Autorizaciones para actividades recreativas como acampadas, vivaqueo, etc.

Teniendo en cuenta el autoproclamado carácter de instrumento de planificación del Decreto 15/2011, y sin perder de vista su relación con los instrumentos ya existentes al tiempo de su entrada en vigor, habrá que prestar atención a las actividades y usos a las que dicha norma impone la necesidad de obtener autorización. De este modo, el capítulo II del Decreto se articula en siete secciones, donde se concretan las actuaciones sujetas a autorización, las sujetas a comunicación previa y las de libre realización. Las secciones tienen por objeto las siguientes materias: actividades agrarias; pesca marina, marisqueo y acuicultura; uso público, turismo activo y ecoturismo; investigación; infraestructuras e instalaciones; construcciones y edificaciones; y, residualmente, otras actividades. Aunque en la mayoría de las secciones se sigue el esquema arriba expuesto, en la sexta, relativa a construcciones y edificaciones, se añaden unas consideraciones acerca de parámetros de edificación y características constructivas; condiciones generales para construcción, conservación, rehabilitación y reforma; y disposiciones relativas a construcciones concretas como las vinculadas a explotaciones, las declaradas de interés público para implantación de ciertos usos industriales o terciarios, o de establecimientos turísticos; y las vinculadas a obras públicas.

3. ACTUACIONES SUJETAS A COMUNICACIÓN PREVIA

Ya hemos dicho que el Decreto 15/2011 tiene como objetivo la dinamización y agilización procedimental en relación con los usos y actividades que se lleven a cabo en los espacios naturales de Andalucía. La aparición de estas actuaciones sujetas a comunicación previa persigue lograr dicha dinamización sustituyendo la obtención de autorización administrativa en los casos expresamente previstos por una mera comunicación a la Administración. El presupuesto para ello, tal como indica el artículo 4 del Decreto 15/2011, es que se trate de actividades o usos que no pongan en peligro los valores objeto de protección del espacio natural, y siempre que se cumplan las condiciones establecidas en el propio Decreto. El capítulo II del Decreto, concreta en algunas de sus secciones qué actividades están sujetas a esta comunicación previa.

El artículo 33 del Decreto 15/2011 recoge el procedimiento de comunicación, previéndose la utilización de modelos normalizados, así como la posibilidad de sustituir la presentación de la documentación que se requiera por declaraciones responsables. No obstante, es importante destacar que esta simplificación procedimental no excluye la necesaria actividad de control que debe llevar a cabo la Administración, que debe comunicar los posibles obstáculos a la realización de la actividad comunicada. Debe reseñarse que expresamente se establece que la falta de pronunciamiento no tendrá efectos de silencio administrativo. Junto a la presentación de la comunicación en el registro, el artículo 34 del Decreto contempla la posibilidad de realizar la comunicación por medios electrónicos, mediante el acceso al Canal de Administración Electrónica de la Junta de Andalucía, así como en la web de la consejería competente en materia de medio ambiente.

IV. EXPROPIACIONES

Ya hicimos anteriormente referencia al artículo 33.3 CE, donde se recoge la posibilidad de llevar a cabo la privación de bienes o derechos de alguien mediante la correspondiente indemnización, siempre y cuando concurra causa de utilidad pública o interés social. Por su parte, el artículo 1 de la Ley de Expropiación Forzosa recoge el concepto de esta institución, indicando que en ella *“se encuentra comprendida cualquier forma de privación singular de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales legítimos, cualesquiera que fueren las personas o entidades a que pertenezcan, acordada imperativamente ya implique venta, permuta, censo, arrendamiento, ocupación temporal o mera cesación de su ejercicio.”*

El artículo 33 CE hace una referencia a las leyes aplicables en relación con la expropiación. De este modo, y prestando especial atención a la normativa en materia de espacios protegidos, la LPNB recoge expresamente en su artículo 4 que el patrimonio natural y la biodiversidad desempeñan una función social relevante por su estrecha vinculación con el desarrollo, la salud y el bienestar de las personas, y por su aportación al desarrollo social y económico. A la vista de lo anterior, la Ley señala que las actividades encaminadas a la consecución de sus fines podrán ser declaradas de utilidad pública o interés social a todos los efectos, y especialmente a los expropiatorios.

La anterior afirmación, donde la declaración de utilidad pública o interés social se recoge de forma potestativa, adquiere un carácter imperativo al referirse a los espacios naturales protegidos. Así, el artículo 39 LPNB establece que la declaración de uno de estos espacios conllevará la declaración de utilidad pública a efectos expropiatorios de los bienes y derechos afectados. Esta misma previsión figura recogida en el artículo 23 de la LIENPA. Sin perjuicio de lo anterior, no cabe olvidar que el artículo 10 LEF señala que *“En los demás casos en que por Ley se haya declarado genéricamente la utilidad pública, su reconocimiento en cada caso concreto deberá hacerse por acuerdo del Consejo de Ministros, salvo que para categorías determinadas de obras, servicios o concesiones las Leyes que las regulan hubieren dispuesto otra cosa.”* En esa línea, en relación con la necesidad de la declaración de utilidad pública, y al hilo de unas expropiaciones para la construcción de miradores panorámicos en el Paraje Natural Karst de Yesos de Sorbas, el TSJA, en Sentencia 672/2002, de 3 de junio, manifestó en su FJ 3º:

“Desde el punto de vista general, la Ley de Espacios Naturales 2/1989, de 18 de julio, del Parlamento de Andalucía, establece en su art. 23 una genérica declaración de utilidad pública, que está implícita en la declaración de espacio natural. Esta declaración genérica lo es a efectos de expropiación de los bienes y derechos afectados incluidos en el ámbito del espacio natural declarado. Esta modalidad de declaración genérica está autorizada por el art. 10 de la LEF y que en lógica interpretación afecta a aquellos bienes comprendidos en el ámbito del espacio natural, en cuanto se requiera su expropiación para el cumplimiento de los fines propios de la citada Ley. Ahora bien, como establece el art. 10 de la LEF, sin perjuicio de esta declaración genérica, deberá hacer un reconocimiento en cada caso concreto de la utilidad pública en virtud del acuerdo del órgano competente para el ejercicio de la potestad expropiatoria, órgano que en el ámbito local es el Pleno de la Corporación (art. 22 de la Ley 7/1985, de Bases de régimen local y art. 23 del RDL 781/1986, texto refundido de disposiciones vigentes en régimen local). La cuestión a dilucidar es si puede estimarse cumplida la declaración de concreta utilidad pública para determinada expropiación de bienes inmuebles por la simple asunción por parte del Ayuntamiento respecto al proyecto técnico elaborado por la Agencia de Medio Ambiente, como es el caso, puesto que, como queda patente del acuerdo adoptado por el Ayuntamiento, no se efectúa una declaración expresa de utilidad pública de la obra, sino que el Pleno se atiene en tal aspecto al efecto implícito de declaración de utilidad pública de que a su juicio, goza el proyecto. Ha de hacerse notar que no se tiene constancia en autos de la forma de cooperación entre el Ayuntamiento y la Agencia del Medio Ambiente en virtud de la cual se determina la obligación del Ayuntamiento de obtener la disponibilidad de los terrenos mediante expropiación a su cargo, ni que el proyecto sobre el que se basa la expropiación hubiera de ser tramitado por la Agencia de Medio Ambiente y asumido por el Ayuntamiento.

