

Espacios Naturales Protegidos: una estrategia para una década

DANIEL DEL CASTILLO MORA

SUMARIO: 1. *La estrategia integral de nuestros espacios naturales protegidos.* 1.1 Nivel Internacional y europeo. 1.2 Nivel Estatal.–2. *Novedades normativas en 2022.* 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 2022.* 3.1 Isla de Valdecañas: patología de una situación a corregir. 3.2 El caso del hotel Algarrobico: el mecanismo de la revisión de oficio como garantía y artificio. 3.3 Sobre el régimen de actividades compatibles en la zona periférica de protección de los parques nacionales. 3.4 Sobre el canon de interpretación del principio de no regresión aplicado a las normas de planificación ambiental. 3.5 La importancia de los instrumentos de planificación en materia de espacios naturales protegidos.

RESUMEN

El año 2022 nos sitúa en el umbral de un escenario donde la sociedad, los poderes públicos y el sector privado comienzan a situar a la Biodiversidad como factor clave en la crisis de Cambio Global, complementario de la lucha contra el Cambio Climático. Los Espacios Naturales Protegidos se erigen en figura esencial para evitar, reparar y restaurar en clave sostenible y de promoción del capital natural y los servicios ecosistémicos.

ABSTRACT

The year 2022 places us on the threshold of a scenario where society, public authorities and the private sector are beginning to identify Biodiversity as a key factor in the Global Change crisis, complementary to the fight against Climate Change. Protected Areas are essential in order to prevent, repair and restore the key in a sustainable perspective and to promote natural capital and ecosystem services.

PALABRAS CLAVE

Espacios Naturales Protegidos. Normativa. Jurisprudencia.

KEYWORDS

Protected Areas. Regulation. Case Law.

1. LA ESTRATEGIA INTEGRAL DE NUESTROS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS.

1.1 NIVEL INTERNACIONAL Y EUROPEO

En el presente contexto de Cambio Global, aunando el Cambio Climático y la pérdida de Biodiversidad a un ritmo sin precedentes, la adecuada gestión de los Espacios Naturales Protegidos desempeña un papel altamente significativo en la lucha para evitar, minimizar y restaurar la pérdida de Patrimonio Natural. La preocupación por una adecuada gestión va exponencialmente en aumento. Mucho ha cambiado desde el 1 de marzo de 1872, cuando se declaró el Parque Nacional de Yellowstone (Estados Unidos), el primero a nivel mundial, lo que comporta que durante 2022 se celebraron actos en honor del 150 Aniversario de su declaración.

A nivel internacional y, aunque cronológicamente lo situemos casi a final de año, centrándonos en la actividad científica, resulta relevante destacar la celebración de la Cumbre de las Naciones Unidas sobre Diversidad Biológica (COP 15) en Montreal (Canadá), que tenía como objetivo fijar el Marco Mundial de Diversidad Biológica posterior a Aichi 2020, el Marco Kuming-Montreal¹, el cual contiene 23 metas para 2030, entre las cuales podemos destacar: 1) conservar por lo menos el 30 % de las zonas terrestres, marinas y costeras a nivel mundial; 2) someter a restauración a por lo menos el 20 % de cada uno de los ecosistemas de agua dulce, marinos y terrestres degradados, mejorando la integridad de los ecosistemas y centrándose en los ecosistemas prioritarios; 3) reducir en al menos un 50 % la tasa de introducción de otras especies invasoras conocidas o potenciales; 4) reducir al menos a la mitad los nutrientes que se pierden en el medio ambiente y en al menos dos tercios las sustancias químicas, en particular los plaguicidas, perjudiciales para la diversidad biológica y eliminar el vertido de residuos plásticos; 5) Minimizar el impacto del cambio climático en la diversidad biológica, contribuir a la mitigación, adaptación y resiliencia a través de soluciones basadas en la naturaleza y enfoques basados en los ecosistemas y garantizar que todos los esfuerzos de mitigación y adaptación, equivalentes a por lo menos 10 gigatoneladas de dióxido de carbono al año, eviten provocar impactos negativos para la diversidad biológica.

¹ Recommendation adopted by the Working Group on the POST-2020 Global Biodiversity Framework (cbd.int).

Asimismo, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) presentó en 2022 su programa Naturaleza 2030, con el que se pretende «generar las pruebas científicas y los conocimientos que necesitan los responsables de la toma de decisiones, crear confianza y consenso entre grupos de interesados diversos, identificar las opciones viables en materia de políticas y, sobre todo, promover una cultura de resultados y acciones que acelere la aplicación sostenible en el menor plazo posible²». Se pretende su proyección en las personas, la tierra, el agua, los océanos y el clima, buscando reconocer, mantener, restaurar, apoyar y reconectar la importancia de su ámbito de aplicación.

A nivel europeo, deben de tenerse en cuenta dos normas que resultan de importancia capital para los años venideros, tanto para la sociedad, para la comunidad científica y el mundo empresarial.

Por un lado, debe destacarse la importancia de la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la Restauración de la Naturaleza³. La finalidad que persigue esta propuesta de Reglamento es recuperar los ecosistemas degradados en toda la UE y, en particular, aquellos que tienen mayor potencial para capturar y almacenar carbono. Establece como objetivo global que los Estados miembros deberán poner en marcha medidas de restauración que, en conjunto, cubran, para 2030, al menos el 20 % de las zonas terrestres y marítimas de la Unión y, para 2050, todos los ecosistemas que necesiten restauración. Establece asimismo una serie de objetivos específicos, a alcanzar en marcos temporales definidos, para la restauración de ecosistemas terrestres, costeros y de agua dulce; ecosistemas marinos; ecosistemas urbanos; conectividad de ríos y de las funciones naturales de las llanuras de inundación; poblaciones de insectos polinizadores; ecosistemas agrícolas, y ecosistemas forestales. Igualmente, incorpora la obligación para los Estados miembros de desarrollar Planes Nacionales de Restauración en donde deberán implementarse las obligaciones de la norma.

Por otro lado, la Directiva (UE) 2022/2464 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de diciembre de 2022 por la que se modifican el Reglamento (UE) núm. 537/2014, la Directiva 2004/109/CE, la Directiva 2006/43/CE y la Directiva 2013/34/UE, por lo que respecta a la presentación de información sobre sostenibilidad por parte de las empresas, la cual requeriría un capítulo específico. En la materia que nos atañe, obligará a las empre-

² WCC-7th-001-Es.pdf (iucn.org).

