

## COMENTARIO DE JURISPRUDENCIA

### La prevalencia de los Planes de Ordenación de Recursos Naturales

*Daniel del Castillo Mora*

Letrado de la Junta de Andalucía

SUMARIO: I. CONCEPTO JURÍDICO DE LOS RECURSOS NATURALES. II.- SOBRE LA FUNCIÓN SOCIAL DEL PATRIMONIO NATURAL Y LOS RECURSOS NATURALES. III. INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN AMBIENTAL. 1. Planificación Ambiental stricto sensu. 2. Planificación de la Ordenación Territorial y Urbanística. 3. Planificación sectorial. IV. PLANES DE ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES. 1. Concepto legal y naturaleza jurídica. 2. Competencia para su elaboración y aprobación. 3. Objetivos de los Planes de Ordenación de Recursos Naturales. 4. Contenido mínimo. 5. Cuestiones de índole formal. V. PREVALENCIA DE LOS PLANES DE ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES. 1. Régimen legal. 2. La clave de bóveda: los principios de colaboración, coordinación y lealtad institucional. 3. La afectación de la planificación ambiental estatal sobre las competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas. 4. Condicionalidad de las competencias estatales desde las competencias planificadoras ambientales de las Comunidades Autónomas. 5. Condicionalidad de las competencias autonómicas desde las competencias planificadoras ambientales de las propias Comunidades Autónomas. 6. Condicionalidad de las competencias locales desde las competencias planificadoras ambientales de Las Comunidades Autónomas. VI. CLÁUSULA DE CIERRE DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS PLANES DE ORDENACIÓN DE RECURSOS NATURALES. VII. CONCLUSIONES.

RESUMEN: El presente artículo sistematiza la normativa y Jurisprudencia en torno a la genérica prevalencia de los Planes de Ordenación de Recursos Naturales respecto el resto de instrumentos de planificación ambientales y sectoriales, analizando las excepciones a dicha prevalencia.

PALABRAS CLAVE: Plan de Ordenación de recursos naturales. Espacios naturales protegidos. Prevalencia.

**ABSTRACT:** This paper summarizes the legislation and jurisprudence on the generic prevalence of Natural Resources Management Plans regarding to other environmental and sectorial planning instruments, analyzing the exceptions to such prevalence.

**KEY WORDS:** Natural resources management plan. Protected natural areas. Prevalence.

### I. CONCEPTO JURÍDICO DE LOS RECURSOS NATURALES

El concepto legal de los recursos naturales aparece en el apartado treinta del artículo de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y Biodiversidad, definiéndose como “Todo componente de la naturaleza, susceptible de ser aprovechado por el ser humano para la satisfacción de sus necesidades y que tenga un valor actual o potencial, tales como: el paisaje natural, las aguas, superficiales y subterráneas; el suelo, subsuelo y las tierras por su capacidad de uso mayor: agrícolas, pecuarias, forestales, cinegética y de protección; la biodiversidad; la geodiversidad; los recursos genéticos, y los ecosistemas que dan soporte a la vida; los hidrocarburos; los recursos hidroenergéticos, eólicos, solares, geotérmicos y similares; la atmósfera y el espectro radioeléctrico, los minerales, las rocas y otros recursos geológicos renovables y no renovables”. Del mismo, se desprende una concepción en clave económica, que parecería un concepto cuasi literal. Empero, en los últimos años, asistimos a su configuración en clave de servicios ecosistémicos y de capital natural, esto es, recursos de los ecosistemas naturales desde su perspectiva de cómo benefician a los seres humanos. Desde la Evaluación de Ecosistemas del Milenio<sup>1</sup>, organizada por la Organización de Naciones Unidas en 2005, los servicios ambientales se clasifican en cuatro categorías principales: aprovisionamiento (como la producción de agua y de alimentos), regulación (control del clima y de las enfermedades), apoyo (para los ciclos de nutrientes y la polinización de cultivos) y cultural (beneficios espirituales y recreativos).

En clave Jurisprudencial, resulta menester acudir al Fundamento de Derecho sexto de la Sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995, de 26 de junio, donde se señala que “en definitiva, la tierra (flora y fauna), el suelo (minerales), el espacio natural (agua, atmósfera), como patrimonio de la Humanidad, produce unos rendimientos o "rentas", los recursos, que son sus elementos y cuyo conjunto forma un sistema, dentro del cual pueden aislarse intelectualmente, por abstracción, otros subsistemas en disminución gradual, hasta la célula y el átomo” añadiendo que “el medio ambiente como objeto de conocimiento desde una perspectiva jurídica, estaría

---

<sup>1</sup> <http://www.millenniumassessment.org/es/>

compuesto por los recursos naturales, concepto menos preciso hoy que otrora por obra de la investigación científica”.