Pues bien, abordando esta cuestión, concluimos que no puede aceptarse, como pretende la parte demandada, que la aprobación del proyecto lleve implícita la declaración de utilidad pública de la obra y de la necesidad de ocupación de los bienes, ya que ello sólo procede en cuanto a los proyectos aprobados por la propia Administración expropiante. El art. 11 del Reglamento de Expropiación Forzosa, aprobado por Decreto de 26 de abril de 1957, establece que como excepción a la necesaria promulgación de Ley formal para la declaración de utilidad pública, ésta se entenderá implícita en las obras y servicios comprendidos en los planes del Estado, la Provincia y el Municipio, aprobados con los requisitos legales (art. 11, 2º a del REF). A renglón seguido este mismo precepto señala que «la realización concreta de los planes del Estado deberá ser acordada por Orden Ministerial y los de la Provincia o Municipios por el organismo competente». De esta norma se deduce sin dificultad la necesidad de que sea la Administración expropiante la que asuma la realización concreta de los planes determinantes de la expropiación, pues sólo así se podrá entender cumplida la garantía de

que el órgano competente de la Administración pública que ejercita la potestad expropiatoria, ha verificado la utilidad pública y necesidad de ocupación que determina la expropiación. Por otra parte, a nivel de legislación de régimen local, la conclusión es la misma. Así lo establecen los arts. 90, 93 y 94 del RDley 781/1986, al señalar este efecto implícito para los planes de obras locales (art. 90 TRRL) que todo proyecto de obras deberá constar de memoria en que se incluya la relación detallada y valoración aproximada de los terrenos y construcciones que hayan de ocuparse y en su caso expropiarse, y ello como garantía del adecuado ejercicio de la potestad expropiatoria. Por su parte el art. 93 TRRL dispone que la aprobación de los proyectos de obras locales se ajustará al procedimiento legalmente establecido. Sólo para obras comprendidas en los planes de obras y servicios locales, incluidos los provinciales, en ninguno de cuyos supuestos está el tramitado en este caso por la Agencia del Medio Ambiente, se otorga el efecto implícito de la declaración de utilidad pública y necesidad de ocupación (art. 94 del citado RDley 781/1986). La interpretación contraria, postulada por la parte demandada, de que cualquier otro plan de obras aprobado por otra Administración distinta a la expropiante, determine el efecto de declaración implícita de la concreta utilidad pública y necesidad de ocupación no es admisible. Ello supondría escindir el contenido expropiatorio del acto de aprobación del proyecto, que es el que otorga el efecto implícito de utilidad pública y necesidad de ocupación, del ejercicio de la potestad expropiatoria. Así pues, no puede estimarse que el acto de aprobación de un plan de obras, que desde el punto de vista de la Agencia del Medio Ambiente en este caso no tiene relevancia expropiatoria, puesto que no es la Administración expropiante, conlleve el efecto expropiatorio implícito que establece el art. 10 de la LEF y el art. 94 del RDley 781/1986, dado que no comporta el ejercicio de la correspondiente potestad expropiatoria, aun en la forma implícita que estos preceptos admiten, por la Administración expropiante. Desde otro punto de vista, hay un último argumento que abunda en la necesidad de que el acuerdo de declaración de utilidad pública y necesidad de ocupación se adopte de manera específica por el Pleno del Ayuntamiento, sin que pueda entenderse implícita en la aprobación de un proyecto de obras de Administración distinta a la local expropiante; y es que la actuación expropiatoria se enmarca en el ámbito de la administración y gestión del paraje natural de Karts de Yesos de Sorbas. Este paraje natural constituye un espacio natural sometido a la Ley 2/1989 de Andalucía, sobre Espacios Naturales, cuyo artículo 18 establece que «corresponde a la Junta de Andalucía, a través de la Agencia de Medio Ambiente, la Administración y gestión de los espacios naturales protegidos de la Comunidad Autónoma» estableciendo modos de gestión y colaboración con las Corporaciones locales subordinadas a la oportuna delegación de competencias, que en este caso no consta, y sólo en el ámbito de la administración de los Monumentos Naturales y los Parques Periurbanos. Es por ello que la verificación del ejercicio de la competencia propia mediante el ejercicio de la potestad expropiatoria por parte del Ayuntamiento, deba venir refrendado bien mediante la aprobación de un específico proyecto de obras, con sujeción a los requisitos de tramitación de los de carácter local que permitiera contrastar que dicha actuación se realiza en el ámbito del ejercicio de competencias propias o delegadas, bien a la adopción de un acuerdo específico de declaración de utilidad pública y necesidad de ocupación.

Por el contrario, el propio acuerdo del Ayuntamiento demuestra que no ha existido ejercicio propio de la competencia para la declaración de utilidad pública ya que, en lugar de ello, se aduce en el acuerdo que la misma se entiende legalmente implícita por la aprobación por la Agencia del Medio Ambiente del correspondiente proyecto de obras. Por tanto, al haberse omitido un trámite esencial del procedimiento, que es requisito imprescindible para el válido ejercicio de la potestad expropiatoria, debe ser estimado el recurso y declarada la nulidad del acto impugnado al incurrirse en el motivo de nulidad del art. 62, 1º de la Ley 30/1992, del Régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común.”

Por otra parte, podemos traer a colación la doctrina del TS en relación con la diferencia existente entre la incidencia de la declaración de un espacio natural en la propiedad privada y la expropiación, puesta de manifiesto en la Sentencia de 17 de junio de 2008, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Sexta, en cuyo FJ 3º se dice:

“En efecto, comenzando por la afirmación de que en el presente caso ha habido una "delimitación o configuración del contenido de un derecho", ello no responde a la realidad. No le falta razón a la Junta de Andalucía cuando dice, citando la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que la aprobación por Ley de un espacio protegido no trae consigo automáticamente la aplicabilidad de la garantía expropiatoria, establecida en el art. 33 CE y desarrollada en la Ley de Expropiación Forzosa. Cuando se crea legalmente un espacio protegido, lo que ocurre es que las fincas incluidas en el mismo quedan sometidas a unos determinados aprovechamientos, a ciertas reglas de conservación, a facultades administrativas de control, etc. Dicho brevemente, la inclusión en un espacio protegido implica, efectivamente, una "delimitación o configuración del contenido de un derecho"; y no una "privación singular de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales legítimos", que es el rasgo definitorio de la expropiación forzosa. Ahora bien, en el presente caso no se había impugnado la inclusión de la creación del Parque Natural de Cabo de Gata-Níjar, ni la inclusión en el mismo de la finca en cuestión. Lo que se había impugnado es la ocupación material por la Junta de Andalucía de una parte de dicha finca, a fin de habilitarla como zona de aparcamiento para los visitantes del parque. Y esto ya no es mera sumisión al régimen jurídico propio del Parque, que por cierto vincula a todas las fincas comprendidas dentro del mismo, sino la utilización de una finca determinada para un fin de interés general. Por ello, la ocupación de la finca para usarla como zona de aparcamiento ha constituido una privación singular de derechos y entra, en principio, dentro del ámbito de aplicación de la Ley de Expropiación Forzosa.

Por lo que hace a los artículos de la Ley de Espacios Naturales citados por la Junta de Andalucía, ninguno de ellos da cobertura para, al margen del procedimiento expropiatorio, ocupar la finca y establecer en ella una zona de aparcamiento. El art. 2.3 se refiere al deber de la Administración de velar por la conservación de los recursos naturales, que nada tiene que ver con la ocupación de una finca en concreto.

El art. 4.4.c) dice que los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales contendrán la "determinación de las limitaciones generales y específicas que respecto de los usos y actividades hayan de establecerse en función de la conservación de los espacios y especies a proteger, con especificación de las distintas zonas en su caso". Es verdad que este precepto permite establecer reglas específicas para las distintas zonas de un mismo parque; pero esas reglas han de tener como objeto los usos y actividades permitidos a los particulares, lo que no es lo mismo que la ocupación de una finca por la Administración. Hay que tener presente, además, que la Junta de Andalucía no ha acreditado en ningún momento que el correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales previese la utilización de la mencionada finca como zona de aparcamiento.

El art. 5.2 también hace referencia a los Planes de Ordenación de Recursos Naturales, para decir que son obligatorios y ejecutivos y que prevalecen, en caso de colisión, sobre cualesquiera otros instrumentos de ordenación del territorio. No hay aquí nada que justifique la ocupación de una finca al margen del procedimiento expropiatorio.