³ Proteger la biodiversidad: objetivos de restauración de la naturaleza en el marco de la estrategia de la UE sobre biodiversidad (europa.eu).

sas a partir de 2025 a reportar su impacto en materia de biodiversidad con un grado de detalle mucho más amplio que el que hasta ahora realizan al amparo del artículo 49 del Código de Comercio tras la reforma operada por la Ley 11/2018, de 28 de diciembre, sobre el informe de estado no financiero. El documento de indicadores E4 ESRS (por sus siglas en inglés, European Sustainability Reporting Standards⁴) elaborado por EFRAG (panel asesor de la Comisión Europea en la materia) resulta inequívoco sobre la importancia que esta materia va a tener en el mundo empresarial en breve, lo que se debe complementar con los indicadores que el anterior Reglamento citado exige a nivel país (art. 17). Este conjunto de indicadores obligará a reportar, en la materia, sobre políticas y planes de empresa, objetivos medibles, impacto financiero, planes de transición en línea con los objetivos de no pérdida para 2030, ganancia neta 2030 y plena restauración del Capital Natural para 2050, entre otras.

1.2 NIVEL ESTATAL

En este movimiento constante e irreversible para poner en el mismo plano la importancia de la Biodiversidad y del Cambio Climático para frenar el Cambio Global, resulta muy necesario destacar la relevancia de dos instrumentos de planificación estatal. Por un lado, el Plan estratégico estatal del patrimonio natural y de la biodiversidad a 2030, en aplicación de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, aprobado por el Real Decreto 1057/2022, de 27 de diciembre. Por otro, el Plan Director de la Red de Áreas Marinas Protegidas de España y los criterios mínimos comunes de gestión coordinada y coherente de la Red, aprobado por el Real Decreto 1056/2022, de 27 de diciembre.

Debemos ser conscientes que, objetivamente, considerando todos los espacios protegidos definidos en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, (espacios naturales protegidos, espacios protegidos Red Natura 2000 y áreas protegidas por instrumentos internacionales), a diciembre de 2021, España cuenta con una superficie total protegida del 36,6 % terrestre y un 12,31 % marino (28 % terrestre y 8 % marino en clave Red Natura 2000). Estas cifras incluyen un total de 1.857 espacios naturales protegidos. El 39,9 % de los municipios españoles aportan territorio a los espacios naturales protegidos de nuestro país. Tomando como referencia la Directiva 92/43/

⁴ Download (efrag.org).

CEE de Hábitats, España alberga un total de 117 tipos de hábitats naturales de interés comunitario, cifra que representa un 56 % del total de los presentes en la UE. Los ecosistemas forestales son los que ocupan más superficie del territorio, alcanzando el 56 % de la superficie de España. En suma, España es, con gran diferencia, el Estado miembro de la UE que mayor superficie aporta a la Red Natura 2000 (18 % del total terrestre de la Red). Esta rica biodiversidad está bien reconocida a nivel internacional, si atendemos al número y relevancia de áreas protegidas por instrumentos internacionales. En concreto el Programa Hombre y Biosfera (MaB) de la UNESCO en España ha designado 53 Reservas de la Biosfera, que ocupan un 13 % de la superficie terrestre nacional y que cuentan con espacios naturales de alto valor ecológico, en los que la conservación y el desarrollo sostenible coexisten de manera armónica. Esta cifra nos convierte en el país con mayor número de reservas de la biosfera del mundo. También es destacable la cifra de 76 humedales incluidos en la Lista Ramsar de Importancia Internacional, siendo España el tercer país del mundo en número de humedales incluidos en esta Lista, sólo por detrás de Reino Unido y México. Además, España cuenta con 13 áreas protegidas del Convenio para la protección del medio ambiente marino del Atlántico del nordeste (OSPAR); 10 Zonas Especialmente Protegidas de Importancia para el Mediterráneo (ZEPIM); 15 Geoparques Mundiales declarados por la UNESCO (siendo el segundo país a nivel mundial con más Geoparques); 4 Sitios naturales de la lista de Patrimonio Mundial y 1 Reserva Biogenética del Consejo de Europa. Por último, cabe mencionar la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales. El objetivo de estos espacios es la conservación de sus valores naturales y culturales, supeditando a este logro el resto de las actividades como son su uso y disfrute, la sensibilización o la investigación. Actualmente, con la reciente declaración en 2021 del Parque Nacional de la Sierra de las Nieves, existen dieciséis parques nacionales que protegen una superficie total de 485.810 hectáreas (388.385 terrestres y 97.425,31 marinas).

1.2.1 Plan Estratégico estatal del patrimonio natural y de la biodiversidad a 2030

Con relación al Plan estratégico estatal del patrimonio natural y de la biodiversidad a 2030, en aplicación de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, aprobado por el Real Decreto 1057/2022, de 27 de diciembre, el mismo embebe de la Estrategia de biodiversidad de la UE

para 2030 y en el contexto del análisis de una evaluación no muy positiva de nuestros ecosistemas de la Red Natura 2000 –para todo el territorio nacional y para los 117 tipos de hábitat de interés comunitario presentes en el territorio español, un total de 22 (8,91 %) evaluaciones (por tipo de hábitat de interés comunitario y por región biogeográfica) en estado de conservación favorable (FV), 139 (56,28 %) en estado desfavorable– inadecuado (U1), 42 (17,00 %) en estado desfavorable-malo (U2) y 44 (17,81 %) desconocidos (XX). A ello debe sumarse que, en el marco de la Evaluación de los Ecosistemas del Milenio en España promovida por la Fundación Biodiversidad del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, se desarrolló un primer análisis que pusieron de manifiesto la tendencia de degradación de los ecosistemas y los servicios ecosistémicos en las últimas décadas, e indican que el 45 % de los servicios de los ecosistemas se ha degradado o se están usando de manera insostenible. Los cambios de uso del suelo, los incendios forestales, la sobreexplotación de los recursos naturales, la desertificación y degradación de las tierras, el cambio climático, las especies exóticas invasoras, la contaminación, el expolio y comercio ilegal de fósiles y minerales, las amenazas sobre el medio marino, la despoblación rural, la escasa integración sectorial, así como el conocimiento y recursos insuficientes se plantean como factores principales que inciden de manera directa en la pérdida de biodiversidad.

Para combatir esta pérdida y menoscabo de la biodiversidad se plantean una serie de acciones prioritarias: 1) conocimiento sobre el Patrimonio Natural y Biodiversidad; 2) protección y conservación de la naturaleza; 3) recuperación y restauración de los ecosistemas; 4) Reducción de amenazas; 5) Compromisos de cooperación y participación internacional; 6) financiación del patrimonio natural y la biodiversidad; 7) patrimonio natural y biodiversidad, empresas y sector público; 8) refuerzo del sistema de gobernanza y del marco legislativo.

