

## Espacios naturales protegidos: dicotomía en la gestión entre necesidad y realidad

DANIEL DEL CASTILLO MORA

**SUMARIO:** 1. INTRODUCCIÓN. 2. NOVEDADES NORMATIVAS EN 2019. 2.1 Protección. 2.2. Declaración. 2.3. Planificación. 2.4. Organización y Participación Social. 2.5. Subvenciones. 2.6. Uso Público. 3. NOVEDADES JURISPRUDENCIALES EN 2019. 3.1. Sobre la constitucionalidad de la planificación ambiental canaria respecto la legislación básica. 3.2. Inexistencia de despatrimonialización indemnizable derivada de la adopción de medidas cautelares en el acuerdo de inicio de declaración de espacio natural protegido. 3.3. Carpetazo judicial a la Actuación de Interés Regional "Marina de Cope". 3.4. Los límites del control jurisdiccional a la potestad de planificación ambiental. 3.5. Improcedencia de incluir las compensaciones por limitaciones urbanísticas singulares en la memoria económica de PORN. 3.6. Inexistencia de patrimonialización de derechos en espacios naturales protegidos por actividades tradicionales ante la ausencia de título habilitante. 3.7. Idoneidad de las medidas provisionales y cautelares para evitar la consolidación de edificaciones en espacios naturales protegidos.

**RESUMEN:** El año 2019, dada la alta intensidad electoral, ha supuesto un período de claro freno al impulso de políticas sectoriales ambientales. En este sentido, la mayor parte de las novedades pueden calificarse de poco calado estructural, lo que contraría las necesidades de una dinámica gobernanza de los espacios naturales protegidos.

**ABSTRACT:** The former year 2019, due to the fact of its high electoral load, has been a clear obstacle to boost environmental policies. Thus, most news could be considered structurally low-rated, unlike the real needs of a more dynamic governance in our Protected Areas.

**PALABRAS CLAVE:** Espacios Naturales Protegidos. Gestión. Gobernanza.

**KEYWORDS:** Protected areas. Management. Governance.

## **1. INTRODUCCIÓN**

La gestión de los espacios naturales protegidos se halla sometida a una acuciante vertiente dinámica, de modo que los problemas que plantean necesitan de respuestas rápidas y eficaces, lo que, de contrario conlleva, si no se solventa en esos términos, que los problemas se enquisten e incluso agraven. Problemas que no solo afectan a los gestores, sino al ecosistema y sus pobladores. Durante el año 2019, electoralmente intenso, hemos asistido a un manifiesto freno en la política de espacios naturales protegidos, resentida por los distintos procesos electorales.

Como podrá comprobarse, en número, la mayor parte de novedades se alejan de la gestión de los grandes espacios naturales protegidos (parques), concentrándose en Monumentos Naturales o Parajes Protegidos. Asimismo, existe una amplia modificación en la estructura de los Centros Directivos de las Administraciones Públicas implicadas, lo que, necesariamente, supone un período de pausa, que, desgraciadamente, la Naturaleza no puede permitirse.

Sin lugar a dudas, tanto la Ley 5/2019, de 2 de agosto, de Patrimonio Natural y Biodiversidad de Galicia, como la Sentencia del Tribunal Constitucional 86/2019, de 20 de junio, que 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, constituyen los principales hitos en la materia, proyectándose la necesidad, como venimos reiterando en anteriores ediciones, de la búsqueda de una nueva gobernanza en la que exista una real y mayor participación ciudadana (Juntas Rectoras y Consejos de Participación, acuerdos de custodia del territorio o ecogestión del territorio, entre otras), así como una mayor colaboración y cooperación entre las Administraciones Públicas.

La situación de lo agro, del medio, particularmente en los espacios naturales protegidos requiere una apuesta decidida, sin medias tintas: o asistimos a una política global de incentivo positivo de dichos espacios o, desgraciadamente, asistiremos, como venimos haciendo, a su progresivo abandono, con unas consecuencias que van más allá de dichas áreas, pues debe analizarse en clave de cambio global: degradación del suelo, incendios forestales cada vez más acuciantes ante dicho abandono, peores cultivos y peor ganadería, por indicar algunos efectos evidentes.

## **2. NOVEDADES NORMATIVAS EN MATERIA DE ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS EN 2019**

La materia o competencia *espacios naturales protegidos* ofrece, desde la perspectiva de revisión anual, una variada regulación, la cual, en ánimo de hacer amena su exposición, se aborda de manera sistemática y cronológica, excluyendo de los mismos el análisis correspondiente a la Red Natura 2000 y a Áreas Marinas, para lo cual nos remitimos a los Capítulos correspondientes de la presente obra del Observatorio de Políticas Ambientales.