El art. 13 se ciñe a dar una definición legal de los parques naturales y a prever que se podrá limitar el aprovechamiento de sus recursos. Añade que "en los Parques se facilitará la entrada de visitantes con las limitaciones precisas para garantizar la protección de aquéllos". Pero esta genérica posibilidad legal de que los parques naturales reciban visitantes no habilita a la Administración a ocupar una finca concreta de un concreto parque, a fin de habilitar una zona de aparcamiento de vehículos. Cuando la

entrada de visitantes en un parque natural suponga un sacrificio especial para los propietarios de una o varias fincas en concreto, ello no podrá justificarse sobre la base de la genérica sumisión de todas las fincas del parque natural a una regulación de los aprovechamientos posibles, sino que será preciso acudir al procedimiento expropiatorio por tratarse de una privación singular de derechos.

Pasando ahora al argumento basado en el art. 3 de la Ley de Espacios Naturales, hay que recordar lo dispuesto por este precepto: "Las actividades encaminadas al logro de las finalidades contempladas en los preceptos de esta Ley podrán ser declaradas de utilidad pública o interés social, a todos los efectos y en particular a los expropiatorios, respecto de los bienes y derechos que puedan resultar afectados". Esta norma legal implica, sin duda, que la creación de un parque natural trae consigo la posibilidad de considerar de utilidad pública o interés social las actividades a realizar dentro del mismo, sin necesidad de que una Ley ulterior declare la causa expropiandi; es decir, hace una declaración genérica de utilidad pública, en el sentido del art. 10 LEF, que luego deberá ser aplicada a bienes concretos por la Administración competente. En este sentido, es indiscutible que, como dice la Junta de Andalucía, la expropiación de fincas situadas dentro de un parque natural es una posibilidad, no un deber de la Administración; y esto es precisamente lo que afirman las sentencias de esta Sala citadas por la propia Junta de Andalucía. Ahora bien, de aquí -esto es, del dato incuestionable de que la Administración no está obligada a expropiar todas las fincas comprendidas dentro de los parques naturales- no se sigue que la Administración no esté obligada a acudir al procedimiento expropiatorio cuando pretende hacer una privación singular de derechos sobre una finca concreta de un concreto parque natural y más aún cuando, como ocurre en el presente caso, ya ha ocupado de hecho la finca.

(...)si hay varias soluciones legalmente posibles, la Administración deberá optar por la menos costosa; pero lo que no podrá hacer es tratar de evitar el procedimiento legalmente establecido so pretexto de que es innecesariamente gravoso. La privación singular de un bien, como es la ocupación de una finca para habilitar una zona de aparcamiento de vehículos, sólo puede hacerse mediante el procedimiento de expropiación forzosa, sin que valga en contrario ninguna consideración de eficiencia.."

V. DERECHOS DE TANTEO Y RETRACTO

Los derechos de adquisición preferente, categoría dentro de la que se incardinan los de tanteo y retracto, son definidos por BLASCO GASCÓ como "aquellos que otorgan a su titular un poder jurídico, de eficacia o naturaleza real o personal, que le permite adquirir un bien determinado con prioridad a otra persona o subrogándose en el lugar de quien ya lo había adquirido." FERNÁNDEZ VALVERDE, después de calificarlos como "institución cuasi pública", los define como "derechos de adquisición preferente, limitativos del derecho de propiedad, y que suponen la posibilidad de adquisición de una cosa determinada cuando su actual propietario decide enajenarla (derecho de tanteo) o cuando efectivamente la ha enajenado (derecho de retracto).

En definitiva, un particular que desee proceder a enajenar un bien situado en el ámbito territorial de un espacio natural protegido habrá de notificar su intención a la Administración, que en consecuencia podrá ejercitar el derecho de tanteo para adquirir dicho bien con carácter preferente. Por su parte, el derecho de retracto podrá ser ejercitado cuando, no habiéndose comunicado fehacientemente a la Administración la intención de enajenar el bien, y habiéndose llevado a cabo dicha enajenación, se estime conveniente adquirir dicho bien. El TS define el retracto, en su Sentencia 1336/2007, Sala de lo Civil, Sección Primera, como "*poder que tiene el retrayente sobre una cosa para adquirirla después de haber sido transmitida a un tercero.*"

Estos derechos, surgidos en el campo del derecho civil, suponen una clara limitación del derecho de propiedad, que debe ponerse en relación con la función social de ésta. Así, el establecimiento de un derecho de tanteo o retracto a favor de la Administración, debe obedecer a la consecución de una finalidad pública y constitucionalmente legítima. La STC 170/89 dictada en relación con la Ley 1/1985 de la Comunidad de Madrid, del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares, recoge, en su FJ 6º, lo siguiente:

“no hay pues aquí invasión competencial del título del artículo 149.1.8 CE, por la simple constitución de un derecho de tanteo y retracto, lo que no supone modificación o derogación alguna de la legislación civil en materia de retracto, ya que el precepto impugnado se ha limitado únicamente a crear a favor de la Administración autonómica un derecho de tanteo y de retracto, dentro del conjunto de actuaciones en materia de protección del medio ambiente, pero sin establecer, en modo alguno, una regulación del régimen jurídico de tales derechos. Por tanto, el título competencial estatal invocable al respecto es el del artículo 149.1.23 CE, lo que supone también la competencia legislativa de la Comunidad Autónoma respetando la legislación básica del Estado.

Esa legislación básica del Estado es hoy el artículo 10.3 de la Ley 4/1989, declarado básico, que reconoce la facultad de la Administración competente para el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto en las transmisiones onerosas inter vivos de terrenos situados en el interior del mismo, facultad que es idéntica a la reconocida por el artículo 3.2 de la Ley autonómica impugnada, que por su parte había tomado como ejemplo el artículo 7 de la Ley del Parque de Doñana. Por consiguiente, el artículo 3.2 de la Ley autonómica impugnada, al reconocer un derecho de tanteo y retracto a favor de la Comunidad de Madrid, no contradice ni desconoce la legislación básica del Estado, por lo que desde esta perspectiva competencial el artículo 3.2 de la Ley autonómica no es contrario a la Constitución.”

La LPNB contiene disposiciones en relación con el tanteo y retracto respecto de los actos o negocios jurídicos de carácter oneroso y celebrados inter vivos que comporten la creación, transmisión, modificación o extinción de derechos reales que recaigan sobre bienes inmuebles situados en espacios naturales protegidos. Así, el artículo 39 de dicha norma señala en su apartado 2:

“Para facilitar el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto, el transmitente notificará fehacientemente a la Comunidad Autónoma el precio y las condiciones esenciales de la transmisión pretendida y, en su caso, copia fehaciente de la escritura pública en la que haya sido instrumentada la citada transmisión. Dentro del plazo que establezca la legislación de las Comunidades Autónomas desde dicha notificación, la Administración podrá ejercer el derecho de tanteo obligándose al pago del precio convenido en un período no superior a un ejercicio económico.

La Comunidad Autónoma podrá ejercer, en los mismos términos previstos para el derecho de tanteo, el de retracto en el plazo que fije su legislación, a partir de la notificación o de la fecha en que tenga conocimiento fehaciente de la transmisión.

Los Registradores de la Propiedad y Mercantiles no inscribirán documento alguno por el que se transmita cualquier derecho real sobre los bienes referidos sin que se acredite haber cumplido con los requisitos señalados en este apartado.

Los plazos a los que se refiere este apartado serán lo suficientemente amplios para permitir que puedan ejercitarse los derechos de tanteo y de retracto.”

La previsión contenida en el citado artículo acerca de la no inscripción en el Registro de la Propiedad sin la previa acreditación del cumplimiento de los requisitos que establece ha merecido ya algún pronunciamiento de la DGRN, como el contenido en la Resolución 1/2009, de 16 de marzo, donde desestima el recurso planteado frente a la denegación de calificación del Registrador, por incumplimiento de las previsiones del artículo 39 LPNB.

Por su parte, el último párrafo del artículo citado contiene una remisión a la normativa específica en cuanto a la determinación de los plazos para el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto. Estos derechos aparecen así reconocidos en la LRPN, en cuyo artículo 13.2 se establece un plazo de tres meses para el ejercicio del tanteo por la Administración competente, y de un año para el retracto, a contar desde que tuviera conocimiento de la transmisión.