Por ello, aparece una doble concepción Jurisprudencial. Por un lado, un concepto descriptivo, en el que se refiere a la conservación de la naturaleza, no sólo como "el medio en el que se desenvuelven los procesos ecológicos esenciales y los sistemas vitales básicos", sino también "como el conjunto de recursos indispensables para la misma". Sin embargo, este concepto descriptivo resulta insuficiente para explicar la fenomenología o el comportamiento en el mundo del Derecho y muy especialmente dos de sus efectos: el carácter transversal de la competencia en su configuración constitucional y, paralelamente, que lo medioambiental se convierta en el ingrediente indispensable para sazonar las demás políticas sectoriales. Por ello, debe acudirse al concepto dinámico, extrayendo de lo anterior la idea de "sistema" o de "conjunto", de modo que el medio ambiente no puede reducirse a la mera suma o yuxtaposición de los recursos naturales y su base física, sino que es el entramado complejo de las relaciones de todos esos elementos que, por sí mismos, tienen existencia propia y anterior, pero cuya interconexión les dota de un significado trascendente, más allá del individual de cada uno. Se trata de un concepto estructural cuya idea rectora es el equilibrio de sus factores, tanto estático como dinámico, en el espacio y en el tiempo.

Desde un punto de vista de diferenciación conceptual, no deben confundirse con la idea de Patrimonio Natural, pues diríamos que les une la clásica relación de género y especie, al definirse legalmente este último como “el conjunto de bienes y recursos de la naturaleza fuente de diversidad biológica y geológica, que tienen un valor relevante medioambiental, paisajístico, científico o cultural”(artículo 3.27 Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y Biodiversidad, LPNB en adelante). Tampoco debe de perderse de vista el concepto de “ambiente” de D. Ramón Martín Mateo: el ámbito de los agentes naturales "de titularidad común y de características dinámicas" como son el agua, el aire, el suelo, la flora y la fauna. Y, finalmente, debe distinguirse del concepto de biodiversidad o diversidad biológica: variabilidad de los organismos vivos de cualquier fuente, incluidos entre otras cosas, los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte; comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas.

## II. SOBRE LA FUNCIÓN SOCIAL DEL PATRIMONIO NATURAL Y LOS RECURSOS NATURALES

El art. 4 LPNB, intitulado de la Función social y pública del patrimonio natural y la biodiversidad, supone un trasunto del artículo 33 de nuestra Carta Magna con relación al medio ambiente, al establecer una íntima conexión entre el desarrollo

y la preservación de los recursos naturales, lo que supone una verdadera incorporación del concepto de desarrollo sostenible.

*“1. 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.*

*2. Las actividades encaminadas a la consecución de los fines 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 o derechos que pudieran resultar afectados.*

*3. Las obras necesarias para la conservación y restauración de los espacios protegidos, para la conservación de especies amenazadas, o para la conservación de hábitats en peligro de desaparición, especialmente las que tengan por objeto hacer frente a fenómenos catastróficos o excepcionales, podrán ser declaradas por parte del Estado como de interés general, en el ámbito de sus competencias, previo informe de las comunidades autónomas afectadas. Dicha declaración se realizará mediante ley estatal.*

*4. En la planificación y gestión de los espacios protegidos y la conservación de los hábitats y las especies, se fomentarán los acuerdos voluntarios con propietarios y usuarios de los recursos naturales, así como la participación de la sociedad civil en la conservación de la biodiversidad”.*

### III. INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN AMBIENTAL

#### **1. Planificación ambiental stricto sensu**

Podemos comenzar enumerando los principales instrumentos de planificación ambiental a través de los Planes de Ordenación de Recursos Naturales (art. 17 LPNB, art. 18 Ley 2/1989, de 18 de julio, de Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía, art. 7 Ley 3/1987, de 13 de abril, de creación del Instituto de Fomento de Andalucía) y Planes Rectores de Uso y Gestión, en cuyo estudio nos detendremos con posterioridad.

Singular importancia en los instrumentos de planificación ambiental debe darse al Plan Estratégico Patrimonio Natural y Biodiversidad 2011-2017, aprobado mediante Real Decreto RD 1274/2011, de 16 de septiembre. En el mismo se destacan los valores de la biodiversidad y sus amenazas; se fija el marco de referencia y los principios que han de regir la planificación para su conservación y uso sostenible (Capítulos II y III) y se formula una perspectiva sobre su situación ideal a largo plazo (Capítulo IV). Además, se incluye un diagnóstico sintético de la biodiversidad y el patrimonio natural en España donde se revisa su situación actual, los problemas que afronta y los compromisos existentes para su conservación (Capítulo V). Como

consecuencia del diagnóstico se establecen metas, objetivos y acciones para la conservación, uso sostenible y restauración de la biodiversidad y el patrimonio natural en España (Capítulo VI). Los Capítulos VII, VIII y IX están dedicados, respectivamente, a la cooperación, colaboración y coordinación entre Administraciones, a la integración de la biodiversidad en políticas sectoriales y a la estimación de las necesidades presupuestarias para la aplicación del Plan Estratégico. De acuerdo con su Disposición Final primera, se previó una duración inicial de seis años, pero dado que no se aprobó el texto que lo sustituya, de acuerdo con dicha Disposición debe entenderse prorrogada su aplicación, sin perjuicio de los necesarios ajustes, revisiones y actualizaciones.