### **2.1. PROTECCIÓN**

Desde el punto de vista autonómico, la Ley 5/2019, de 2 de agosto, de Patrimonio Natural y Biodiversidad de Galicia, constituye, sin duda, uno de los hitos más significativos. Como señala su propia Exposición de Motivos “*pretende llevar a cabo una protección transversal del patrimonio natural gallego, integrando los requisitos de conservación, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural y de la biodiversidad en las demás políticas sectoriales, así como fomentar la información pública y los mecanismos de colaboración, cooperación y participación de la sociedad en la consecución de sus objetivos*”. La Red Gallega de Espacios Protegidos está conformado por aquéllos de competencia autonómica, esto es, Reserva natural, Parque, Monumento natural, Humedal protegido, Paisaje protegido, y, Espacio protegido Red Natura 2000. A ellos, deben sumarse como figuras de protección tanto el Espacio natural de interés local, como el Espacio privado de interés natural, los cuales, en ningún caso, podrán coincidir con espacios ya declarados en alguna de las categorías de la Red gallega de espacios protegidos (art. 22.3 LPN BG). Y, para cerrar el círculo, como figuras adicionales de protección tanto las Áreas protegidas por instrumentos internacionales, los Humedales de importancia internacional y los Geoparques. De conformidad con el art. 31 LPN BG, la declaración de un espacio incluido en la Red gallega de espacios protegidos conllevará los efectos de declaración de utilidad pública a efectos expropiatorios y de ejecución de las obras necesarias de conservación, así como

la posibilidad de ejercicio de los derechos de tanteo y retracto por la Administración, o, entre otras, la prioridad en el desarrollo de actuaciones de mejora de las condiciones socioeconómicas de la población residente. Debe destacarse la regulación del procedimiento de declaración (arts. 38 ss. LPNMG), así como los instrumentos de planificación (arts. 49 ss. LPNMG), en la que destaca, aparte de las categorías tradicionales de PORN, PRUG y Planes de Gestión, la figura de las normas de gestión y conservación, que constituyen los instrumentos de planificación de los espacios naturales de interés local y de los espacios privados de interés natural. El art. 6.2 LPNMG prevé, en fomento de la custodia del territorio (ecogestión del territorio) que la Administración autonómica, cuando sea titular de terrenos ubicados en espacios naturales, pueda suscribir acuerdos de cesión de la gestión, total o parcial, de los mismos a entidades de custodia. Finalmente, en consonancia con esta norma, la Ley 7/2019, de 23 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas modifica la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del Suelo de Galicia amplía la definición de la categoría "suelo rústico de especial protección", constituido por los terrenos incluidos en la Red gallega de espacios protegidos, en las áreas de presencia y áreas críticas definidas en los planes de recuperación o planes de conservación de especies amenazadas y en aquellas otras zonas para las que así se determine expresamente en alguno de los instrumentos de planificación recogidos en la Ley 5/2019, de 2 de agosto, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad de Galicia.

Sin perjuicio de su análisis en otros Capítulos de esta obra, debe hacerse mención a la Ley 1/2019, de 5 de febrero, de modificación de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunitat Valenciana, que viene a exceptuar de la declaración de interés comunitario los usos y aprovechamientos que vengan atribuidos en los instrumentos de ordenación ambiental previstos en la normativa de espacios naturales protegidos que califiquen el suelo como protegido, supeditándolo exclusivamente al informe de la Consejería competente en materia de espacios naturales protegidos.

Asimismo, el Decreto-Ley 2/2019, de 26 de diciembre, de Protección Integral del Mar Menor (Murcia), constituye una medida necesaria y holística ante el grave desequilibrio que el estado ecológico del Mar Menor atraviesa en los últimos tiempos. Desde el punto de vista de los espacios naturales protegidos incluidos en su ámbito, se erige como eje vertebrador el Plan de Gestión Integral de los Espacios Protegidos del Mar Menor y la Franja Litoral Mediterránea de la Región de Murcia, que integra las normas reguladoras y los mecanismos de planificación de las distintas figuras de espacios protegidos, al objeto de que los diferentes regímenes aplicables conformen un todo coherente (art. 18.1).

Finalmente, con carácter incidental, las Ley 3/2019, de 31 de enero, agraria de Islas Baleares; la Ley 3/2019, de 17 de junio, de los espacios agrarios de Cataluña; y, la Ley 11/2019, de 25 de abril, de Patrimonio Cultural de Canarias cierran las normas protectoras que podemos encontrar durante el año 2019.

## **2.2. DECLARACIÓN**

Desde la perspectiva de la Administración General del Estado, cabe citar el Acuerdo de Consejo de Ministros de 1 de febrero de 2019, amplía los límites del Parque Nacional Marítimo-Terrestre del Archipiélago de Cabrera, con objeto de incorporar los espacios marinos colindantes. Asimismo, se deja apuntada la Resolución de 17 de diciembre de 2019, del Organismo Autónomo Parques Nacionales, por la que se publica la aprobación por la UNESCO de las Reservas de la Biosfera Valle del Cabriel, Alto Turia y La Siberia, la rezonificación de la Reserva de la Biosfera de Valles de Omaña y Luna, la ampliación de la Reserva de la Biosfera de Menorca, y la ampliación y cambio de nombre de la Reserva de la Biosfera de las Cuencas Altas de los Ríos Manzanares, Lozoya y Guadarrama, afectando, por tanto, a territorios de la Comunidad Valenciana, Castilla La Mancha y Aragón.