La Ley 2/89 contempla asimismo la existencia de estos derechos en su artículo 24, remitiéndose a la ya derogada Ley 4/89. Por su parte, la Ley 2/92 Forestal de Andalucía también contempla el tanteo y retracto en su artículo 6, mientras que su Reglamento, aprobado por Decreto 208/1997, recoge en sus artículos 52 y siguientes las normas sobre el ejercicio de los mismos, plazos, etc. El Decreto 225/1999, de 9 de noviembre, hace referencia en su artículo 27 a estos derechos, remitiéndose a su vez al artículo 24 de la Ley 2/89. Por otra parte, las normas que declaran las concretas figuras de protección de los espacios naturales recogen estos derechos, pudiendo citar a título meramente ejemplificativo las siguientes:

- La Ley 1/84, de 9 de enero, de declaración de la Laguna de Fuente de Piedra como Reserva Integral, cuyo artículo 9 establece un plazo de tres meses para el ejercicio del derecho de tanteo.
- El Decreto 236/1987, de 30 de septiembre, por el que se declara el parque Natural Sierra María en Almería, cuyo artículo 8 contempla los derechos de tanteo y retracto.
- La Ley 2/87, de 2 de abril, de Declaración de Doce Lagunas como Reservas Integrales Zoológicas en la Provincia de Cádiz, en cuyo artículo 7 se establece un plazo de tres meses para el ejercicio del derecho de tanteo.
- El Decreto 191/1999, de 21 de septiembre, de Declaración del Parque Natural Sierras de Tejeda, Almijara y Alhama, en su artículo 5.
- El Decreto 461/2000, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el PORN de la Reserva Natural Peñón de Zaframagón, en su artículo 88.
- Real Decreto 3062/1978, de 27 de octubre, de Declaración del Paraje Natural Torcal de Antequera, en cuyo artículo 8 se establece un plazo de tres meses para el ejercicio del derecho de tanteo.

A la vista de todo lo dicho, y por más que de una lectura de los artículos de la LPNB o la LIENPA podría entenderse que la mera enajenación o intención de enajenar un bien situado en un espacio natural protegido podría ser suficiente para fundamentar el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto por la Administración, existen abundantes pronunciamientos jurisprudenciales que introducen importantes matices sobre esta materia. Partiremos para realizar dicho análisis del interesante estudio puesto de manifiesto por GARCÍA BERNALDO DE QUIRÓS en la Jornada celebrada en Córdoba el 6 de marzo de 2009, sobre modelos de intervención de la Administración.

En cuanto al fundamento de estos derechos, ya hemos indicado anteriormente que, en última instancia, podríamos encontrarlo en la función social de la propiedad. A ello debemos añadir un aspecto teleológico como es que el reconocimiento de este derecho en las normas sobre espacios naturales persigue la protección del medioambiente. La consecuencia de ello es que encontramos pronunciamientos judiciales en los que se acuerda la nulidad del ejercicio de estos derechos de adquisición preferente, precisamente por considerar que no han ido dirigidos hacia esta finalidad protectora. Así se ha pronunciado, por ejemplo, el TSJA (Sevilla), Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Primera, en Sentencia de 22 de enero de 2003:

“Como dijimos el fundamento jurídico de la decisión que acordó ejercer el derecho de retracto fue el uso conjunto de los artículos 24 y 10, respectivamente, de la Ley 2/89, que aprobó el Inventario de Espacios Naturales Protegidos, y de la 4 de 1989 del Estado, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres.

El artículo 24 de la Ley 2 de 1989 dispone que: «La Junta de Andalucía, a través de la Agencia de Medio Ambiente, podrá ejercer los derechos de tanteo y retracto en todas las transmisiones onerosas de bienes y derechos intervivos de los terrenos situados en el interior de los espacios declarados protegidos, en los términos previstos por la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales Protegidos y de la Flora y Fauna Silvestres». Y el artículo 10.3 de la Ley 4 de 1989 afirma que: «La declaración de un espacio como protegido lleva aparejada la de utilidad pública, a efectos expropiatorios de los bienes y derechos afectados, y la facultad de la Administración competente para el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto, en las transmisiones onerosas intervivos de terrenos situados en el interior del mismo».

A la vista de estos preceptos y de lo anteriormente expuesto, es como debemos resolver acerca de si la decisión administrativa cuestionada en el recurso fue o no conforme al ordenamiento jurídico.

El número 2 del artículo 10 de la Ley 4 de 1989, enumera las razones que justifican la protección de esos espacios, y que constituyen la razón de ser del reconocimiento a la Administración Pública del ejercicio de los derechos de tanteo y retracto que autoriza el número 3 al que antes nos referimos. Son éstas las siguientes finalidades: «a) Constituir una red representativa de los principales ecosistemas y regiones naturales existentes en el territorio nacional b) Proteger aquellas áreas y elementos naturales que ofrezcan un interés singular desde el punto de vista científico, cultural, educativo, estético paisajístico y recreativo c) Contribuir a la supervivencia de comunidades o especies necesitadas de protección, mediante la conservación de sus hábitat d) Colaborar en programas internacionales de conservación de espacios naturales y de vida silvestre, de los que España sea parte».

Si se analiza el expediente, que no es otra cosa que la sucesión de trámites que desembocan en la decisión de la Administración, en la que deben aparecer las razones que la motivan, y que deben justificar el fin que la ampara, que no puede ser otro que no esté ordenado a la consecución del interés general más beneficioso para la comunidad en el ámbito que ampare la competencia concreta de la Administración que adopte la decisión, no es posible acomodar o encajar el retracto de la finca que se ejecutó en las razones concretas que enumera y define el número 2 del artículo 10 de la Ley 4 de 1989.

*Y es que **los motivos o razones que la Consejería de Medio Ambiente esgrime para adoptar su decisión carecen de justificación desde el punto de vista medio ambiental.** El informe del Director Conservador del Parque es escaso y parco en referencias a las ventajas que la adquisición de la finca reportaría a lo que son las tareas propias de conservación y defensa del medio ambiente. La finca en sí misma carece de relevancia a esos efectos, y no es más que un pequeño enclave en las dimensiones del Parque Natural que es el que verdaderamente cumple las funciones que le son*

propias. Desde el punto de vista medioambiental la finca asume el papel que tiene en el Parque esté o no en manos de la Administración, puesto que las tareas que en ella se realizan son respetuosas con el medio ambiente, y, desde luego, beneficiosas para el entorno y la dedicación que se pretende por la iniciativa privada que es la de conservar y rehabilitar un monumento histórico artístico que no puede concebirse sin el resto de la finca en el que se inserta. Los cenobios cartujos no se conciben sin sus huertas, sus cultivos reducidos de secano y regadío y sus explotaciones ganaderas destinadas a su subsistencia, y, en algunos casos, a la selección y mejora de algunas especies animales. Ese estilo de vida, respetuoso con el medio ambiente, es el que se quiere reproducir adaptado al presente, y dirigido a personas, artistas y visitantes, que pretenden rodearse de esas condiciones de silencio y actividades manuales y de contacto con la naturaleza que caracterizaban, y aun definen a la orden cartuja.

QUINTO

De todo ello se deduce que la resolución recurrida no se ajustó a derecho en cuanto que no estaba dirigida a la consecución de los fines que son propios de la Administración medioambiental que la decidió. No en vano, con buen sentido, ya lo advertía el Servicio Forestal, al decir que quién si fuera necesario debía ejercer el derecho de retracto, debía de ser la Consejería de Cultura, puesto que el interés del bien no podía ser otro más que el histórico artístico.

La Consejería de Cultura requerida por la de Medio Ambiente declinó adoptar decisión alguna dirigida al ejercicio del derecho de retracto, seguramente porque conocía la labor que en el monumento, recientemente entonces declarado por ella Bien de Interés Cultural, se venía desarrollando, y bien pudo hacerlo de considerarlo conveniente porque para ello le habilitaba el artículo 18 de la Ley del Patrimonio Histórico de Andalucía. Pero no sucedía así en el supuesto que enjuiciamos puesto que pudiendo hacer lo que hizo la Consejería de Medio Ambiente no lo realizó, como ya hemos expuesto, en defensa de los intereses generales que le son propios.”