Asimismo, debe citarse el Plan Director de la Red de Parques Nacionales (Real Decreto 389/2016, de 22 de octubre), constituyendo el más elevado instrumento de planificación y ordenación de estos espacios de carácter básico ex art. 19 Ley 30/2014, de 9 de diciembre, de Parques Nacionales. De conformidad con su Disposición Final segunda tiene una vigencia de diez años, debiendo recordarse que para su elaboración y para su revisión se seguirá un procedimiento de participación pública, con la intervención, al menos, de las comunidades autónomas y de los patronatos de los parques nacionales.

De igual modo, deben citarse las Directrices Ordenación de Recursos Naturales contempladas en el art. 17.2 LPNB, cuyo carácter básico fue confirmado por la Sentencia del Tribunal Constitucional 101/2005, de 20 de abril.

En cuanto a la Red Natura 2000, cabe hablar de las Directrices Conservación Red Natura 2000 (Resolución de 21 de septiembre de 2011, de la Secretaría de Estado de Cambio Climático, por la que se publican los Acuerdos de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente de 13 de julio de 2011 en materia de patrimonio natural y biodiversidad), así como, obviamente, los Planes de Gestión ex art. 46.1 LPNB.

Con una influencia más sectorizada, pueden citarse los Planes de Desarrollo Sostenible (art. 20 LIENPA), así como la planificación sectorial ambiental (Planes Hidrológicos, residuos, contaminación acústica, infraestructura verde –Acuerdo de Consejo de Gobierno de 12 de junio de 2018-). Finalmente, debe hacerse mención al Acuerdo de 27 de septiembre de 2011, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de la Biodiversidad.

## **2. Planificación de la ordenación territorial y urbanística**

Tratándose de competencias eminentemente autonómicas, el instrumento fundamental lo constituye el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (Decreto 206/2006, de 28 de noviembre), sin poder olvidar ni al Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía, Planes de Ordenación del Territorio de ámbito Subre-

gional, así como los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio (artículo 5 Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía).

Asimismo, debe hacerse mención a los Planes Especiales del Medio Físico (Norma 111.1.c. POTa), así como, desde una óptica urbanística, a los Planes Generales de Ordenación Urbanística y a los Planes Parciales.

### **3. Planificación sectorial**

En este punto, debe verse desde una doble perspectiva. Por un lado, la afección que en la materia ambiental se produce con la planificación de los sectores que inciden como minería, industrial, telecomunicaciones, infraestructuras, transportes, agricultura, turismo, entre otras. Pero, tampoco podemos perder de vista, los condicionantes ambientales sobre la planificación sectorial que se verifica a través de la Evaluación Ambiental Estratégica.

## **IV. PLANES DE ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES**

### **1. Concepto legal y naturaleza jurídica**

Para atender al concepto legal, debemos reproducir el art. 17 LNPPB, que lo define como 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 patrimonio y los recursos naturales de un determinado ámbito espacial, con independencia de otros instrumentos que pueda establecer la legislación autonómica. Su vigencia y plazos de revisión serán definidos por la normativa de las comunidades autónomas o, en el ámbito de sus competencias, por la Administración General del Estado*”.

A este respecto, resulta necesario traer a colación la Sentencia del Tribunal Constitucional 306/2000, de 12 de diciembre, cuando señala que "El planeamiento ecológico se conecta con la competencia de ordenación territorial en lo que hace a la función genérica de ordenación del espacio. Debe señalarse que el carácter indicativo de los PORNa respecto de cualesquiera otras actuaciones, planes o programas sectoriales se explica adecuadamente por conexión con la competencia de ordenación territorial, cuyas determinaciones no pueden menoscabar los ámbitos de competencias reservados al Estado ex art. 149.1 CE con incidencia espacial o territorial, pero que, correlativamente, tampoco pueden ser ignoradas por las distintas Administraciones. A su vez, la posición supraordenada de los PORNa respecto de otros instrumentos de ordenación territorial o física es lógica consecuencia de la finalidad ambientalista a la que sirven".

## 2. Competencia para su elaboración y aprobación

La competencia ordinaria para su elaboración y aprobación, tras el criterio de gestión sentado por la Sentencia del Tribunal Constitucional 194/2004, de 10 de noviembre, corresponde a las Comunidades Autónomas. De manera excepcional, en los casos en que NO exista continuidad ecológica del ecosistema marino con el espacio natural terrestre objeto de protección, la competencia recaerá en la Administración General del Estado.

Un caso singular es el ateniendo a las Islas Canarias, analizado en la Sentencia del Tribunal Constitucional 86/2019, de 20 de junio, al pronunciarse sobre la Ley 4/2017, de 13 de julio, de Suelo y Espacios Naturales Protegidos de Canarias. La Sentencia del Tribunal Constitucional 86/2019, de 20 de junio, se pronuncia sobre el recurso de inconstitucionalidad formulado contra diversos preceptos de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias. Cobran especial importancia los Fundamentos Jurídicos noveno y décimo, cuando se examina la competencia de los cabildos insulares (instituciones de la comunidad autónoma y órganos de gobierno de cada isla) respecto de los planes insulares de ordenación, en los supuestos en los que éstos cumplen las funciones propias de los Planes de Ordenación de Recursos Naturales, así como en el análisis de la pretendida prevalencia de los proyectos de interés insular o autonómico sobre el planeamiento insular. Y en este sentido, el Tribunal Constitucional sienta, a nuestro juicio, un acertado triple canon:

1. No puede sostenerse la conculcación de las competencias autonómicas, cuando el legislador canario ha optado por atribuir a los entes locales un papel protagonista en la elaboración y aprobación definitiva de los instrumentos de planificación ambiental y territorial de ámbito insular y municipal, salvaguardando las competencias autonómicas, bien a través de los informes preceptivos (en ocasiones con carácter vinculante), bien asumiendo la adopción de ordenanzas insulares y municipales por razones sobrevenidas de extraordinaria y urgente necesidad pública o interés social, o bien, a través de su participación *a posteriori* cuando se adopten los instrumentos de ordenación correspondientes. Se recuerda que, en todo caso, en última instancia, la Comunidad Autónoma puede, por un lado, aprobar directrices de ordenación, que se erigen en marco de referencia y de obligado acatamiento por los instrumentos de ordenación insulares y municipales, también puede sustituir a las islas o municipios en los casos de incumplimiento de sus deberes, o, finalmente, suspender motivadamente, por razones de interés público, social o económico relevante, la vigencia de cualquier instrumento de ordenación.

2. Lo que en definitiva marca la legislación básica (arts. 17 y 22 Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y Biodiversidad en conexión con el art. 149.1.23 CE) su aprobación en modo alguno corresponde al Estado (salvo en el caso de los espacios naturales protegidos en el medio marino sin continuidad ecológica con el espacio natural terrestre ex art. 37.2 LPNB) , sino a las comunidades autónomas, las cuales podrán, en el ejercicio de sus competencias estatutarias, descentralizar dicha gestión, añadiendo que *“los eventuales riesgos que pudieran derivarse de este proceso de descentralización, tanto en la elaboración y aprobación de los planes de ordenación de los recursos naturales, como en su aplicación, no pueden servir de fundamento para su anulación, en la medida en que corresponderá a la jurisdicción contencioso-administrativa el control de los posibles excesos que se puedan dar en la aplicación de esta norma”*.

### **3. Objetivos de los planes de ordenación de recursos naturales**

Sin perjuicio de lo que disponga la normativa autonómica, son objetivos de los mismos: a) Identificar y georreferenciar los espacios y los elementos significativos del Patrimonio Natural; b) Definir y señalar el estado de conservación; c) Identificar la capacidad e intensidad de uso del patrimonio natural y la biodiversidad y geodiversidad y determinar las alternativas de gestión y las limitaciones que deban establecerse a la vista de su estado de conservación; d) Formular los criterios compatibles orientadores y ordenadores de las políticas y actividades sectoriales; e) Señalar los regímenes de protección que procedan al objeto de mantener, mejorar o restaurar los ecosistemas, su funcionalidad y conectividad; f) Prever y promover la aplicación de medidas de conservación y restauración; y, g) Contribuir al establecimiento y la consolidación de redes ecológicas.

### **4. Contenido mínimo**

El contenido mínimo de los Planes de Ordenación de Recursos Naturales aparece delimitado en el art. 20 LPNB, exigiendo 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; y, h) Memoria económica acerca de los costes e instrumentos financieros previstos para su aplicación.

## 5. Cuestiones de índole formal

5.1. Una de las cuestiones controvertidas es la aprobación de la figura de los Espacios Naturales Protegidos sin la previa aprobación del correspondiente Plan de Ordenación de Recursos Naturales.

En este sentido, el art. 15 de la derogada Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de Espacios Naturales disponía

“1.- La declaración de los Parques y Reservas exigirá la previa elaboración y aprobación del correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la zona.

2.-Excepcionalmente, podrán declararse Parques y Reservas sin la previa aprobación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, cuando existan razones que lo justifiquen y que se harán constar expresamente en la norma que los declare. En este caso deberá tramitarse en el plazo de un año, a partir de la declaración de Parque o Reserva, el correspondiente Plan de Ordenación”.

Sin embargo, la Disposición Adicional primera de la Ley 2/1989, de 18 de julio, de Inventario de Espacios Naturales de Andalucía dispuso que “la declaración de los Parques y Reservas que se incluyen en esta Ley se considerará excepcional en cuanto a la elaboración y aprobación del correspondiente plan de Ordenación de los Recursos Naturales que contempla la Ley 4/1989, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, dada la urgencia de la adopción de medidas tendentes a la protección de los espacios naturales de Andalucía”.

La cuestión de inconstitucionalidad suscitada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Granada fue resuelta por la Sentencia del Tribunal Constitucional 163/95, de 8 de noviembre, declarando la constitucionalidad de la norma andaluza y fijando que la regla general debe ser la elaboración y aprobación previa del plan, a fin de dotar al espacio de coherencia, eficacia, así como garantizar, ex ante, la participación en clave de

información pública, audiencia a los interesados y consulta a los sectores implicados. Sin embargo, se permite el uso de la regla excepcional cuando existan razones que lo justifiquen y así se haga constar en la norma, lo que sucedía en el caso de la norma andaluza.

Dicho régimen jurídico sigue vigente tanto en el artículo 36 LPNB, como en el artículo 38.2 de la Ley 5/2019, de 2 de agosto, Patrimonio Natural y Biodiversidad de Galicia, como igualmente se ha enjuiciado en la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de diciembre de 2017, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de Recursos Naturales del Archipiélago de Chinijo (Lanzarote).