En cuanto al ámbito autonómico, el Decreto 39/2019, de 15 de marzo, que declara el Paraje Natural enclave Romeu (Sagunto, Valencia), así como el Decreto 52/2019, de 29 de marzo, del Consell, de modificación del Decreto 71/1993, de régimen jurídico del Parque Natural de l'Albufera, constituyen hitos relevantes en la materia, sin olvidar sendos Decretos 6 y 7 de 21 de marzo de 2019, de declaración, por un lado, del paisaje protegido «Las Tuerces» (Palencia y Burgos) y del monumento natural «Laberinto de las Tuerces» (Palencia), así como, por otro, de declaración del paisaje protegido «Covalagua» y del monumento natural «Cascada de Covalagua» (Palencia).

Sin duda, la figura que más declaraciones ha suscitado ha sido la del Monumento Natural. Así, por la Región de Murcia, el Decreto 34/2019, de 20 de marzo, de declaración del Monumento Natural de las Gredas de Bolnuevo; por Extremadura, los Decretos 23, 24 y 25/2019, de 1 de abril, de modificación de las respectivas normas de declaración de los Monumentos Naturales de “Los Berruecos”, “La Mina de Jayona” y “Cueva del Castañar”, con objeto de actualizar su régimen de gestión de usos; en Castilla-La Mancha, el Decreto 52/2019, de 18 de junio, por el que se declara el Monumento Natural de Las Chorreras del Cabriel (Cuenca); y, finalmente, por Andalucía, el Decreto 456/2019, de 23 de abril, por el que se declaran diez Monumentos Naturales, siendo de carácter geológico el Peñón de Bernal (Almería), Canales de Padules (Almería) y Huellas Fósiles de Medusas de Constantina (Sevilla), de carácter biótico, la Encina de la Peana, la Encina del Marchal y la Encina del Abogado

(éstos tres ubicados en la provincia de Almería), de carácter mixto, la Cueva del Hundidero (Málaga), Monte Jabalcuza (Málaga), la Cueva del Agua del Tíscar (Jaén) y Nacimiento de Riofrío (Granada), y, en último lugar, de carácter mixto/ecocultural, el Tajo de Ronda (Málaga).

En una escala de ámbito local, pueden citarse la Orden de 11 de marzo de 2019, por la que se declara el Espacio Natural de interés local de Río Gafos (Pontevedra), la Orden de 28 de marzo de 2019, por la que se declara como Espacio Privado de interés natural el Lago de Lousada (Lugo) o la Orden de 27 de diciembre de 2019, por la que se declara como Espacio Natural de interés Local La Torre de Hércules (La Coruña). Asimismo, responde a este ámbito más reducido, la Orden 2/2019, de 12 de agosto, por la que se declaran ocho microrreservas de flora en la provincia de Castellón.

### **2.3. PLANIFICACIÓN**

Como punto de partida, en atención a la figura de protección, cobra especial significación el Decreto 16/2019, de 23 de mayo, aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama, en la parte de Castilla y León, en aras a la mejora de la protección y el fomento de la educación ambiental (debiendo recordarse que, en dicho ámbito, en Valsain (Segovia), se halla el Centro Nacional de Educación Ambiental).

En la normativa autonómica vasca, tanto el Decreto 27/2019, de 26 de febrero, que aprueba la parte normativa del PRUG del Parque Natural de Urkiola, como el Decreto 169/2019, de 29 de octubre, que aprueba la parte normativa del PRUG del Parque Natural de Gorbeia constituyen, por su importancia, uno de los principales hitos.

Desde la perspectiva de la normativa gallega, los Decretos 101 y 102, de 11 de julio de 2019, modifican sendos Decretos por los que se respectivamente se aprueban los PORNa y PRUG tanto del Parque Natural do Invernadeiro, como del Parque Natural Serra da Enciña da Lastra. Igualmente, debe citarse el Decreto 39/2019, de 28 de marzo, aprueba el Plan de Conservación del Espacio Natural de Interés Local Río Gafos (Pontevedra).

La Orden 81/2019, de 15 de mayo, aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de Valle de Alcudia y Sierra Madrona, en el ámbito de Castilla-La Mancha, que, como señala la propia norma, posee una privilegiada diversidad geológica, climática y topográfica dado su excepcional enclave geofísico.

A nivel de la perspectiva riojana, la Resolución 137/2019, de 17 de julio, dispone la publicación del Acuerdo por el que da cuenta al Consejo de Gobierno

de La Rioja de la prórroga, del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de Sierra Cebollera, por un período de tres años hasta la fecha 12-12-2021.