Dando por supuesto la conexión sistemática y hermenéutica entre todos los objetivos prioritarios, nos centraremos en los que más incidencia tienen en la materia de espacios naturales protegidos.

Dentro del punto «protección y conservación de la naturaleza» existe un apartado dedicado a la figura de las áreas protegidas, cuyo objetivo principal consiste en «disponer de una red completa y ecológicamente representativa de espacios protegidos, eficazmente gestionados y bien conectados en términos ecológicos, a través de la trama territorial, en la que se realizan plenamente los procesos ecológicos naturales y donde los hábitats naturales, el

patrimonio geológico y las especies silvestres gozan de un estado favorable de conservación». La consecución de este objetivo pasa por la conexión entre las acciones consignadas en la Estrategia 2030 de Biodiversidad de la UE (prevé un 30 % de áreas protegidas en el medio terrestre y un 30 % en el medio marino y que un tercio de las mismas sean de protección estricta, colaborando con la puesta en marcha de la Red Transeuropea de la Naturaleza y la revisión de las actuales Directrices de gestión para los espacios de la Red Natura 2000), Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Restauración y Conectividad Ecológicas (con la valoración e identificación de zonas de especial importancia para la provisión de servicios de los ecosistemas, mantenimiento de la biodiversidad y conectividad ecológica), potenciación de las figuras internacionales (Reservas de la Biosfera, Humedales de importancia internacional del Convenio Ramsar y los Geoparques Mundiales de la UNESCO), la incorporación a la Rede de Parques Nacionales del 100 % de los sistemas naturales españoles incorporados en la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales, y, finalmente, como examinaremos posteriormente, la puesta en valor de las áreas marinas protegidas así como los ecosistemas marinos.

Respecto la acción prioritaria tercera «recuperación y restauración de los ecosistemas», nace con un objetivo que ya necesita ser actualizado, pues plantea en conjunto, hasta 2030, la restauración de un 15 % de los ecosistemas degradados, cuando la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la Restauración de la Naturaleza establece como objetivo global que los Estados miembros deberán poner en marcha medidas de restauración que, en conjunto, cubran, para 2030, al menos el 20 % de las zonas terrestres y marítimas de la Unión y, para 2050, todos los ecosistemas que necesiten restauración. De hecho, en dicha propuesta, el objetivo es más ambicioso respecto los Hábitats que no se encuentran en buen estado de conservación, que parte de un 30 % (art. 4). Para llevar a cabo estas acciones, con Objetivos Basados en la Ciencia (STBi y similares protocolos) se priorizan zonas de actuación donde restaurar los hábitats con el objeto de maximizar tanto las funciones ecosistémicas como la conectividad. El fomento de la biodiversidad en tierras agrícolas y ganaderas, el aumento de la masa y resiliencia forestal, la promoción de los ecosistemas acuáticos (con especial seguimiento a las figuras del Convenio Ramsar), la recuperación de ecosistemas edáficos, ubicados en zonas degradadas por actividades extractivas e industriales, zas urbanas y actuaciones en el ámbito de la Defensa, constituyen

líneas de actuación para implementar esta acción prioritaria, sin olvidar nuevamente la puesta en valor de las áreas marinas protegidas así como los ecosistemas marinos, que examinaremos a continuación.

No podemos dejar de destacar la necesidad de contar con una adecuada financiación, así como la imprescindible colaboración público-privada en su adecuada consecución. Como señala el Plan Estratégico, se busca tanto impulsar los procesos de participación pública en la planificación y gestión de la biodiversidad, con el objetivo de fortalecer la gobernanza, así como el diálogo con el sector privado a través de las plataformas existentes, como la Iniciativa Española de Empresa y Biodiversidad (IEEB), para promover una mejor integración del capital natural en las actividades empresariales y una contribución más efectiva de las empresas a la conservación y restauración del patrimonio natural y la biodiversidad.

1.2.2 Plan Director de la Red de Áreas Marinas Protegidas de España

Este instrumento de planificación estatal, aprobado por Real Decreto 1056/2022, de 27 de diciembre, responde al crecimiento exponencial que, desde la perspectiva de los espacios naturales protegidos, viene dispensándose a la protección del mar, en aras a mejorar su estado de conservación y evitar su deterioro, fomentando un desarrollo sostenible ligado a la economía azul.

Como señalábamos, entre los objetivos de la Estrategia de biodiversidad de la Unión Europea de aquí a 2030 figura la protección del 30 % de la superficie marina de la Unión para 2030 con al menos un tercio de superficie bajo protección estricta, y la necesidad de que las áreas protegidas sean gestionadas de forma eficaz, definiendo para ello medidas y objetivos claros de conservación y efectuando un seguimiento adecuado. El régimen jurídico de las áreas marinas protegidas parte de su reconocimiento como espacio natural protegido en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y Biodiversidad, para desarrollar la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino, el régimen jurídico que rige la adopción de las medidas necesarias para lograr o mantener un buen estado ambiental del medio marino, a través de su planificación, conservación, protección y mejora, a la vez que crea la Red de Áreas Marinas Protegidas de España. Dicho régimen debe completarse con el Real Decreto 1599/2011,

de 4 de noviembre, por el que se establecen los criterios de integración de los espacios marinos protegidos en la Red de Áreas Marinas Protegidas de España. En todo caso, el referido Real Decreto 1056/2022, de 27 de diciembre no solo regula el Plan Director, sino que establece, sin perjuicio de las múltiples competencias concurrentes, los criterios mínimos comunes de gestión coordinada y coherente de la Red, cuestión propia de este tipo de instrumentos básicos.

Para la implementación del Plan Director se orienta a la consecución de siete objetivos estratégicos, que se desarrollan a través de los correspondientes objetivos operativos y de una serie de actuaciones que contribuirán a alcanzar los objetivos operativos de la Red en el periodo de vigencia del Plan Director. Asimismo, deben tenerse en cuenta las directrices para la planificación y conservación de los espacios marinos protegidos de la Red que suponen el marco para establecer, a continuación, los Criterios mínimos comunes. Los objetivos estratégicos se pueden sintetizar en los siguientes: a) contribución al cumplimiento de sus objetivos de acuerdo con lo establecido en la normativa anteriormente citada; b) Promoción de la gestión eficaz de los espacios marinos protegidos bajo un modelo de colaboración institucional a distintas escalas que, respetando el ámbito competencial, ofrezca un valor añadido para las entidades gestoras de los espacios marinos protegidos; c) aportación de criterios comunes de gestión que contribuyan a mejorar la conservación del medio marino, respetando las particularidades de cada espacio marino y ayudando a alcanzar los objetivos que cada espacio marino protegido de forma individual no pueda desarrollar; d) Favorecimiento de las sinergias, el apoyo mutuo, el intercambio de experiencias y de información; y, e) Facilitación de la cooperación intersectorial y contribuya a alcanzar los compromisos internacionales en materia de conservación marina.