Esta postura vendría avalada por la STC 156/1995, dictada en el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno de la Nación contra la Ley del Parlamento Vasco 5/89, de declaración de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai, cuyo FJ 6º señala que: “La doctrina de la STC 170/1989 ha sido reiterada en la STC 102/1995, en la que, tras afirmar que el tanteo y el retracto son derechos reales cuya regulación por ser legislación civil, es competencia exclusiva del Estado, se declara que ello no excluye que puedan existir derechos de retracto o bien otros establecidos por la regulación administrativa, respondiendo a una finalidad pública, constitucionalmente legítima, como puede ser la protección del medio ambiente. **Los efectos perseguidos con estos derechos tienen un carácter instrumental y, por ello, la competencia para provocarlos está siempre en función de aquella otra sustantiva a la cual sirva** (fundamento jurídico 16). Y tras estas afirmaciones se sostiene el carácter básico del art. 10.3 LCEN aunque sin entrar a examinar el problema concreto de los plazos, por no haber sido cuestionado este extremo por ninguno de los recurrentes.”

En cuanto al plazo para el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto, se plantea la cuestión del momento en que se produciría la caducidad del mismo. Sobre este particular encontramos la interesante STSJA (Sevilla) de 28 de septiembre de 2006, dictada en el recurso 1027/2001 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera, en cuyo FJ 5º se afirma:

“Se alega que el retracto se ejercita caducado el plazo de un año para su ejercicio, cuyo cómputo se inició con la notificación de la venta a la administración, el 11 de febrero de 2000, y transcurrió enteramente antes de la resolución de 3 de julio de 2001. La Ley 4/1989 de 27 marzo 1989, de Conservación de los Espacios Naturales y la Fauna y Flora Silvestres, en su art. 10.3 dispone “A los efectos

del ejercicio de los derechos de tanteo y retracto, por el transmitente se notificarán fehacientemente a la Administración actuante las condiciones esenciales de la transmisión pretendida y, en su caso, copia fehaciente de la escritura pública en que haya sido instrumentada la citada transmisión. El derecho de tanteo podrá ejercerse en el plazo de tres meses y el de retracto en el de un año, ambos a contar desde la correspondiente notificación, que deberá efectuarse en todo caso y será requisito necesario para inscribir la transmisión en el Registro de la Propiedad." Según la redacción de éste precepto, tiene también aplicabilidad en esta materia la interpretación que realizó el Tribunal Supremo respecto del plazo de retracto en la legislación forestal (STS Sala 3ª de 2 febrero 1999, citada en otras posteriores), que distingue entre el ejercicio del derecho de retracto que se atribuye a la entidad de derecho público y la aplicación del mismo, que se lleva a cabo a través de la instrucción de un expediente. Trasladando esa interpretación, ha de concluirse aquí también, que el plazo quedó observado, y la finalidad de preservar la seguridad jurídica del adquirente de la finca satisfecha, cuando el 24 de noviembre de 2000, la Viceconsejera de Medio Ambiente acordó ejercitar el derecho de retracto. Resolución que fue notificada adquirente antes del transcurso del plazo de caducidad (el 27 de diciembre de 2000)."

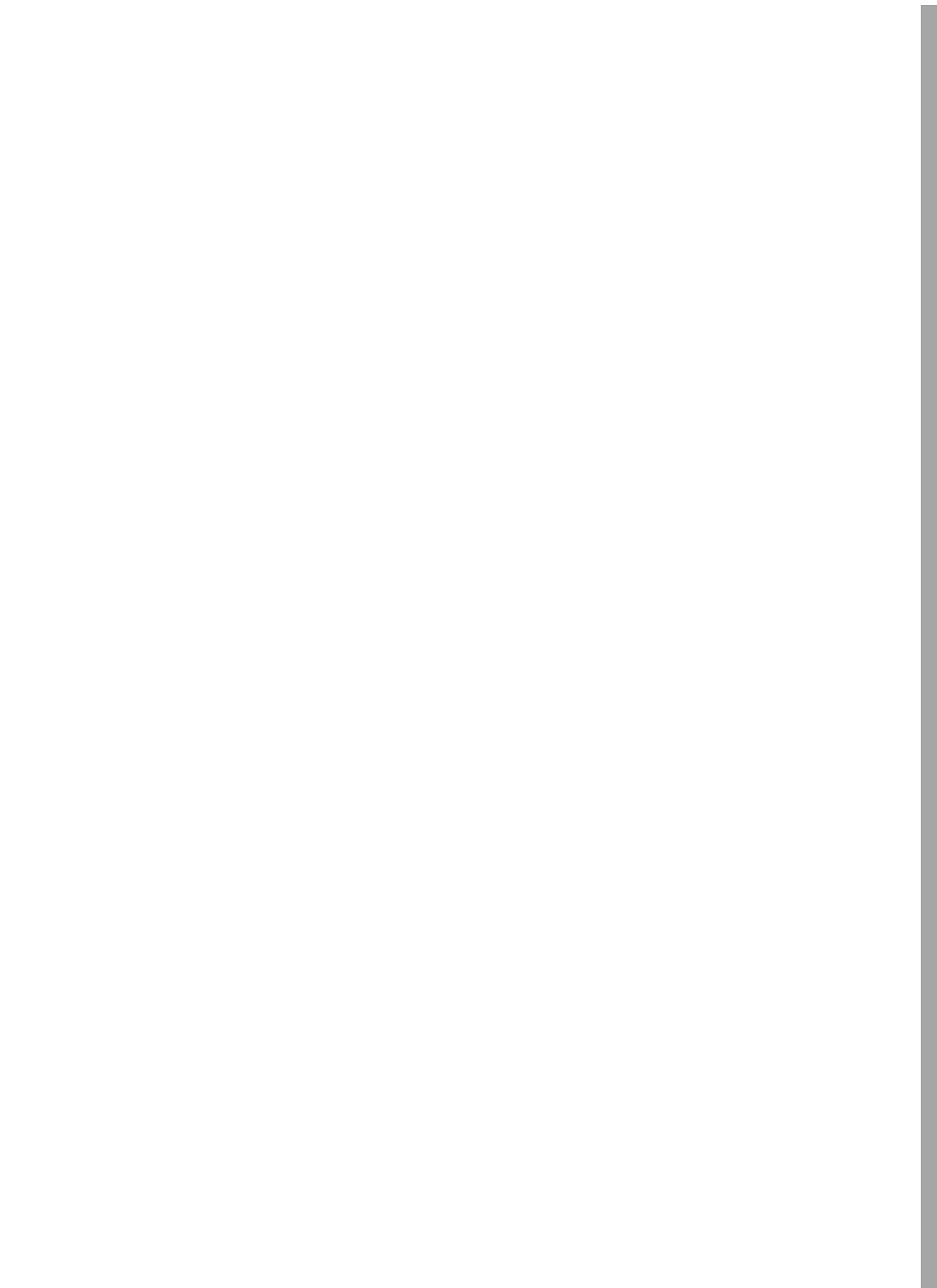
En consecuencia, dado que el ejercicio del derecho, en este caso de retracto, requiere la tramitación del correspondiente expediente administrativo, con la consiguiente dilación de la resolución definitiva de adopción del acuerdo de retracto, la posición de la Administración quedaría salvaguardada frente a un eventual transcurso del plazo para el ejercicio del derecho, notificando antes del fin de dicho plazo al interesado el acuerdo de inicio de dicho expediente de retracto. De este modo, como se afirma en la STS de 2 de febrero de 1999, la apertura del referido expediente sólo deviene necesaria tras la adopción de una decisión positiva sobre la conveniencia de retraer, por lo que *"tampoco implica perjuicio, menoscabo o falta de respeto a la razón de ser del establecimiento del plazo para el ejercicio del derecho, ya que la finalidad que con él se persigue, cual es preservar la seguridad jurídica del adquirente, se ve satisfecha con la adopción y puesta en conocimiento de aquella decisión positiva de ejercitar el retracto."* Sin perjuicio de lo anterior, ha de advertirse que el *dies a quo* para el ejercicio del derecho es el de la comunicación de la intención de enajenar, siempre que reúna los requisitos legalmente exigidos. La STSJA de 18 de octubre de 2007, en materia de retracto forestal, afirma que siendo completa la notificación hecha a la Administración, y constando en ella todos los pactos y condiciones de la transmisión, precio satisfecho, condiciones esenciales de la venta, modalidades de pago, etc, la Administración tenía los elementos de juicio suficientes para decidir sobre la conveniencia o procedencia del ejercicio del derecho. En materia forestal, los requisitos de la notificación se recogen en el artículo 53.2 del Reglamento Forestal de Andalucía, aprobado por Decreto 208/1997. Por el contrario, en materia de espacios naturales no existe un precepto que detalle tanto el contenido de la comunicación, limitándose el artículo 39 LPNB a afirmar que habrá de contener el precio y las condiciones esenciales de la transmisión pretendida. En consecuencia, a fin de evitar perjuicios derivados de eventuales estimaciones de caducidad del plazo para el ejercicio de este derecho, la Administración habrá de ser ágil en la tramitación de éste ante cualquier comunicación que pueda ser susceptible de calificarse como completa.