Si acudimos a las normas que, sin ser estrictamente planificación de espacios naturales protegidos, en cuanto a figuras concretas, sin embargo, inciden en la materia, no podemos dejar de citar, por un lado, la Resolución de 2 de julio de 2019, de la Gerencia del Consejo de Administración de Patrimonio Nacional, por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros de 29 de marzo de 2019, por el que se aprueba el Plan de Protección Medioambiental del Bosque de la Herrería, que, perteneciendo al Real Sitio de San Lorenzo del Escorial, guarda una directa conexión con el Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama. Asimismo, debe citarse la Orden de 1 de abril de 2019, por la que se da publicidad al Acuerdo de 12 de febrero de 2019, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la Estrategia Aragonesa de Biodiversidad y Red Natura 2000 Horizonte 2030, siendo objetivo de la misma la búsqueda de la coherencia *“con los nuevos paradigmas de la sociedad de la información y del conocimiento, de la economía circular y de la bioeconomía, así como con los retos que plantean la mitigación y adaptación al Cambio Climático, la lucha contra la despoblación y el abandono de los territorios donde la actividad humana, secularmente mantenida, ha modelado los paisajes y los ecosistemas”*, buscando, por tanto, configurar una verdadera política pública sobre gestión de la biodiversidad en el marco del desarrollo sostenible y de la lucha contra la despoblación. En tercer lugar, debe citarse en este ámbito tangencial, desde la perspectiva de la normativa riojana, al Decreto 18/2019, de 17 de mayo, por el que se aprueba la Directriz de Protección del Suelo No Urbanizable de La Rioja.

Finalmente, a modo de testimonio, sin necesidad de profundizar en ello, debe dejarse constancia del Acuerdo de Consejo de Gobierno de las Islas Baleares de 12 de abril de 2019, por el que se inicia el procedimiento de elaboración del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Península de Llevant y de la ampliación del Parque Natural de la Península de Llevant. Igualmente, por su carácter genérico, debe dejarse apuntado el Decreto 25/2019, de 25 de marzo, por el que se crea el Registro de Planeamiento de Canarias y se aprueba su Reglamento de Organización y Funcionamiento.

## **2.4. ORGANIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN SOCIAL**

En atención a su progresiva relevancia, se van abriendo diversos canales de participación de la ciudadanía e instituciones públicas y privadas en la gestión de los espacios naturales protegidos. Resulta relevante, en el ámbito de la Administración General del Estado, la Resolución de 25 de noviembre de 2019, del Organismo Autónomo Parques Nacionales, por la que se publica el Convenio con la Oficina Española de Cambio Climático, la Agencia Estatal de

Meteorología y la Fundación Biodiversidad, para el funcionamiento de la Red de Seguimiento de Cambio Global en la Red de Parques Nacionales.

Asimismo, la Comunidad Autónoma de Aragón promulgó tanto el Decreto 212/2019, de 22 de octubre, por el que se modifican los órganos de participación de los Espacios Naturales Protegidos declarados en Aragón (con objeto de incluir a la Federación Aragonesa de Caza en cada uno de los Patronatos y extender la presencia de la Federación Aragonesa de Montañismo), así como el Decreto 54/2019, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido (se proyectan las figuras de Junta Rectora, Director del Parque y Patronato).

Del mismo modo, cabe citar el Decreto 54/2019, de 11 de marzo, de traspaso de funciones y servicios de la Generalidad de Cataluña al Consejo General de Arán en materia de gestión de espacios naturales protegidos en el territorio de Arán, decisión que, entre otras cosas, implica la creación de una Comisión técnica de coordinación que se encarga de elaborar informes previos y preceptivos sobre las actuaciones que se pretendan realizar en la zona periférica de protección del Parque Nacional de Aigüestortes i Estany de Sant Maurici en el ámbito territorial del Arán. En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Cataluña puede aludirse igualmente tanto al Acuerdo Gov/108/2019, de 23 de julio, por el que se aprueba la modificación de los estatutos del Consorcio para la Protección y la Gestión del Espacio de Interés Natural de L'Alta Garrotxa y su texto refundido, como la aprobación por la Asamblea General del Consorcio del Parque Natural de la Sierra de Collserola, en sesión de 10 de abril de 2019, respecto los Estatutos de la entidad, de acuerdo con el texto aprobado por Acuerdo Gov/22/2018, de 26 de junio.

Otro tanto puede decirse del Decreto 10/2019, de 17 de enero, por el que se crea y regula el Comité de Coordinación de la Red de Reservas de la Biosfera de Galicia, siendo definido como órgano colegiado de asesoramiento y coordinación adscrito a la consellería competente en materia de medio ambiente, como, en el ámbito castellanoleonés, de la Orden FYM/699/2019, de 10 de julio, por la que se regula la constitución del patronato del Parque Natural "Lago de Sanabria y Sierras Segundera y de Porto (Zamora)", así como sus funciones, composición, y régimen de organización y funcionamiento.