La adecuada gobernanza para su gestión se lleva a cabo a través de las diferentes estructuras existentes, comenzando por la Dirección General de Biodiversidad, Bosques, y Desertificación del MITECD, que ostenta la coordinación ordinaria del Plan Director, debiendo añadirse el Comité de Espacios Naturales Protegidos, el Consejo Estatal de Patrimonio Natural y Biodiversidad, así como el Comité Científico creado en virtud del Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, para el desarrollo del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y del Catálogo Español de Especies Amenazadas.

2. NOVEDADES NORMATIVAS EN MATERIA DE ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS EN 2022

Con ánimo de sistematizar las principales novedades en materia de espacios naturales protegidos durante el año 2022, procederemos a agrupar las mismas en los bloques principales, abordándose de manera cronológica en los mismos, excluyendo de los mismos el análisis correspondiente a la Red Natura 2000, para lo cual nos remitimos al Capítulo correspondiente de la presente obra del Observatorio de Políticas Ambientales.

2.1 PROTECCIÓN

Si hay una norma que ha marcado la atención en el año 2022, por su carácter pionero en España, ha sido la Ley 19/2022, de 30 de septiembre, para el reconocimiento de personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su cuenca, en el que, a partir de las propias leyes ecológicas, esto es, su propio orden natural, surgen los derechos de protección, conservación y restauración de los ecosistemas. Ello nos debe llevar a un debate ontológico sobre la protección del medio ambiente, pues, en pleno Siglo XXI, parece claro, en el contexto internacional, que la dicotomía entre su protección al amparo del Capítulo III del Título I de nuestra Carta Magna (Principios Rectores de la Política Social y Económica) y su concepción como derecho subjetivo (Jordano Fraga) queda superada. Ya no solo se reconoce el derecho al medio ambiente como derecho subjetivo, pues el 28 de julio de 2022, la Asamblea General de las Naciones Unidas ha reconocido por primera vez el acceso a un medio ambiente sano, adecuado o ecológico como un derecho humano, sino que el propio medio ambiente se postula como sujeto titular de personalidad jurídica propia. Todo ello, al albur de un debate que supera la dicotomía hombre-naturaleza y lo sitúa en la esfera de un reto intergeneracional, el primero de muchos que están por venir, y que obliga, sin demora alguna, a un Pacto de Estado que trascienda el maravilloso ecosistema murciano y alcance al conjunto de ecosistemas de España. La Biodiversidad, otrora hermano menor de la lucha contra los males que acechaban al medio ambiente, en el que el Cambio Climático ocupa un lugar estelar, aparece, emerge como complemento indispensable para dejar a las futuras generaciones un mundo mucho más Humano, justo y sostenible.

Existen otras normas que también inciden en el régimen de protección de los espacios naturales protegidos, que, sin tener dicho alcance ontológico, sí que ostentan una trascendencia significativa para su análisis.

Por un lado, el Real Decreto-ley 20/2022, de 27 de diciembre, de medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania y de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad. En el mismo se contiene un régimen de relajación de determinación de afección ambiental para proyectos de energías renovables con vigencia temporal, de acuerdo con el artículo 4.2 de la Directiva 2011/92/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente. Dentro de este marco de preservación de la conservación ambiental, se aplica este procedimiento de determinación de afección ambiental a proyectos de instalaciones de generación a partir de fuentes de energía renovables, salvo que su ubicación se proponga en superficies integrantes de la Red Natura 2000, en espacios naturales protegidos definidos en el artículo 28 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad o en el medio marino.

Igualmente, resulta relevante la cita de las Resoluciones que cristalizan los Acuerdos de las Comisiones Bilaterales Estado-País Vasco (Resolución de 8 de julio de 2022, sobre la Ley 9/2021, de 25 de noviembre, de conservación del patrimonio natural de Euskadi), Estado-Comunidad Valenciana (Resolución de 12 de abril de 2022, sobre el Decreto legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell de aprobación del texto refundido de la ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje) y Estado-Comunidad Autónoma de Canarias (Resolución de 7 de julio de 2022, sobre la Ley 5/2021, de 21 de diciembre, de medidas urgentes de impulso de los sectores primario, energético, turístico y territorial de Canarias), las cuales, directa o indirectamente tiene proyección sobre la materia competencial «espacios naturales protegidos», especialmente el primero de los citados.

Sin perjuicio de la cita incidental de la Ley 5/2022, de 15 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria, debemos citar dos normas de la Comunidad Autónoma de Canarias que ofrecen un alcance significativo. Por un lado, el Decreto-ley 7/2022, de 26 de mayo por el que se modifica la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, atribuyendo a los Cabildos insulares la competencia ordinaria para aprobar los Planes de Ordenación de los Recursos

Naturales cuando no se hallan integrados en un Plan Insular de Ordenación. En caso de inacción o retraso injustificado, se prevé su atribución al Gobierno de Canarias, control por sustitución que fue censurado por el Tribunal Constitucional cuando examinó el artículo 188 de la ya derogada Ley 7/2007, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (cfr. FD 7.º a) STC 154/2015, de 9 de julio).

2.2 DECLARACIÓN

El año 2022 no ha sido un hito prolífico en cuanto a la designación de nuevas figuras de espacios naturales protegidos, ni desde el aspecto cualitativo ni desde el cuantitativo.

Debemos empezar significando la Resolución de 14 de noviembre de 2022, del Organismo Autónomo Parques Nacionales, por la que se publica la ampliación por la UNESCO de las Reservas de la Biosfera Sierra del Rincón (Comunidad de Madrid) y El Hierro (Islas Canarias), en la que el examen del BOE de 25 de noviembre de 2022 se echa en falta, sobre todo en la segunda, una mayor motivación que justifique la ampliación.