En resumen, examinada la Jurisprudencia podemos concluir que el ejercicio de estos derechos de adquisición preferente en el ámbito de los espacios naturales tiene que ajustarse a los siguientes requisitos:

- Estar legalmente previstos, lo que se cumple en la normativa estatal y autonómica de espacios naturales, completada por las disposiciones concretas de cada espacio donde se concreta el plazo de ejercicio.
- Ejercitarse en cumplimiento de la finalidad de protección medioambiental.

- Ejercitarse en el plazo legalmente establecido.
- Al igual que la generalidad de actos administrativos, el ejercicio de estos derechos ha de estar motivado. Junto a este requisito, diversas Sentencias del TSJA han exigido además una adecuada justificación de los motivos que llevan a este ejercicio (SSTSJA de 26 de julio de 2007 y de 21 de octubre de 2005).

En definitiva, estos requisitos constituyen unos límites a la regulación de la actuación administrativa sobre la propiedad privada, que impiden que se llegue al extremo denunciado por el Juez Holmes de llegar *too far to be recognized as a taking*. El reforzamiento de las garantías jurídicas de los particulares, así como el esfuerzo en justificar las actuaciones administrativas también desde el punto de vista científico, constituyen los medios para que las limitaciones del derecho de propiedad, y las intervenciones que sean procedentes sobre el mismo, no supongan una vulneración del derecho recogido en el artículo 33 CE y, al mismo tiempo, para que se alcance con la mayor eficacia el fin de conservar un medioambiente adecuado para el desarrollo de la persona, en los términos previstos en el artículo 45 CE.





ANEXOS

BIBLIOGRAFÍA

AGUILERA VAQUÉS, MAR. Propiedad y Medio Ambiente. Límites constitucionales a la limitación de la propiedad privada. Especial consideración a los límites medioambientales (artículo en DERECHO CONSTITUCIONAL PARA EL SIGLO XXI: ACTAS DEL VIII CONGRESO DE DERECHO CONSTITUCIONAL, 2006).

ÁLVAREZ PALACIOS, FERNANDO; SENRA, ANASTASIO; y VOZMEDIANO GÓMEZ-FEU, JESÚS. Guía de espacios naturales y parques naturales. Ed. Edisur. Sevilla, 1988.

ANÍA, ESTEBAN y VV.AA., *Parques Nacionales de Montaña*. Organismo Autónomo Parques Nacionales. Madrid, 2004.

ASOCIACIÓN DE LETRADOS DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA, *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía. Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo*. Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2008.

BENÍTEZ CARRASCO, LUIS, *Dichos y cosas de Cádiz*. Quorum Editores, 2ª Edición, corregida y revisada, Cádiz, 2006.

BERMEJO LATRE, JOSÉ LUIS y ESCARTÍN ESCUDÉ, VÍCTOR. *La reciente jurisprudencia constitucional sobre las competencias en materia de espacios naturales*. Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, nº 9. 2006.

CASADO CASADO, LUCÍA. "El derecho de acceso a la información ambiental a través de la jurisprudencia". Revista de Administración Pública nº 178, páginas 281 a-322 (enero-abril 2009). Madrid.

CERRILLO I MARTINEZ, "La transparencia administrativa: Unión europea y medio ambiente", Tirant lo blanch, 2004.

COBO LÓPEZ, MANUEL PEDRO y TIJERA JIMÉNEZ, RAÚL ELÍAS, *Etnografía de la Doñana sevillana*. Ed. Mancomunidad de desarrollo y fomento del Aljarafe, Sevilla, 2008.

DE ALARCÓN, PEDRO ANTONIO, *La Alpujarra*. Librería General de Victoriano Suárez, Madrid, 1942.

DEL CASTILLO MORA, DANIEL, *El medio ambiente: derecho y competencia en el Ordenamiento jurídico español y autonómico. Análisis particular del caso andaluz tras la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía*. Revista Andaluza de Administración Pública nº 69. 2008.

DEL CASTILLO MORA, DANIEL, *La distribución de competencias en materia de medio ambiente*. Medio Ambiente & Derecho. Revista Electrónica de Derecho Ambiental, nº5, 2001.

DUQUE GIMENO, AQUILINO, *El mito de Doñana*. Servicio de Publicaciones del Ministerio de Educación, Arganda del Rey (Madrid), 1977.

EMBID IRUJO, A. "El papel del Estado en el medio ambiente ¿vigilante o gestor?" en El derecho administrativo en el umbral del siglo XX. Homenaje al profesor Martín Mateo. Tomo 3. Tirant lo blanch. Valencia, 2000.

ESCRIBANO P. Y LÓPEZ GONZÁLES I. "El medio ambiente como función administrativa". Revista Española de Derecho Administrativo, nº 26. 1980.

EXPOSICIÓN DEL LEGADO ANDALUSÍ. *El Agua en la Agricultura de Al-Ándalus*. Fundación El Legado Andalusí, Almería-Granada, 1995.

FERNÁNDEZ CASTRO, JOSÉ, *Juan José Santa Cruz y Las Cumbres de Sierra Nevada*. Sierra Nevada 95- Fundación El Legado Andalusi, Granada, 1995.

FERNÁNDEZ JOAQUÍN y PRADAS REGEL, ROSA, *Historia de los Parques Nacionales Españoles. Tomos I, II y IV*. Ed. Organismo Autónomo de Parques Nacionales, Madrid 2000.

FERNÁNDEZ MALLOL A. L. y BARRANCO VELA R. "Protección jurídica de los campos de golf: aspectos turísticos y deportivos; los campos de golf de interés turístico en Andalucía" *Revista Andaluza de Derecho del Deporte*, nº 6, febrero de 2002. Pp. 259-293.

FERNÁNDEZ MÁRQUEZ, Manuel y VV.AA., *Impacto socioeconómico del Espacio Natural Protegido de Sierra Nevada 1989-2005*. Junta de Andalucía, Granada, 2007.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ TR Y GARCÍA DE ENTERRÍA E. "Curso de Derecho Administrativo I". Editorial Civitas. Madrid, 1998.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ TR. "Derecho, medio ambiente y desarrollo". *Revista Española de Derecho Administrativo* nº 24 págs 5-26(enero- marzo) 1980.

FERNÁNDEZ SÁNCHEZ J Y PRADAS REGEL R. "Los parques nacionales españoles. Una proximación histórica". Organismo Autónomo de Parques. Madrid 1996.

FERNANDO PABLO, MARCO, *El derecho ambiental tras la Ley 42/2007 de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad* (artículo). *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental* nº 15. 2009.

GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO. "Principios y modalidades de la participación ciudadana en la vida administrativa" en libro homenaje al profesor Villar Palasí. Editorial Civitas, Madrid.

GARCÍA-GIRALDA RUIZ, ANTONIO, *La Red de Parques Nacionales en la Ley 5/2007, de 3 de abril* (artículo). *Revista Foresta*, de la Asociación y Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos Forestales.

GARCÍA URETA A. "Plan de Ordenación de los recursos naturales y distribución competencial. Comentario a la STC 306/2000 de 12 de diciembre". *Revista Vasca de Administración Pública*, mayo-agosto, 2001.