Finalmente, en el ámbito donde podemos encontrar un mayor número de modificaciones es, precisamente, como anticipábamos, por haber sido 2019 un año electoralmente intenso, en el ámbito de las respectivas normas de estructura orgánica, ya que los diferentes cambios políticos, han dado lugar a otras tantas alteraciones en la composición de los órganos competentes en materia de espacios naturales protegidos. Así, por orden cronológico, en la Comunidad



Autónoma de Andalucía, el Decreto 103/2019, de 12 de febrero, por el que se aprueba la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible, atribuye dicha competencia a la Dirección General de Medio Natural, Biodiversidad y Espacios Protegidos. En el ámbito gallego, el Decreto 42/2019, de 28 de marzo, por el que se establece la estructura orgánica de la Consellería de Medio Ambiente, Territorio y Vivienda, atribuye dicha competencia a la Dirección General de Patrimonio Natural. La Comunidad Autónoma Valenciana, a través de su Decreto 105/2019, de 5 de julio, regula la composición orgánica de la Consellería de Agricultura, Desarrollo Rural, Emergencia Climática y Transición Ecológica, atribuyendo la competencia en materia de espacios naturales protegidos a la Dirección General de Medio Natural y Evaluación Ambiental. Respecto al caso de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, el Decreto 87/2019, de 16 de julio, por el que se establece la estructura orgánica y las competencias de la Consejería de Desarrollo Sostenible circunscribe dicha función en la Dirección General de Medio Natural y Biodiversidad. El Decreto 106/2019, de 23 de julio, por el que se modifica parcialmente la Estructura Orgánica Básica de las Consejerías del Gobierno de Cantabria, crea la Dirección General de Biodiversidad, Medio Ambiente y Cambio Climático, que viene a asumir las competencias en la materia, tras la supresión de la Dirección General de Medio Natural. De igual modo, el Decreto 21/2019, de 2 de agosto, de la Presidenta de las Illes Balears, por el que se establecen las competencias y la estructura orgánica básica de las consejerías de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears atribuye la competencia a la Dirección General de Biodiversidad y Espacios Naturales en el seno de la Consejería de Medio Ambiente y Territorio. Mientras, cabe citar el Decreto 73/2019, de 27 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica la estructura orgánica básica de las Consejerías de la Comunidad de Madrid, crea la Dirección General de Biodiversidad y Recursos Naturales, que asume las competencias en la materia, integrada en la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad. Tanto en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Asturias, por medio del Decreto 85/2019, de 30 de agosto, en el ámbito de la Consejería de Desarrollo Rural, Agroganadería y Pesca, como respecto la Región de Murcia, el Decreto 173/2019, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establecen los Órganos Directivos de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente, se atribuye la competencia, en ambos casos, a la denominada Dirección General de Medio Natural. Por cuanto hace al ámbito riojano, el Decreto 39/2019, de 10 de septiembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Sostenibilidad y Transición Ecológica, atribuye la competencia a la Dirección General de Biodiversidad. En cuanto a la Comunidad Autónoma Navarra, el Decreto Foral 258/2019 que aprueba la estructura orgánica del Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente integra dicha materia en el ámbito de la Dirección General de Medio Ambiente. En último lugar, siguiendo este orden cronológico, cabe citar la

Orden FYM/1186/2019, de 29 de noviembre, por la que se desarrolla la estructura orgánica de los Servicios Centrales de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Comunidad de Castilla y León, atribuyendo la competencia a la Dirección General de Patrimonio Natural y Política Forestal.

## **2.5. SUBVENCIONES**

Reiterando el carácter accesorio de la competencia respecto de quien ostenta la gestión en el espacio natural protegido correspondiente (cfr. entre otras, STC 194/2004, de 10 de noviembre), el año 2019 ha supuesto, debido a la situación política descrita, un período relativamente escaso en cuanto a producción normativa en la materia.

En el ámbito de Administración General del Estado, deben citarse tanto el Real Decreto 658/2019, de 18 de noviembre, por el que se regula la concesión directa de determinadas subvenciones en el ámbito del medio ambiente para el ejercicio presupuestario 2019, de manera que, en materia de Parques Nacionales, aparecen como beneficiarios tanto la Asociación de Municipios con territorio en Parques Nacionales (AMUPARNA), como diversas asociaciones ecologistas, así como la Resolución de 12 de abril de 2019, de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente, por la que se publican las bases reguladoras de concesión de ayudas y subvenciones por la Fundación Biodiversidad. Igualmente, resulta relevante destacar la Resolución de 8 de julio de 2019, del Organismo Autónomo Parques Nacionales, por la que se convoca la concesión de subvenciones para la realización de programas de voluntariado en el marco del plan de sensibilización y voluntariado en la red de Parques Nacionales, y centros y fincas adscritos al Organismo Autónomo de Parques Nacionales para el año 2019.

En el ámbito autonómico, las Comunidades Autónomas de Canarias, Aragón y Cataluña han promulgado las Bases Reguladoras de Inversiones en Espacios Naturales Protegidos, respectivamente por Orden de 14 de febrero de 2019, Orden de 18 de septiembre de 2019 y Orden de 10 de octubre de 2019. Asimismo, interesa citar la Resolución 1167/2019, de 3 de junio, de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, por la que se convocan para el año 2019, las subvenciones para inversiones en conservación del medio natural e infraestructura a las entidades locales integradas en Parques Naturales declarados en la Comunidad Autónoma de La Rioja. Otro tanto puede decirse del Decreto 83/2019, de 4 de junio, por el que se regulan las subvenciones destinadas a la compensación económica por la pérdida de rentabilidad financiera en la Reserva de la Biosfera de Urdaibai y a su gestión medioambiental adecuada, por medio de acuerdos de custodia.