La Ley 15/2022, de 23 de diciembre, por el que se declara el Parque Natural del Alto Najerilla constituye otro hito significativo, espacio protegido situado en el límite suroccidental de La Rioja, el cual presenta un alto valor por la alta diversidad de ecosistemas que presenta, entre los que destaca los pastizales de montaña y los bosques mixtos.

En un nivel diferenciado, seguimos constatando la ampliación continuada de los espacios naturales protegidos bajo la figura de los Monumentos Naturales. A ello contribuyeron el Decreto 11/2022, de 15 de febrero, por el que se declara el Monumento Natural de Andalucía la Geoda de Pulpí y Mina Rica del Pilar de Jaravía en la provincia de Almería y se aprueban normas y directrices para su ordenación y gestión, el Decreto 90/2022, de 1 de julio, que declara monumento natural la Falla del Moraig, de Benitachell (Comunidad Valenciana), así como el Decreto de 7 de diciembre de 2022, de Declaración del Salto del Usero como Espacio Natural Protegido, en la categoría de Monumento Natural (Región de Murcia).

Otras declaraciones que pueden citarse las constituyen el Decreto 40/2022, de 17 de mayo, que declara el Paisaje Protegido Valle del Río Ungría (Castilla-La Mancha), así como la Orden de 19 de abril de 2022 espacio privado de interés natural el lugar denominado Fragas e Brañas do Alto do Gaiteiro (ayuntamiento de

Mesía), y se aprueban sus normas de gestión y de conservación (Galicia). Aunque no constituya un espacio natural protegido per se, puede citarse la Orden d 28 de abril de 2022, que acuerda declarar el Parque Micológico «Montes del Noroeste Zamorano», al albur del Decreto 31/2017, de 5 de octubre, por el que se regula el Recurso Micológico Silvestre en Castilla y León.

2.3 PLANIFICACIÓN

En atención a la figura excepcional que regula, debemos destacar el Decreto 16/2022, de 26 de enero, que modifica el Decreto 49/2015, de 8 de abril, del Gobierno de Aragón por el que se aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido y su Zona Periférica de Protección, que, por mor de la modificación operada por el Real Decreto 1180/2018, de 21 de septiembre, modifica el órgano competente al que se le atribuye el otorgamiento de las autorizaciones excepcionales de sobrevuelo y aterrizaje en el interior del Parque Nacional justificadas por motivos de gestión del parque o para el mantenimiento y suministro de los refugios de montaña, las cuales, a partir de ahora, corresponderán a la Dirección General competente en materia de Espacios Naturales Protegidos, previo informe de la Dirección del Parque Nacional (anteriormente correspondía al Organismo Autónomo Parques Nacionales). Otra modificación que introduce la norma corresponde con el régimen de pernosta en el sector de Ordesa.

En cuanto a la figura de los Parques Naturales, debemos constatar una tendencia, cual es imbricar la planificación tradicional de la ordenación de recursos naturales, con los planes de gestión de la Red Natura 2000, a lo cual obedece no solo la Orden de 13 de abril de 2022 del PORN de los Montes Altos de Vitoria (País Vasco), como, para el período 2022-2028, el Decreto 46/2022, de 17 de agosto, por el que se aprueban los planes de gestión y ordenación de recursos naturales de las «Sierras de Demanda, Urbión, Cebo-llera y Cameros», «Sotos y Riberas del Ebro», «Humedales de la Sierra de Urbión», «Peñas de Arnedillo, Peñalmonte y Peña Isasa», «Peñas de Iregua, Leza y Jubera», «Sierra de Alcarama y Valle del Alhama» y, finalmente, «Obarenes y Sierra de Cantabria» (La Rioja). A tenor de la norma vasca «la protección de los principales y más sobresalientes valores ambientales del entorno de Montes Altos de Vitoria se asegura, por un lado, con los planes de gestión de especies y la imbricación de estos valores en la normativa sectorial señalada, y, por otro lado, mediante la figura de Espacio Natu-

ral Protegido de la Red Natura 2000. Por consiguiente, se ratifica la propuesta de desistir de la tramitación del Plan de Ordenación de Recursos Naturales del área Montes Altos de Vitoria».

Asimismo, debe citarse el Decreto 47/2022, de 17 de agosto, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de Recursos Naturales del Parque Natural del Alto Najerilla (La Rioja), modificado ligeramente por el Decreto 64/2022, de 28 de diciembre, el Decreto 153/2022, de 13 de diciembre, por el que se aprueba el II Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Espacio Protegido del Patrimonio Natural Izki, Parque Natural, Zona Especial de Conservación y Zona de Especial Protección para las Aves, y se modifican los límites del Parque Natural Izki y su zona periférica de protección (País Vasco), el Decreto 10/2022, de 4 de abril, por el que se aprueba el PORN de Mondragó (Islas Baleares), así como el Decreto 111/2022, de 13 de julio, que aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión de la Reserva Natural Dirigida de los Sotos y Galachos del Ebro (Aragón).

En correlación al aumento de declaraciones de Monumentos Naturales como espacios naturales protegidos debemos citar el Decreto 161/2022, de 2 de junio, que aprueba el Plan de conservación del monumento natural Fraga de Catasós, en el ayuntamiento de Lalín (Galicia), el Anuncio de 25 de febrero de 2022 de aprobación definitiva de la Revisión Parcial núm. 1 de las Normas de Conservación del Monumento Natural de Los Volcanes de Tenehuía (Islas Canarias),

Por su parte, en cuanto a las modificaciones de los instrumentos ya en vigor, la Xunta de Galicia aprobó el Decreto 24/2022, de 3 de febrero, que modifica el Decreto 64/2009, de 19 de febrero, por el que se aprueba el Plan de ordenación de los recursos naturales del parque natural Baixa Limia-Serra do Xurés, y por el que se aprueba el Plan rector de uso y gestión del parque natural Baixa Limia-Serra do Xurés. En el mismo sentido que la cita de la norma primera recogida en el presente apartado, debemos situar la aprobación del Decreto 62/2022, de 2 de mayo, que modifica el Decreto 104/2020, de 28 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el PRUG de los Monumentos Naturales de los Glaciares Pirenaicos, de modo que Las «zonas restringidas a la navegación aérea por motivos de protección medioambiental», así como las limitaciones o prohibiciones de vuelo a las aeronaves, serán declaradas por la Comisión Interministerial entre Defensa y Transporte, Movilidad y Agenda Urbana, a propuesta del Gobierno de Aragón.