5.2. Otra de las cuestiones formales a examinar es la omisión de informes preceptivos, trámites de audiencia a los interesados e información pública, consulta, o la memoria económica, como se han encargado de enjuiciar las Sentencias del Tribunal Supremo de 23 de octubre de 2014 y de 23 de septiembre de 2019, señalando que *“Ello no significa que tal efecto se produzca de manera homogénea y automática en todo caso, puesto que habrá de valorarse en cada caso y entre otras circunstancias: el alcance de la declaración de nulidad, si afecta a las disposiciones derogatorias; la existencia de una normativa previa sobre la materia, pues en caso negativo la consecuencia será la existencia de un vacío normativo que habrá de integrarse por los medios jurídicos aplicables en dichos supuestos; el alcance de la regulación preexistente a la norma anulada y, en su caso, las razones que han llevado a su modificación o derogación, en cuanto puedan suponer la superación de aquella norma anterior al margen de la norma anulada”*.

5.3.- Finalmente, respecto la relación entre la Evaluación Ambiental Estratégica y los Planes de Ordenación de Recursos Naturales, la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de septiembre de 2014 excluye la exigencia de evaluación ambiental estratégica para aquellos planes que tienen como genuina finalidad la protección ambiental de un lugar o zona concretos, ya que los mismos colman las exigencias de evaluación ambiental que para otros planes y programas impone nuestro ordenamiento jurídico. En idéntico sentido se pronuncia la Sentencia del Tribunal Supremo 58/2019, de 24 de enero.

## V. PREVALENCIA DE LOS PLANES DE ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES

### 1. Régimen legal

Su régimen legal ordinario se establece en el artículo 19 LPNB, donde se establece una regla general de prevalencia de los planes de ordenación de recursos naturales.

“1. Los efectos de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales tendrán el alcance que establezcan sus propias normas de aprobación.

2. Cuando los instrumentos de ordenación territorial, urbanística, de recursos naturales y, en general, física, existentes resulten contradictorios con los Planes de Ordenación de Recursos Naturales deberán adaptarse a éstos. En tanto dicha adaptación no tenga lugar, las determinaciones de los Planes de Ordenación de Recursos Naturales se aplicarán, en todo caso, prevaleciendo sobre dichos instrumentos.

3. Asimismo, los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales serán determinantes respecto de cualesquiera otras actuaciones, planes o programas sectoriales, sin perjuicio de lo que disponga al respecto la legislación autonómica”.

Sin embargo, en el mismo precepto se establecen dos excepciones

*“3.- Las actuaciones, planes o programas sectoriales sólo podrán contradecir o no acoger el contenido de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales por razones imperiosas de interés público de primer orden, en cuyo caso la decisión deberá motivarse y hacerse pública.*

*4. Los Ayuntamientos, en el ámbito de sus correspondientes competencias, podrán proponer excepciones para garantizar la prestación de los servicios mínimos previstos en el artículo 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local. Estas excepciones deberán estar suficientemente motivadas y someterse a la aprobación del órgano competente de la comunidad autónoma”.*

## **2. La clave de bóveda: los principios de colaboración, coordinación y lealtad institucional**

Partiendo del modelo de Derecho comparado francés respecto los Parc Naturels Régionaux y la acción concertada (“maîtrise concertée”), debe señalarse que, como primer punto, coexisten una serie de principios que actúan como clave de bóveda en las relaciones interadministrativas, los cuales no pueden perderse de vista, pues no se configuran como meros principios programáticos. Para 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)”. Se trata de verdaderos principios de Derecho positivo en las relaciones interadministrativas ex art. 140.1 Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Como se reitera también en la STC 141/2016 FJ 7 “el correcto funcionamiento del sistema autonómico depende en buena medida de que el Estado y las Comunidades Autónomas desarrollen fórmulas racionales de cooperación, acuerdo o concertación (por

todas, SSTC 247/2007 de 12 de diciembre (RTC 2007, 247), FJ 23, y 20/2016 de 4 de febrero (RTC 2016, 20), FJ 2)". A ellos debe sumarse, sin duda alguna, el principio de lealtad institucional ex artículos 3.1.e) y 140.1.a) Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Adicionalmente, la existencia de un título competencial específico no empeece 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 incluso en dicha hipótesis, la doctrina constitucional reitera lo antedicho, pues el FJ 8 de la STC 15/2018, de 22 de febrero señala que "en efecto, la "proyección sobre un mismo medio físico o recurso natural de títulos competenciales distintos en favor del Estado o de las Comunidades Autónomas impone la colaboración entre ambas Administraciones; colaboración que 'resulta imprescindible para el buen funcionamiento del Estado de las Autonomías', como ha señalado este Tribunal, por relación genérica a supuestos como el que ahora se plantea, en la STC 76/1983 (RTC 1983, 76) Más aún, este entrecruzamiento de competencias obliga, como queda dicho, a la coordinación entre las Administraciones implicadas" [ STC 227/1988 (RTC 1988, 227) fundamento jurídico 20 e)]".