Aparte de las normas citadas, como en ediciones anteriores, existen diversas convocatorias de subvenciones que establecen una baremación en la

que se incluye como puntuación la ubicación en un espacio natural protegido o la realización de actuaciones que redunden en beneficio de un espacio natural protegido, todas ellas dictadas en materia de políticas sectoriales concurrentes, en las cuales no podemos detenernos por exceder del propósito del presente análisis.

## **2.6. USO PÚBLICO**

Una primera aproximación a esta materia debe realizarse desde el Decreto 26/2019, de 12 de abril, por el que se establece la Reserva Marina de la Illa de l' Aire y se regulan en ella las actividades de extracción de flora y fauna marina y las actividades subacuáticas, y se modifica la Orden del consejero de Agricultura, Comercio e Industria de 15 de junio de 1999 por la que se establece la Reserva Marina del Nord de Menorca, comprendida entre la Punta des Morter, la Illa des Porros y el Cap Gros, y se regulan las actividades a desarrollar, que solamente corresponde dejar apuntado en este Capítulo de la Obra. En el mismo sentido, ya en el ámbito de la Comunidad Autónoma Valenciana, la Orden 3/2019, de 26 de septiembre, de la Conselleria de Agricultura, Desarrollo Rural, Emergencia Climática y Transición Ecológica, por la que se aprueban los planes de control de la carpa en el Parque Natural de L'Albufera y el Parque Natural de El Hondo, y el plan de control del cangrejo rojo americano en el Parque Natural de L'Albufera.

Por otro lado, la Orden 66/2019, de 24 de abril, de la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural, por la que se modifica el anexo de la Orden de 01/06/1998, por la que se dictan las normas para la regulación del uso público en la Reserva Natural de las Hoces del Cabriel en Cuenca viene a actualizar el régimen en dicho espacio natural protegido, ampliando los senderos transitables. Desde la perspectiva de la normativa asturiana, debe citarse la Resolución de 25 de abril de 2019, por la que se regula las restricciones de acceso y tránsito para visitantes en áreas críticas para el oso pardo en el Parque Natural de Fuentes del Narcea. Igualmente, en la Comunidad Autónoma de Madrid, la Resolución de 5 de febrero de 2019, por el que se regula el tránsito para sectores de escalada en el paraje La Pedriza, en el ámbito del Parque Natural de la Sierra de Guadarrama como medida de protección de las especies rupícolas. En el ámbito de la Comunidad Foral Navarra, se establece mediante Resolución 229E/2019, de 16 de abril, de la Directora General de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio en 500 personas al día el aforo máximo a la Reserva Natural del Nacedero de Urederra (RN-14), ubicada en el Parque Natural de Urdabasa-Andía.

Viene siendo habitual un mayor control del acceso rodado a los espacios naturales protegidos, gestión que se hace vía Resolución, como en el caso del Parque Nacional de Picos de Europa, para el control a Covadonga y Lagos de

Covadonga (Resolución de la Dirección General de Tráfico de 8 de abril de 2019), en el caso del Parque Natural de Cabo de Gata-Níjar para el control de acceso vía San José (Resolución de 3 de mayo de 2019).

De manera incidental, debe citarse, por su afección a los espacios naturales protegidos, la Ley 14/2019, de 25 de abril, de ordenación territorial de la actividad turística en las islas de El Hierro, La Gomera y La Palma.

### **3. NOVEDADES JURISPRUDENCIALES EN 2019**

Desde un punto de vista jurisprudencial, procedemos a sintetizar los principales pronunciamientos jurisprudenciales en materia de espacios naturales protegidos que jalonan el año 2019.

#### **3.1. SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA PLANIFICACIÓN AMBIENTAL CANARIA A LA LEGISLACIÓN BÁSICA**

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) 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.

### **3.2. INEXISTENCIA DE DESPATRIMONIALIZACIÓN INDEMNIZABLE DERIVADA DE LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS CAUTELARES EN EL ACUERDO DE INICIO DE DECLARACIÓN DE ESPACIO NATURAL PROTEGIDO**

La Sentencia de 7 de junio de 2019 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (rca. 56/2017) desestima recurso formulado contra sendas Órdenes de 14 y 16 de febrero de 2017, por las que, por un lado, se acuerda iniciar el procedimiento de declaración del Paisaje Protegido de la Sierra Escalona y su entorno, y, de otro, por la que se acuerda iniciar el procedimiento de elaboración y aprobación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, Plan Rector de Uso y Gestión y Normas de Gestión de los Espacios de la Red Natura 2000 de la Sierra Escalona y su entorno.