En cuanto al acuerdo de formulación, el Consejo de Gobierno de Andalucía formuló tanto el Acuerdo de 27 de abril de 2022, por

el que aprueba la formulación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del ámbito de La Breña, las Marismas del Barbate y el Tómbolo de Trafalgar y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de la Breña y Marismas del Barbate, como el Acuerdo de 13 de diciembre de 2022 por el que se aprueba la formulación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del ámbito de Despeñaperros, Cascada del Cimbarra y Cuencas del Río Guarrizas, y del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de Despeñaperros.

Finalmente, en el ámbito de los instrumentos de planificación económica de los espacios naturales protegidos, sucesivos Decretos aprueban los II Planes de Desarrollo Sostenible de los Parques Naturales y sus áreas de influencia socioeconómica de catorce parques naturales de Andalucía.

2.4 ORGANIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN SOCIAL

En el ámbito organizativo, el Real Decreto 241/2022, de 5 de abril, modifica el Real Decreto 500/2020, de 28 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, fundamentalmente para atribuir a la persona titular de la Dirección General de Biodiversidad, Bosques y Desertificación la Vicepresidencia Segunda del Organismo Autónomo Parques Nacionales.

En cuanto normas autonómicas, por orden cronológico, el Decreto 9/2022, de 5 de mayo, que establece la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio de Castilla y León atribuye a la Dirección General de Patrimonio Natural y Política Forestal la competencia ordinaria de la misma (art. 6). En el mismo sentido, la Orden de 19 de mayo de 2022 establece los Órganos Directivos de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca, Medio Ambiente y Emergencias de la Región de Murcia, atribuyendo a la Dirección General de Medio Natural la planificación y gestión de los espacios naturales protegidos (art.9). Asimismo, el Decreto 162/2022, de 9 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Sostenibilidad, Medio Ambiente y Economía Azul, crea específicamente la Dirección General de Espacios Naturales Protegidos (art.10). Del mismo modo, el Decreto 69/2022, de 4 de noviembre, modifica el Decreto 39/2020, de 2 de julio, por el que se establece la estructura orgánica básica de la Consejería de Medio Rural y Cohesión Territorial del Principado de Asturias, atribuyendo a la Direc-

ción General de Medio Natural y Planificación Rural la competencia ordinaria en la materia.

A otro nivel, podemos citar el Decreto 92/2022, de 22 de septiembre, que regula la composición y funcionamiento de los Patronatos de los Parques Naturales de la Red de Espacios Naturales Protegidos de Cantabria, actualizando el régimen existente para mejorar la representatividad pública y privada de dicha figura. Finalmente, mediante Acuerdo de 5 de julio de 2022, se aprueba la modificación de los Estatutos del Consorcio del Parque Natural de la Sierra del Collserola para incluir a la Entidad Municipal Descentralizada de Vallldoreix (Cataluña).

2.5 SUBVENCIONES

La temática que ahora se aborda, adjetiva de quien ostenta la gestión en el espacio natural protegido correspondiente, se vio perfilado por la STC 194/2004, de 10 de noviembre, de modo que la competencia en materia de subvenciones resulta accesoria de la competencia sustantiva a la que va anudada. Por ello, en 2022 siguen dictándose una amplia pléyade de normas en la materia.

Siguiendo con el orden competencial, en el ámbito de la normativa estatal puede significarse la Resolución del Organismo Autónomo Parques Nacionales de 12 de abril de 2022, por la que se convoca la concesión de subvenciones para la realización de proyectos de investigación científica en la Red de Parques Nacionales para el año 2022.

Deslizándonos al ámbito autonómico, tratándose de la figura de espacios naturales protegidos, debemos comenzar citando la Orden de 20 de mayo de 2022 por la que se aprueba las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en las áreas de influencia socioeconómica del Parque Nacional de los Picos de Europa y del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama, en el ámbito de Castilla y León. En el mismo sentido, la Orden de 28 de julio de 2022 por la que se aprueban las bases reguladoras de las subvenciones para la financiación de actuaciones en la zona de influencia socioeconómica del Parque Nacional de Aigüestortes y Estany de Sant Maurici (Cataluña), el Decreto 171/2022, de 30 de diciembre, que establece las bases reguladoras de las subvenciones para actuaciones en el área de influencia socioeconómica del Parque Nacional de Monfragüe (Extremadura) y la Orden 130/2022, de 16 de junio, que establece las bases reguladoras de las subvenciones públicas en las áreas de influencia socioeconómica de los parques nacionales en Castilla-La Mancha. Asimismo, cobran importancia la Orden de 20

de abril de 2022, establece las bases reguladoras para la concesión de subvenciones destinadas a Espacios Protegidos de Aragón y la Resolución de 31 de mayo de 2022, que convoca para el año 2022 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.

Llama la atención, sin que por la extensión de la obra podamos ofrecer un estudio exhaustivo, el amplio número de normas autonómicas que, bien con carácter general para todo el ámbito de la Comunidad Autónoma (Castilla y León, Cataluña, Canarias, Madrid, Asturias y Extremadura), bien con carácter particular para determinadas figuras (Sierra del Rincón –Madrid–, Valles de Leza, Juberá, Cidacos y Alhama –La Rioja– y Menorca –Islas Baleares–) aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en las reservas de la biosfera, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, convocando, al efecto, en régimen de concurrencia competitiva estas ayudas.

Por otro lado, la Orden de 2 de junio de 2022 modifica la Orden de 19 de septiembre de 2021, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia no competitiva, para la certificación de productos naturales o artesanales y de servicios de turismo de naturaleza, según las normas de la marca Parque Natural de Andalucía, y para la acreditación como entidades de certificación de productos o servicios para la evaluación de su conformidad, siendo la novedades más destacadas la ampliación de la misma a todas las figuras de espacios naturales protegidos y el reconocimiento de su validez por período indefinido desde su reconocimiento, salvo revocación del certificado.

Aparte de las normas citadas, son innumerables las 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

Desde la perspectiva de la figura de los espacios naturales protegidos dotados de mayor protección, traemos a colación la Orden 431/2022, de 27 de abril, que aprueba el Plan de Gestión de las Poblaciones de Cabra Montés en el Parque Nacional de la Sie-

rra de Guadarrama en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, así como la Resolución de 29 de julio de 2022, por la que se aprueba el Programa de acción selectiva de ungulados en el Parque Nacional de Monfragüe 2022-2023.