GARRIDO FALLA y OTROS, *Tratado de Derecho Administrativo, vol. II*. Ed. Tecnos, Madrid, 2006.

GIL ALBARRACÍN, ANTONIO. *Viaje al Cabo de Gata en 1805 por Simón de Rojas Clemente*. Griselda Bonet, Almería-Barcelona, 2002.

JIMÉNEZ BLANCO, A "La participación como coadyuvante del estado social y democrático de derecho". *Revista de Administración Pública* nº 119, paginas 134-171. (mayo-agosto). Madrid 1989.

JIMÉNEZ JAÉN, ADOLFO, *El Régimen Jurídico de los Espacios Naturales Protegidos*. McGraw Hill, Madrid, 2000.

JORDANO FRAGA, J. "El derecho ambiental del siglo XXI". *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*. 2002.

JORDANO FRAGA, J. "La Administración en el Estado Ambiental de Derecho", en las XI Jornadas de Estudio del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, Editorial Comares. Sevilla 2008.

LÓPEZ Y LÓPEZ, A.M. y OTROS, *Derechos reales y derecho inmobiliario registral*. Ed. Tirant lo Blanch, Valencia 1994.

LÓPEZ Y LÓPEZ, A.M. *La disciplina constitucional de la propiedad privada*. Ed. Tecnos. Madrid, 1988.

LOZANO CUTANDA, B (COORDINADOR), *“Examen de la nueva ley de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente”* Estudios de Derecho Judicial, número 137, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2008.

LORCA RAMIS JB. *“La acción pública en materia de Derecho Administrativo. Reflexiones a partir de la Ley 27/2006 por la que se regulan los derechos a la información, participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente”*. Actualidad Jurídica Aranzadi, Pamplona 2007.

MARTÍN MARTÍN, JOSÉ M. y VV.AA. *Itinerarios Geológicos por Sierra Nevada*. Consejería de Medio Ambiente. Junta de Andalucía, 2008.

MELÓN MUÑOZ, ALFONSO (Director) y OTROS, *Memento práctico administrativo*. Ed. Francis Lefebvre, Madrid 2008.

MONTILLA MARTOS, J.A. *“Los elementos formales en el proceso de producción normativa de lo básico”*. Revista Española de Derecho Constitucional, mayo-agosto 2003. Madrid.

MORENÉS Y MARIÁTEGUI, CARLOS, *Historia del Coto de Doña Ana (1865-1985)*. Ed. Fundación Patrimonio Natural.

MORENO RETAMINO, JULIÁN, *El héroe anónimo de Doñana*. Servicio de Publicaciones de la Diputación de Huelva, Huelva, 2006.

ORTIZ GARCÍA, MERCEDES, *Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 306/2000, de 12 de diciembre, referida al Plan de Ordenación de los Picos de Europa*. Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, nº1, 2002.

ORTIZ GARCÍA, MERCEDES, *Comentario de las SSTC 38/2002 (RTC 2002, 38), de 14 de febrero y 97/2002 (RTC 2002, 97), de 25 de abril, sobre el Parque Natural de Cabo de Gata-Níjar y la Reserva Natural de las Salinas de Ibiza*. Revista Aranzadi de Derecho Ambiental nº 4, 2003.

ORTIZ GARCÍA, MERCEDES, *Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre la gestión de los Parques Nacionales (STC 194/2004, de 10 de noviembre)*. Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, nº 7, 2005.

PALLARÉS SERRANO A. *“La participación pública en el proceso de elaboración de planes y programas en materia de medio ambiente. Especial referencia a los planes hidrológicos de cuenca”*. Revista de Administración Pública número 276, pags 331-361 mayo-agosto 2008.

PARADA VÁZQUEZ, RAMÓN, *Derecho Administrativo I, Parte General*. Ed. Marcial Pons, Madrid, 2002.

PÉREZ DE HITA, GINÉS, *Guerras Civiles de Granada*. Espasa Calpe S.A., Madrid, 1975.

PÉREZ MARÍN, ANTONIO (Director) y OTROS, *Modelos de intervención de la Administración: del derecho de tanteo y retracto a los convenios de colaboración*. Ed. Comares, Granada, 2009.

PEREZ MORENO, A *“Crisis de la Participación Administrativo”* RAP nº 119 páginas 91-131 (mayo-agosto). Madrid, 1989.

PINILLA MORENO, RAFAEL (coord.) y OTROS, *Parque Nacional y Parque Natural de Doñana. Una planificación integrada*. Ed. Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía.

PRIETO SANCHÍZ L. *“El constitucionalismo de los derechos”*. Revista Española de Derecho Constitucional, mayo- agosto 2004. Madrid.

RAZQUIN LIZÁRRAGA Y APODACA ESPINOSA. “*Información, participación y justicia en materia de medio ambiente. Comentario sistemático a la Ley 27/2006 de 18 de julio*. Aranzadi.

REY MARTÍNEZ, FERNANDO, *La propiedad privada en la Constitución española* Ed. Boletín oficial del Estado, Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1994.

ROLDÁN CASTRO, FÁTIMA y VV.AA. *Paisaje y Naturaleza en Al-Ándalus*. Fundación El Legado Andalusi, Granada, 2004.

RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S.; “*Cláusulas sociales y licitación pública; análisis jurídico*” Pág 287 Edit. IAAP, Sevilla 2009.

ROJAS MARTÍNEZ-PARETS, FERNANDO DE, *La Sentencia del Tribunal Constitucional 101/2005, sobre el Real Decreto 1803/1999, por el que se aprueba el Plan Director de la Red de Parques Nacionales*. Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, nº 9. 2006.

ROJAS MARTÍNEZ-PARETS, FERNANDO DE, *Los espacios naturales protegidos*. Ed. Aranzadi, Elcano, 2006.

ROJAS MARTÍNEZ-PARETS, FERNANDO DE, *Una visión general sobre la nueva Ley de la Red de Parques Nacionales* (artículo). Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, nº12. 2007.

RUIZ-RICO RUIZ, GERARDO y VV.AA. *Derecho Comparado del Medio Ambiente y de los Espacios Naturales Protegidos*. Ecorama, Granada, 2000.

SANCHEZ MORON, M “*El principio de participación en la Constitución Española*”, Revista de Administración Pública (R.A.P) nº 89 pags 171-2005 (mayo-agosto). Madrid, 1979.

SALAS MARTÍN, RICARDO y VV.AA., *Parque Nacional de Sierra Nevada*, Organismo Autónomo Parques Nacionales, Madrid, 2004.

SANTA CRUZ, JUAN JOSÉ, *La Carretera de Sierra Nevada y otros escritos. Selección y estudio Preliminar por Manuel Titos*. Sierra Nevada 95-El Legado Andalusi, Granada, 1995.

SERRANO ALBERCA, JOSÉ MANUEL, *El derecho de propiedad, la expropiación y la valoración del suelo*. Ed. Aranzadi SA, Elcano, 2003.

TITOS FERNÁNDEZ, MANUEL, *Textos Históricos sobre Sierra Nevada*. Organismo Autónomo Parques Nacionales, Madrid, 2002.

TOLÓN BECERRA, ALFREDO y LASTRA BRAVO, XAVIER, *Los espacios naturales protegidos. Concepto, evolución y situación actual en España* (artículo). Revista electrónica de Medio Ambiente UCM, 2008.

VOZMEDIANO Y GÓMEZ-FEU, JESÚS, *El espíritu de Doñana*. Ed. Alaire. Madrid, 2004.

VOZMEDIANO Y GÓMEZ-FEU, JESÚS, *Hacia una consolidación jurídica y social del Programa MaB*. Ed. FAES. Madrid, 2003.

VOZMEDIANO Y GÓMEZ-FEU, JESÚS, *Incidencia de la Doctrina del Tribunal Constitucional en la Gestión de los Parques Nacionales*. Revista Jurídica de Castilla y León nº7, 2005.

VOZMEDIANO Y GÓMEZ-FEU, JESÚS, *Legislación sobre Doñana*. Ed. Organismo Autónomo de Parques Nacionales, 1999.