En la referida Sentencia del Tribunal Constitucional 15/2018, de 22 de febrero, se deja sentado un principio de obligado cumplimiento: no basta cualquier mecanismo de coordinación o cooperación, sino que exige, obliga a que el mismo sea eficaz, lo que obliga a que "cuando la Administración General del Estado ejerce sus competencias sobre el territorio de una Comunidad Autónoma, debe ejercerlas siempre atendiendo los puntos de vista de ésta ( SSTC 56/1986 (RTC 1986, 56) 103/1989 (RTC 1989, 103) 149/1991 (RTC 1991, 149) 102/1995 (RTC 1995, 102) y concordantes), y cumpliendo el deber de colaboración ínsito a la estructura misma del Estado de las Autonomías (deber que, no por casualidad, fue formulado inicialmente con especial energía en un caso de concurrencia competencial sobre actividades extractivas para proteger el medio ambiente ( STC 64/1982 (RTC 1982, 64) fundamento jurídico 8)".

### **3. La afectación de la planificación ambiental estatal sobre las competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas (STC 101/2005, de 20 de abril).**

Partiendo del carácter básico ex art. 149.1.23 CE, la Sentencia del Tribunal Constitucional 101/2005, de 20 de abril, ha declarado que dicha afectación, a través de las Directrices de Ordenación de Recursos Naturales son conforme al Orden constitucional “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”. Sin embargo, el mismo Tribunal Constitucional ha matizado el canon de vulneración de las competencias autonómicas por la planificación estatal “cuando 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 idéntico sentido se pronuncia la Sentencia del Tribunal Constitucional 45/2015, de 5 de marzo, en el que se enjuicia el Real Decreto 975/2009, de 12 de junio, sobre gestión de los residuos de las industrias extractivas y de protección y rehabilitación del espacio afectado por actividades mineras: autorización del plan de restauración.

### **4. Condicionalidad de las competencias estatales desde las competencias planificadoras ambientales de las Comunidades Autónomas**

En materia de **Defensa Nacional**, la Sentencia del Tribunal Constitucional 182/2014, de 6 de noviembre (PN Sierra Norte de Guadalajara) ha declarado la prevalencia de la materia Defensa Nacional por ser título competencial más específico (artículo 149.1.4 CE), sin perjuicio de acudir a normas de concertación. En el mismo sentido se pronuncian las Sentencias del Tribunal Supremo de 23 enero y 13 febrero de 2002 sobre la Zona de Interés para la Defensa Nacional del campo de tiro Bárdenas Reales. Finalmente, la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de marzo de 2012, sobre la Zona de Interés para la Defensa Nacional ubicada en el Parque Natural de la Bahía de Cádiz, aprobado por Decreto 79/2004, de 24 de febrero, señala que “la declaración como ENP no inhabilita la operatividad de ZIDN”.

En cuanto a la materia de **planificación hidrológica**, la Sentencia del Tribunal Constitucional 154/2014, de 6 de noviembre determina que “la planificación hidrológica estatal en las cuencas supracomunitarias está vinculada por la regulación

de los usos del espacio natural protegido, sin que ello impida que, cuando se den las condiciones excepcionales previstas en la legislación básica, y mediando resolución motivada, el Estado quede desvinculado, en el ejercicio de las concretas facultades que comprenden sus competencias, de la regulación de usos incompatibles que contiene la ley impugnada” (artículo 149.1.22 CE).

En cuanto a la posibilidad de ubicar **almacén nuclear**, resultan paradigmáticas las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha de 30 de julio de 2018 y 4 de marzo de 2019 (caso del almacén nuclear de Villar de Cañas), declarando la nulidad del Decreto 57/2016, de 4 de octubre, por el que se amplía ZEPA Laguna de El Hito y se realiza la propuesta a la Comisión Europea para su declaración como Lugar de Importancia Comunitaria (LIC) por falta de adecuada motivación del mismo, condicionando subrepticamente las competencias estatales.

Finalmente, otro título competencial que suele entrar en colisión es el relativo al **tráfico y uso del espacio aéreo** (art. 149.1.20 CE). Como punto de partida, la Disposición Adicional undécima de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y Biodiversidad, intitulada “*Uso del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo*” determinaba una configuración en clave estatal de la competencia:

*“1. Las limitaciones o prohibiciones de vuelo a las aeronaves en los espacios naturales protegidos y en los espacios protegidos de la Red Natura 2000 se establecerán por el Gobierno de conformidad con lo previsto en el artículo 3 de la Ley 48/1960, de 21 de julio, sobre Navegación Aérea.*

*2. En la tramitación de las limitaciones o prohibiciones a que se refiere el apartado anterior se recabará con carácter preceptivo el informe de la Comisión Interministerial de Defensa y Fomento”.*

Sin embargo, la legislación dictada en la materia por la Administración General del Estado no estableció ningún tipo de limitación o prohibición en la normativa sectorial. Ni las normas preconstitucionales (Ley 48/1960, de 21 de julio, sobre Navegación Aérea y el Decreto 584/1972, de 24 de febrero, de Servidumbres Aeronáuticas), ni las postconstitucionales (Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea; el Real Decreto 2591/1998, de 4 de diciembre, de Ordenación de los Aeropuertos de Interés General y su Zona de Servicio; y, la Orden PRE/1841/2005, de 10 de junio, que se ha dictado en aplicación de lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 48/1960, de 21 de julio, sobre Navegación Aérea) habían diseñado una mínima preocupación legislativa por la materia.