Igualmente, cabe significar, la Resolución de 29 de junio de 2022 por la que se adoptan medidas preventivas con carácter temporal, durante el período estival, en la franja marina asociada a determinadas playas naturales del Parque Natural y ZEC Cabo de Gata-Níjar, para la conservación de hábitats litorales protegidos, la ordenación de las actividades de uso público y evitar situaciones de riesgo para la seguridad o el bienestar de las personas (Andalucía). La Resolución de 17 de mayo de 2022 consigna restricciones de acceso y tránsito para visitantes en áreas sensibles para el oso pardo en el Parque Natural de Las Ubiñas-La Mesa (Asturias). Mediante Orden 18/2022, de 21 de noviembre, se aprueba el Plan técnico de aprovechamiento ganadero del Parque Natural del Prat de Cabanes-Torreblanca.

Una de las regulaciones más recurrentes, la que tiene que ver con la pesca, encuentra acomodo tanto en la Orden de 27 de junio de 2022, que establece determinadas medidas de gestión de la pesca profesional y recreativa en el ámbito marino del Parque Natural de Cap de Creus y en la bahía de Cadaqués (Cataluña), como en el Decreto 38/2022, de 5 de septiembre, que modifica el Decreto 41/2015 por el que regula las actividades de extracción de flora o fauna marina y las actividades subacuáticas en las reservas marinas de las aguas interiores del litoral de las Islas Baleares.

Como corolario de este apartado, debe citarse la Resolución de 14 de febrero de 2022, por la que se aprueba la carta de servicios del Servicio de Espacios Protegidos del Principado de Asturias.

3. NOVEDADES JURISPRUDENCIALES EN 2021

3.1 ISLA DE VALDECAÑAS: LA PATOLOGÍA DE UNA SITUACIÓN A CORREGIR

La Sentencia del Tribunal Supremo 162/2022, de 9 de febrero (recurso de casación 7128/2020) examinó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la entidad Ecologistas En Acción Coda, contra en incidente de ejecución sobre ejecución de las sentencias que declararon la nulidad del Decreto 55/2007, de 10 de abril, por el que se aprobaba definitivamente el Proyecto de Interés Regional promovido por Marina Isla de Valdecañas, S. A.

Lo primero que debe destacarse de la Sentencia es dejar sentado un criterio legal y jurisprudencial consolidado que no parece ser seguido por la totalidad de órganos jurisdiccionales. Esto es, tanto la normativa urbanística y ambiental básica sólo permiten alterar la delimitación de los espacios naturales protegidos o de los espacios incluidos en la Red Natura 2000, reduciendo su superficie total o excluyendo terrenos de los mismos, cuando así lo justifiquen los cambios provocados en ellos por su evolución natural, científicamente demostrada. La alteración deberá someterse a información pública, que en el caso de la Red Natura 2000 se hará de forma previa a la remisión de la propuesta de descatalogación a la Comisión Europea y la aceptación por ésta de tal descatalogación. Fuera de este procedimiento, y con las condiciones legales establecidas, lo que daría lugar a la desprotección de estos terrenos, no es posible la transformación urbanística de un espacio que forma parte de la Red Natura 2000, pues dicha transformación urbanística es incompatible con los valores ambientales y paisajísticos que son objeto de protección en este tipo de terrenos.

Otro pronunciamiento de calado que se extrae de la Sentencia, siguiendo la doctrina del Tribunal Constitucional, es que los terrenos integrados en la Red Natura 2000 deben quedar preservados de la transformación urbanística; que al respecto ha de considerarse, en una interpretación auténtica del legislador estatal, que las actuaciones de nueva urbanización suponen el paso de un ámbito de suelo rural a la de urbanizado para crear, junto con las correspondientes infraestructuras y dotaciones públicas, una o más parcelas aptas para la edificación o uso independiente, lo que pone de manifiesto que la actuación urbanística de transformación, lo que persigue, no es preservar, sino cambiar el destino de los suelos y destinarlos a su urbanización.

Bajo estas dos premisas, concluye la Sentencia del Alto Tribunal que «no se aprecia la concurrencia de causas que justifiquen la imposibilidad material de ejecución de las sentencias en sus propios términos en cuanto a la demolición de lo construido y en funcionamiento, imposibilidad material que ha de examinarse atendiendo a las circunstancias del caso concreto y los derechos e intereses comprometidos en la ejecución, y que no puede identificarse con el hecho de que la ejecución presente dificultades o la conveniencia de atender otros intereses que no pueden imponerse a los que resultan tutelados por los pronunciamientos judiciales que se trata de llevar a efecto, en garantía de la seguridad jurídica que se vería seriamente afectada por la falta de realización del derecho reconocido judicialmente, ejecución que como señala el Tribunal

Constitucional en las sentencias antes citadas, constituye un derecho fundamental y ha de consistir precisamente en lo establecido y previsto en el fallo», añadiendo que la responsabilidad económica que pueda resultar para la Administración en este caso, lejos de resultar desproporcionada, se corresponde con el alcance de su responsabilidad en la transformación urbanística declara ilegal y cuya reparación se trata de obtener mediante la ejecución en sus propios términos de las correspondientes sentencias.

Contra dicha Sentencia se alzó la comunidad de propietarios formulando incidente de nulidad de actuaciones, el cual fue admitido a trámite mediante Auto del Tribunal Supremo de 8 de abril de 2022. Frente a dicha Resolución, los mismos actores formularon recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, el cual fue admitido a trámite mediante Auto 152/2022, de 16 de noviembre, admisión no exenta de disquisiciones internas, pues contó con dos votos particulares formulados los Magistrados don Ricardo Enríquez Sancho, Ramón Sáez Valcárcel y la Magistrada doña Inmaculada Montalbán Huertas.

3.2 EL CASO DEL HOTEL ALGARROBICO: EL MECANISMO DE LA REVISIÓN DE OFICIO COMO GARANTÍA Y ARTIFICIO

La Sentencia del Tribunal Supremo 1682/2022, de 19 de diciembre (recurso de casación 702/2022) determina que no es admisible una respuesta taxativa sobre cuando, denegada la revisión de oficio por la Administración autora de un acto que se considera incurre en vicio de nulidad de pleno derecho, debe declararse dicha nulidad directamente por el Tribunal de lo Contencioso al conocer de la impugnación de dicha denegación, o si ha de ordenar la retroacción a la vía administrativa para la tramitación del procedimiento de revisión de oficio, debiendo estarse a las circunstancias de cada caso para optar por una u otra alternativa.