ABREVIATURAS UTILIZADAS

AELC	Asociación Europea Libre Comercio
AIS	Áreas de Influencia Socioeconómica
ART.	Artículo
BO	Boletín Oficial
BOE	Boletín Oficial del Estado
BOJA	Boletín Oficial de la Junta de Andalucía
CE	Constitución Española
CEE	Comunidad Económica Europea
CEPNB	Consejo Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad
CETURSA	Centros Turísticos S.A.
DENSN	Decreto 24/2007, de 30 de enero, por el que se declara el espacio natural de Sierra Nevada y se regulan los órganos de gestión y participación de los espacios naturales de Doñana y de Sierra Nevada
DGRN	Dirección General del Registro y Notariado
EAA	Estatuto de Autonomía para Andalucía
ENSN	Espacio Natural de Sierra Nevada
FEADER	Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural
FJ	Fundamento Jurídico
GDR	Grupo de Desarrollo Rural
LCEN	Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre
LEND	Ley 8/1999, de 27 de octubre, del Espacio Natural de Doñana.
LGICA	Ley de Gestión Integrada de Calidad Ambiental
LIENPA	Ley 2/1989, de 18 de junio, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección
LO	Ley Orgánica
LOTIC	Ley Orgánica Tribunal Constitucional
LPNB	Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad
LRPN	Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales
PDI	Plan de Desarrollo Integral
PDRPN	Plan Director de la Red de Parques Nacionales
PDS	Plan de Desarrollo Sostenible
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PORN	Plan de Ordenación de los Recursos Naturales
PRODER	Programa de Desarrollo y Diversificación Económica de las Zonas Rurales
PRUG	Plan Rector de Uso y Gestión
RDCEPB	Real Decreto 948/2009, de 5 de junio, por el que se determinan la composición, las funciones y las normas de funcionamiento del Consejo Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad
STC	Sentencia Tribunal Constitucional
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
WWF	World Wildlife Foundation

LISTA DE VOCES

Aarhus, Convenio,	183-184, 200
Área de Influencia Socioeconómica,	136, 139, 141
Carta Europea de Turismo Sostenible,	171
CEPNB,	
Consejo Estatal de Patrimonio Natural y Biodiversidad,	195-197, 199, 209, 261
Colegios profesionales,	209, 195
Consejo Consultivo de Andalucía,	206, 211
Consejo de Estado,	78, 185, 193-194, 197-198, 201, 204
Consejo de la Red,	67, 91, 94-96, 199-205
Consejo de Participación,	136-139, 143-144, 175-176, 192, 205-211. 213
DENSN, Decreto 24/2007,	136-138, 142-144, 149, 170, 174-175, 205-207, 211
Doñana,	11-12, 21-22, 27, 56, 60, 71, 119-145, 155, 165, 170, 174-175
Decreto 15/2011	106, 137-138, 168, 175, 223-224, 235, 240-243, 263
EAAAnd, Estatuto de Autonomía de Andalucía,	52, 55, 63, 136, 181
Equipo de gestión,	136-137, 142-143, 208, 210
Espacio Natural de Sierra Nevada,	135-136, 149, 173-175, 205, 207, 210, 218, 261
Espacio Natural de Doñana,	56, 60, 121, 125, 143, 165, 174-175, 205, 207-208, 213, 261
Evaluación Estratégica,	116
Evaluación de Impacto Ambiental,	41, 115-116, 167
FEADER, Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural,	161, 219, 261
Geoparque,	28
Gestión,	30, 62, 68-68, 70, 81, 93, 97, 105-106, 115, 127, 129, 131, 136-137, 140-143, 164-167, 170, 181, 190-191, 199, 203, 208-210
Grupos de Desarrollo Rural,	222-176
Humedales,	15-22, 86, 110, 163, 169, 263
Información Ambiental,	181, 187, 241
Infracciones,	64, 86, 95, 112-114
Inventario,	16-17, 22, 69, 79, 87-89, 102, 110, 131, 163, 174, 191, 250, 261
Junta Rectora,	133, 167, 190-192, 212
LCEN, Ley 4/89,	54, 59-60, 69, 71, 75, 80-82, 84, 90, 95-96, 167, 103, 112, 115, 249, 251, 261
LEND, Ley 8/1999,	58, 130, 134-135, 137-141, 143-145, 174-175, 205, 213, 261

LIC, Lugar de Importancia Comunitaria,	22, 44-45, 85, 121, 133, 162, 261
LIENPA, Ley 2/89,	61, 69, 77, 101, 105, 107, 110, 112-113, 131, 143, 166-167, 225-227, 231, 233, 236, 240-241, 244, 249-250, 261
LITORAL,	16, 29-30, 33, 51, 132
LPNB, Ley 42/2007,	44, 61, 75-87, 90, 95, 106-107, 131, 134-136, 138-140, 143, 166, 168, 193-194, 197, 217, 221, 224, 233, 235-236, 238, 243-244, 248-249, 252, 261
MaB, Convenio,	22-24, 26, 162, 219
Medio Marino,	86
Parajes Naturales,	69, 104, 109, 115, 117, 236
Parque Metropolitano,	111
Parques Periurbanos,	109, 111, 117, 245
Parque Nacional,	19, 56, 59-62, 64-65, 68, 70, 89-95, 97, 121, 125-138, 140, 142-144, 149, 156, 160-167, 169-171, 173-176, 190, 203, 205, 209-210, 233-234, 236, 239, 242, 259-260, 264
Parque Natural,	28, 33, 57, 60-61, 69, 121, 125, 128-136, 138, 140, 143-144, 149, 155, 160, 162-163, 165-174, 176, 190-192, 223, 233, 236-237, 241, 246, 249-250, 259
Parque Natural de Cabo de Gata-Níjar,	28, 57, 246, 259
Participación Pública,	181, 184-185
Patronato,	63, 65, 70, 94, 126-129, 144, 166, 190, 212
PDRPN, Plan Director de la Red de Parques Nacionales,	62, 66-67, 96, 128, 165, 203, 261
PDS, Plan de Desarrollo Sostenible,	137-138, 140-142, 145, 170, 226-227, 261
Plan de Ordenación de los Recursos Naturales,	44, 69, 101, 105, 108, 131, 165-167, 224, 246
Plan Director de la Red de Parques Nacionales,	62, 66-67, 96, 128, 165, 203
PORN, Plan de Ordenación de Recursos Naturales,	44, 68, 79-80, 82, 91, 102, 105, 107, 130-134, 137-141, 143, 166-170, 176, 226, 237, 242, 249, 261
PRUG, Plan Rector de Uso y Gestión,	69-70, 93, 106, 141, 190-191, 209-210, 127-134, 137-142, 165-167, 169-170, 226, 234, 236-237, 239-242, 261
Ramsar, Convenio,	15-22, 76, 121, 163
RED NATURA 2000,	43, 80-81, 84, 87-88, 109-110, 116, 121, 221
RENPA, Red Espacios Naturales Protegidos de Andalucía,	17, 26, 108, 133, 183, 186, 192, 234
Reserva de la Biosfera,	23-24, 26, 121, 162, 251
Sanciones,	19, 86-87, 95, 112-114

Sierra Nevada,	27, 56, 60, 62, 64, 70-71, 135-137, 149-175, 205-207, 210-211, 218, 223, 227, 237, 242, 261,
Sostenibilidad,	22-23, 25, 52, 63, 76, 102-104, 138, 142, 166, 171, 223, 235
STC 102/1995,	54, 56, 58-60, 66, 68, 71, 80, 135, 143, 217, 222, 251
STC 194/2004,	54-56, 58-62, 64, 68, 70-71, 93, 140, 143, 165, 181, 190, 206, 259
UNESCO,	17, 22-23, 25-28, 86, 111, 121, 154, 162, 219
Zona Especialmente Protegida de Importancia para el Mediterráneo,	31
ZEC, Zona de Especial Conservación,	43, 85, 121
ZEPA, Zona de Especial Protección para las Aves,	15, 39, 42-43, 110, 121, 133, 162, 264,