La razón de decaimiento de la pretensión del demandante se basa, tanto en la innecesariedad de motivación de las concretas medidas adoptadas, ya que operan ope legis (art. 28 la Ley 11/1994, de 27 de diciembre de la Generalitat Valenciana, de Espacios Naturales protegidos de la Comunidad Valenciana, que debe ponerse en relación con el art. 23 LPNB), como en la inexistencia de despatrimonialización de naturaleza expropiatoria, pues, a juicio de la Sala *“la adopción de una medida cautelar cuya vigencia temporal es necesariamente limitada (máximo de tres años) no puede identificarse con la pérdida o privación efectiva de un bien privado, o lo que la parte actora denomina "despatrimonialización", ya que el artículo 33.3 exige que la pérdida sea definitiva o al menos de tal intensidad que se identifique con una pérdida definitiva”*.

### **3.3. CARPETAZO JUDICIAL A LA ACTUACIÓN DE INTERÉS REGIONAL “MARINA DE COPE”**

La Sentencia de 25 de enero de 2019 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia (rca 909/2011) estima el recurso contencioso administrativo interpuesto por "Iniciativa Ciudadana y Profesional para la Defensa Jurídica del Litoral", contra la Orden de la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio de 12/8/2011 por la que se aprueban definitivamente las modificaciones de los Planes Generales de Águilas y Lorca en desarrollo de la Actuación de Interés Regional “Marina de Cope”.

El principal argumento deviene de la declaración por la STC 234/2012, de 13 de diciembre, de nulidad e inconstitucionalidad de la Disposición Adicional octava del Texto Refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia, aprobado mediante Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio, puesto

que para la delimitación del ámbito territorial de la AIR se tiene en cuenta la existencia de dos LICs, Cabo Cope y Calnegre. Ahora bien, la propuesta como LICs de estos espacios naturales se hizo mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno al que daba cobertura la disposición adicional octava declarada inconstitucional.

Por ello, se entiende que falta un elemento básico como es la concreta y adecuada delimitación del área de actuación en relación con su protección medioambiental, en su caso, para poder determinar si procede la declaración como AIR con las consecuencias inherentes a la misma. Consecuencia de lo anterior, anulada la citada disposición cobran plena vigencia los límites del parque regional costero-litoral de Cabo Cope y Puntas de Calnegre establecidos en el Anexo de la Ley 4/1992, de 30 de julio, con independencia de la aprobación por la Comisión Europea de la primera lista de lugares de la región mediterránea con posterioridad al acuerdo aquí impugnado. De este modo, dado que en el ámbito territorial de la AIR se incluye todo o parte del Parque Regional costero-litoral de Cabo Cope y Puntas de Calnegre, ello comporta también la nulidad de dicho instrumento pues no tendría en cuenta los límites establecidos para dicho espacio natural en la citada Ley 4/1992.

### **3.4. LOS LÍMITES DEL CONTROL JURISDICCIONAL A LA POTESTAD DE PLANIFICACIÓN AMBIENTAL**

La Sentencia de 30 de abril de 2019 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Granada (rca 242/2018) desestima el recurso formulado por una asociación agraria contra el Decreto 191/2017, de 28 de noviembre por el que se declara la zona de especial de conservación Sierras de Cazorla, Segura y Las Villas ( ES00000035) y se aprueba el Plan de Ordenación de Recursos Naturales y el Plan Rector de Usos y Gestión del Parque Natural Sierras de Cazorla, Segura y Las Villas.

Se centraba el debate procesal en torno al modelo elegido por el planificador autonómico en cuanto el Decreto no reconocía las características singulares de las explotaciones agrícolas ganaderas y forestales que se encuentran dentro del Parque Natural – apostando los recurrentes por un tratamiento diferencial y favorable a estas actividades - y también solicitando que se reconozcan que "los enclaves de menos de 5 hectáreas son explotaciones agrarias y no forestales, se permita la utilización de las naves agrícolas debidamente adaptadas como alojamiento de temporeros en la aceituna, así como la circulación por los caminos de vehículos para poder atender las explotaciones agrícolas".

La Sala desestima el recurso en base a la generalidad en que se basa el recurso formulado de contrario, pues los fundamentos de derecho no se relacionan con concretos apartados del Decreto o de la Memoria, ni con zonas identificables, sino que se habla genéricamente de la

*"imposibilidad de utilización de nuevos recursos hídricos, apertura de nuevas vías y comunicación, el gran número de condiciones necesarias para establecer nuevas edificaciones en las explotaciones o la nueva zonificación que vulnera la dimensión mínima de 5 hectáreas que la ley exige para reconocer el terreno forestal, lo que en la práctica conlleva a la imposibilidad administrativa de autorización, la irracionalidad de las condiciones impuestas para las podas, desbroces y cortes etc".*

### **3.5. IMPROCEDENCIA DE INCLUIR LAS COMPENSACIONES POR LIMITACIONES URBANÍSTICAS SINGULARES EN LA MEMORIA ECONÓMICA DE PORN.**

La Sentencia de 26 de septiembre de 2019 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria (rca 302/2017) desestima recurso formulado por Junta de Compensación PGOU de Pélagos contra la aprobación definitiva del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de las Dunas de Liencres, Estuario del Pas y Costa Quebrada, acordado por Decreto 60/2017, de 7 de septiembre.