Como consecuencia de ello, algunas Comunidades Autónomas, frente al criterio sentado por la Sentencia del Tribunal Constitucional 82/2012, de 18 de abril, que establecía la materia como competencia exclusiva del Estado, regularon la materia en algunos Planes de Ordenación de Recursos Naturales, en atención al Fundamento de Derecho cuarto de la Sentencia del Tribunal Constitucional 154/2014, de 25

de septiembre, “*La Ley del patrimonio natural y de la biodiversidad, impone la prevalencia de los intereses ambientales a los que sirven los planes de ordenación de los recursos naturales sobre cualesquiera otros intereses públicos, ampliando sustancialmente la previsión del art. 5 de la Ley 4/1989, 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestre, hoy derogada*”.

Con ánimo de acotar dicha intervención autonómica, la Sentencia 21 noviembre 2018 de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Sevilla (rec. 65/2017), que se pronuncia sobre limitaciones en materia portuaria y de navegación aérea, anula parcialmente el Decreto 142/16, de 2 de agosto, por el que se amplía el ámbito territorial del Parque Natural de Doñana, se declara la Zona Especial de Conservación Doñana Norte y Oeste y se aprueban los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Espacio Natural de Doñana, por carecer la Comunidad Autónoma de título competencial que pueda incidir en una materia propiamente estatal.

Empero, dicha controversia ha sido normativamente solucionada tras la entrada en vigor del Real Decreto 1180/2018, de 21 de septiembre, por el que se desarrolla el Reglamento del aire y disposiciones operativas comunes para los servicios y procedimientos de navegación aérea, modificando la normativa sectorial, norma en la que la participación de las Comunidades Autónomas ha sido decisiva de cara a instar a la Administración General del Estado el dictado de una norma sectorial que acabase con la incertidumbre normativa.

De este modo, el artículo 19 del Real Decreto 1180/2018, de 21 de septiembre, define a los espacios naturales protegidos como zona restringidas para la protección ambiental, limitándose en atención a lo que de manera consensuada establezcan Administración General del Estado y Comunidades Autónomas con competencia en materia de gestión acuerden en aras a la protección adecuada del espacio “teniendo en cuenta la evaluación científica de los efectos potencialmente peligrosos de dicho tráfico y las evidencias científicas existentes”, de acuerdo con los principios de proporcionalidad, no discriminación y coherencia así como las competencias delimitadas en el artículo 22.

Por otro lado, la Sentencia 982/2019, de 30 de abril, de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Granada, declara la conformidad a derecho de las medidas de prohibición del Decreto 191/2017, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de Recursos Naturales del Parque Natural de las Sierras de Cazorla, Segura y Las Villas, respecto el uso de drones para la agricultura ecológica en zonas de reserva.

### **5. Condicionalidad de las competencias autonómicas desde las competencias planificadoras ambientales de las propias Comunidades Autónomas**

Por un lado, retomando el análisis de la Sentencia del Tribunal Constitucional 86/2019, de 20 de junio sobre la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y Espacios Naturales Protegidos de Canarias, entiende el Tribunal que la prevalencia prevista por el artículo 126 de la Ley del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias de los proyectos de interés insular o autonómico sobre el planeamiento insular no podrá entenderse referida a aquellos casos en los que el plan insular de ordenación tenga el carácter de plan de ordenación de los recursos naturales, con las determinaciones y el alcance establecidos por la legislación básica estatal. De conformidad con el artículo 94.3 de la LSENPC *“cuando los instrumentos de ordenación ambiental, territorial o urbanística resulten contradictorios con los planes insulares deberán adaptarse a estos; en tanto dicha adaptación no tenga lugar, tales determinaciones de los planes insulares se aplicarán, en todo caso, prevaleciendo sobre dichos instrumentos”*, lo que, en definitiva, comporta, de acuerdo con la legislación básica, la prevalencia de la planificación ambiental respecto la territorial y urbanística.

Asimismo, debe tenerse en cuenta la íntima relación entre la planificación, la zonificación y el principio de no regresión, principio iberoamericano cuya incorporación a nuestro Ordenamiento se va consolidando. Así, la Sentencia del Tribunal Supremo 272/2016, de 10 de febrero ha acogido y confirmado la doctrina de la necesidad de una especial justificación de aquellas actuaciones que impliquen una desprotección ambiental del suelo, añadiendo la prevalencia de la base fáctica, de la verdadera naturaleza de los suelos, respecto la documentación que se aneja al PORN.

En materia de Cambio Climático, la Ley andaluza 8/2018, de 28 de octubre, estableció en el artículo 39.1 que *“La planificación en espacios naturales protegidos incluirá entre sus objetivos prioritarios el incremento de la capacidad de fijación de carbono”*.