De conformidad con el art. 19.h) LPNB, la finalidad de la memoria económica del PORN tiene por objeto realizar una estimación del coste de aplicación del mismo de forma que se puedan conocer y prever los recursos económicos necesarios, así como su distribución tanto por conceptos presupuestarios como por anualidades para una adecuada planificación y gestión, si bien, a juicio de la Sala, la memoria económica no alcanza a integrar la compensación económica de limitaciones urbanísticas, por exceder de los objetivos señalados en el art. 18 LPNB. En todo caso, ello no obsta a que la constante Jurisprudencia contempla la procedencia de indemnizaciones como consecuencia de las determinaciones establecidas para los particulares en los Planes de Ordenación de Recursos Naturales, mas siempre y cuando se esté en presencia de restricciones singulares de determinados aprovechamientos (cfr. STS 30 de abril de 2009).

### **3.6. INEXISTENCIA DE PATRIMONIALIZACIÓN DE DERECHOS EN ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS POR ACTIVIDADES TRADICIONALES ANTE LA AUSENCIA DE TÍTULO HABILITANTE.**

En el presente caso, procedemos a analizar la Sentencia de 12 de septiembre de 2019 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal



Superior de Justicia de Andalucía con sede en Granada, que desestima recurso 1426/2016 contra la resolución presunta desestimatoria de la reclamación por responsabilidad patrimonial instada por una mercantil, por cantidad que superaba los cuatro millones de euros, como consecuencia de la paralización de las labores en la concesión de explotación minera "El Macho", sita en el término municipal de Alhama de Granada.

La petición trae causa de la paralización acordada como medida cautelar con ocasión de la tramitación del correspondiente expediente sancionador por supuesta ocupación de monte público, sin autorización, dentro del Parque Natural Sierra de Alhama, Tejeda y Almijara. Pues bien, a juicio de la Sala, al ubicarse íntegramente la concesión minera en la finca "La Resinera" o "Pinar de Alhama", propiedad del IARA en el momento en que comenzó la explotación, y dado en el año 1990 tales terrenos pasaron a formar parte del Monte de Utilidad Pública denominado "La Resinera", tanto en virtud de la Ley 2/1992, Forestal de Andalucía, como de los posteriores Decretos 145/1999, de 15 de junio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de Recursos Naturales de las Sierras de Alhama, Tejeda y Almijara, y 191/1999, de 21 de septiembre, por el que se declara el Parque Natural "Sierras de Tejeda, Almijara y Alhama", dio lugar a que, a pesar de poseer una concesión desde el año 1985, fuera precisa la obtención de un título habilitante que permitiera a la actora la continuación de la explotación minera en un Monte de Utilidad Pública, en concreto, en un terreno calificado por el PORN a como zona de protección grado A, definido como "aquellos espacios que albergan los ecosistemas más valiosos, ya sea por el estado de la cubierta vegetal, la proximidad a las formaciones climáticas, la presencia de endemismos, el interés paisajístico, etc.". Sin embargo, mediante resolución firme se denegó la ocupación de interés particular de una parcela de 4 hectáreas, con carácter previo a que se acordara la paralización provisional de los trabajos, y nunca se solicitó, según los datos que obran, dicha autorización respecto del resto de la extensión de la concesión minera.

Por tanto, al carecer la recurrente del preceptivo título habilitante para la lícita explotación de la concesión minera, circunstancia que la Sala entiende "desvinculada de la posterior anulación de la resolución sancionadora que confirmó la medida de paralización provisional", no cabe pretender el resarcimiento derivado del lucro cesante anudado a su paralización, pues, en definitiva, el daño irrogado no puede calificarse como antijurídico. Y todo ello, aun cuando la mercantil venía abonando un canon al IARA, así como, sin perjuicio de las resultas de otro procedimiento judicial iniciado por los recurrentes contra la aprobación del PORN a mediante el Decreto 145/1999.

### **3.7. IDONEIDAD DE LAS MEDIDAS CAUTELARES PARA EVITAR LA CONSOLIDACIÓN DE EDIFICACIONES EN ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS**

La Sentencia de 13 de marzo de 2019 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Sevilla desestima recurso 663/2017 contra la desestimación presunta del recurso de alzada contra el acuerdo de adopción de medidas provisionales adoptadas en el seno de procedimiento sancionador en virtud del cual se acordaba la inmediata suspensión temporal de las actividades realizadas en paraje ubicado en el Espacio Natural de Doñana (el recurso fue ampliado a la resolución expresa desestimatoria de 6 de noviembre de 2017).

Frente a la alegación de falta de motivación de la medida provisional acordada, la Sala recuerda que, vistos los informes técnicos obrantes (especialmente informe de los Agentes de Medio Ambiente), ante el eventual daño irreversible al Espacio Natural, resulta conforme a derecho la medida provisional acordada desde la óptica de la urgencia y proporcionalidad de la misma, puesto que las obras, prima facie, carecen de título jurídico que amparasen la construcción.