### **6. Condicionalidad de las competencias locales desde las competencias planificadoras ambientales de las comunidades autónomas**

En materia de urbanismo, la Sentencia del Tribunal Supremo 701/2017, de 24 de abril señala que *“el art. 19 LPNB implica no solo una superioridad del planeamiento medioambiental sobre el urbanístico (reflejo de la preponderancia de los valores medioambientales sobre los de mera ordenación del territorio), sino el que el planeamiento urbanístico ha de adaptarse a lo establecido en el planeamiento medioambiental”*. En idéntico sentido, respecto al polémico hotel ubicado en la Pla-

ya de El Algarrobico, el Fundamento de Derecho 26 de la Sentencia del Tribunal Supremo 272/2016, de 10 de febrero, “Ello implica no solo una superioridad del planeamiento medioambiental sobre el urbanístico (reflejo de la preponderancia de los valores medioambientales sobre los de mera ordenación del territorio, como ha reconocido la jurisprudencia, así Sentencia del Tribunal Constitucional 102/95, de 26 de junio y Auto del Tribunal Supremo de 11 de mayo de 1989), sino el que el planeamiento urbanístico ha de adaptarse a lo establecido en el planeamiento medioambiental.

Tal conclusión no puede ponerse en cuestión, como hace la sentencia de instancia, por el hecho de que tal labor de adaptación o incluso la suspensión de los efectos del plan municipal no se haya llevado a cabo. En efecto, la sentencia de instancia razona que “la concordancia entre la zonificación D2 y la clasificación de urbanizable del suelo del Sector ST-1 de Carboneras quedó de manifiesto cuando la Administración no procedió a iniciar ninguno de los procedimientos de revisión de los Planes Urbanísticos de Carboneras, ni ordenó la suspensión de dichos planes como tendría que haber hecho de entender que dicha clasificación de urbanizable era discordante con la zonificación urbanística”, de forma tal que hace derivar de la inacción administrativa, la desprotección de determinados ámbitos incluidos en el instrumento de ordenación para la protección de los recursos naturales”

Finalmente, cabe citar la Sentencia del Tribunal Supremo 1945/2017, de 12 de diciembre, sobre el proyecto Marina de Agua Amarga (Níjar, Almería), permitiendo su desarrollo urbanístico "se considera posible siempre que se determine su no afectación a los hábitats naturales y las especies que motivaron la inclusión de este espacio natural en la red Natura 2000".

## VI. CLÁUSULA DE CIERRE DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS PLANES DE ORDENACIÓN DE RECURSOS NATURALES

De una parte, el régimen de protección cautelar está contemplado en el art. 23 LPNB, de modo que

*“1. Durante la tramitación de PORN<sub>a</sub> o delimitado un espacio natural protegido y mientras éste no disponga del correspondiente planeamiento regulador, no podrán realizarse actos que supongan una transformación sensible de la realidad física y biológica que pueda llegar a hacer imposible o dificultar de forma importante la consecución de los objetivos de dicho Plan.*

*2. Iniciado el procedimiento de aprobación de un PORN<sub>a</sub> y hasta que ésta se produzca no podrá reconocerse a los interesados la facultad de realizar actos de transformación de la realidad física, geológica y biológica, sin informe favorable de la Administración actuante.*

3. *El informe a que se refiere el apartado anterior deberá ser sustanciado y emitido por el órgano ambiental de la administración actuante en un plazo máximo de noventa días*”.

De otro, el régimen de protección preventiva contemplado en el artículo 24 LPNB, avalado por la Sentencia del Tribunal Constitucional 138/2013, de 6 de junio.

*“1. Cuando de las informaciones obtenidas por la comunidad autónoma se dedujera la existencia de una zona bien conservada, amenazada de forma significativa por un factor de perturbación que alterará tal estado, las administraciones públicas competentes tomarán las medidas necesarias para eliminar o reducir el factor de perturbación.*

*2. En caso de que la eliminación o reducción del factor de perturbación no fuera posible, se establecerá un régimen de protección preventiva consistente en:*

*a) La obligación de los titulares de los terrenos de facilitar información y acceso a los agentes de la autoridad y a los representantes de las comunidades autónomas.*

*b) Se iniciará de inmediato el PORNa de la zona, de no estar ya iniciado.*

*c) Sin perjuicio de la adopción de las medidas previstas en el artículo anterior de esta Ley, se aplicará, en su caso, algún régimen de protección, previo cumplimiento del trámite de audiencia a los interesados, información pública y consulta de las Administraciones afectadas”.*

## VII. CONCLUSIONES

Tras el análisis expuesto, queda clara la necesidad de implementar una acción coordinada en materia de planificación ambiental. Ninguna política puede asegurar su éxito desde la prevalencia, sino desde el concierto (la acción concertada del Derecho francés).

Ello comporta una mayor sensibilidad y educación ambiental, una conservación de la naturaleza en clave dinámica, representativa de un verdadero desarrollo sostenible, que conjugue el respeto por los recursos naturales y la satisfacción de las necesidades de las gentes que habitan los espacios naturales: una planificación resiliente, basada en los conceptos de servicios ecosistémicos, con una mayor participación de la sociedad civil y una financiación adecuada para subvenir a una acuciante situación de abandono rural son algunas de las claves de la necesaria planificación de espacios naturales protegidos en un claro contexto de Cambio Global.