En el caso de la pretendida anulación de la licencia de obras concedida por el Ayuntamiento de Carboneras (Almería) a la mercantil concluye el Alto Tribunal que ha de partirse de la «declaración ineludible de que el Ayuntamiento ha de iniciar el procedimiento de revisión de oficio, como ya se declaró en la sentencia de instancia, porque tan siquiera la pretensión de que podamos nosotros declarar ya la nulidad de la resolución por la que se concedió la licencia, omitiendo dicho procedimiento, tendría anclaje en esta casación, dado que no es lo que se suplicó en la instancia ni se estimó en la sentencia».

Ello comporta la pervivencia de la licencia de obras concedida en 2003, al menos, hasta que el Ayuntamiento tramite y concluya el expediente de revisión de oficio, el cual, al amparo del artículo 19.2 de la Ley 42/2007, de Patrimonio Natural y Biodiversidad lleva demorándose, al menos, desde 2016 cuando el Alto Tribunal declaró el carácter de suelo no urbanizable de especial protección del que eran y son merecedores los terrenos en los que se ubica dicha construcción.

3.3 SOBRE EL RÉGIMEN DE ACTIVIDADES COMPATIBLES EN LA ZONA PERIFÉRICA DE PROTECCIÓN DE LOS PARQUES NACIONALES

La Sentencia del Tribunal Supremo 1084/2022, de 21 de julio (recurso de casación 3079/2021), revoca la Sentencia de 25 de noviembre de 2020 del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña que había anulado el Acuerdo de 28 de septiembre de 2017 de la Comisión Territorial de Urbanismo del Alto Pirineo de la Generalidad de Cataluña, que aprobó definitivamente la modificación del Plan Especial Urbanístico del área esquiable Peüllla-Montanyó-Rialba del Alt Aneu, entrando a valorar qué cabe entender por «usos tradicionales» a fin de determinar los usos y aprovechamientos que se pueden llevar a cabo en la Zona Periférica de protección exterior de un Parque Nacional (en este caso Parque Nacional d'Aigüestortes i Estany de Sant Maurici).

En la Sentencia examinada, concluye que la Sentencia de instancia no resuelve conforme a Derecho por cuanto que únicamente considera admisibles en la zona periférica de protección exterior del Parque Nacional de Aigüestortes y Lago de Sant Maurici los usos y aprovechamientos tradicionales compatibles con las finalidades de protección y conservación del medio; y «ello le ha llevado a anular la previsión de autorización de un remontador mecánico en dicha zona, al considerar que no cabe su inclusión entre los usos y aprovechamientos tradicionales». Sin embargo, la Sala de instancia no ha tenido en cuenta que, «conforme a la normativa aplicable, es posible autorizar nuevos aprovechamientos, obras o actividades, distintos de los tradicionales que, siendo compatibles con las finalidades de protección y conservación del medio, sean previamente autorizados por la administración del Parque, que tendrá que solicitar al efecto informe al Patronato del Parque Nacional».

3.4 SOBRE EL CANON DE INTERPRETACIÓN DEL PRINCIPIO DE NO REGRESIÓN APLICADO A LAS NORMAS DE PLANIFICACIÓN AMBIENTAL

La Sentencia 1003/2022, de 4 de noviembre, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (procedimiento 197/2022) estima parcialmente el recurso contencioso-administrativo deducido contra Decreto 18/2020, de 11 de febrero, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid y declara la nulidad parcial del Decreto impugnado.

Más allá de detenernos en el análisis de cada una de las cuestiones controvertidas, la Resolución judicial ofrece una interesante sinopsis de cómo se aplica el principio de no regresión desde la óptica jurisprudencial, lo que lo hace desde la perspectiva de la STC 233/2015, de 5 de noviembre, cuando señala que «[...] En términos constitucionales, esta relevante diferencia significa que la norma no es intangible, y que por tanto la apreciación del potencial impacto negativo de su modificación sobre la conservación del medio ambiente requiere una cuidadosa ponderación, en la que, como uno más entre otros factores, habrá de tomarse en consideración la regulación preexistente. Ir más allá de esta noción requeriría, como premisa mínima, atribuir al derecho al medio ambiente un contenido intangible para el legislador [...]. En razón de no poder identificar el deber de conservar el medio ambiente con el deber de conservar la norma, el control objetivo y externo que corresponde efectuar a este Tribunal habrá de ejercerse fraguando un equilibrio entre estos dos polos: (i) como hemos señalado en otro contexto, como principio, “la reversibilidad de las decisiones normativas es inherente a la idea de democracia” (STC 31/2010, 28 junio (RTC 2010, 31) , FJ 6); (ii) esta noción, consustancial al principio democrático, otorga al legislador un margen de configuración plenamente legítimo, amplio pero no ilimitado, pues está supeditado a los deberes que emanan del conjunto de la Constitución. (...)». Sobre la base de estos razonamientos, el Tribunal Constitucional sostiene en esta misma Sentencia 233/2015 (RTC 2015, 233) que la solución a una denuncia sobre regresión ambiental por parte de la nueva normativa no puede venir dada «por la mera comparación» con la normativa anterior si bien, afirma, dicha comparación «puede contribuir a la interpretación de la evolución legislativa y del grado de alteración del statu quo que supone su reforma, pero en ningún caso puede erigirse en un factor de petrificación, que en

tantas ocasiones hemos rechazado por contrariar el legítimo margen de configuración del legislador democrático y el propio carácter dinámico del ordenamiento jurídico».

3.5 LA IMPORTANCIA DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN EN MATERIA DE ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS

Resulta relevante la cita de la Sentencia 147/2022, de 31 de marzo de la Audiencia Provincial de Las Palmas (recurso de apelación 681/2021) al enjuiciar sendos recursos contra la calificación de unas obras bajo el artículo 319 CP (delitos contra la ordenación del territorio).

Destacamos como la Resolución examinada señala que conforme a la STS de 18 de julio de 2013, el suelo en el que se asientan las obras ejecutadas no se encuentra encuadrado dentro de un espacio protegido como parque o reserva natural, puesto que se ha producido la ineficacia o pérdida de vigencia sobrevenida de la Ley de la Comunidad Autónoma de Canarias 12/1987, de 19 de junio, por la que se efectuó la declaración de Parque Natural de Jandía, y ello, porque, de acuerdo con la legislación básica del Estado, la declaración de Parque Natural exige la aprobación del preceptivo Plan de Ordenación de Recursos Naturales (PORN), que detalle y especifique los diversos recursos naturales, plan que no fue aprobado ni con carácter previo a la ley de declaración de Parque Natural ni tampoco en el plazo excepcional de un año, eficacia que se recobraría cuando se apruebe el correspondiente PORN, aun de forma extemporánea. Tampoco permite la asimilación de los Planes Insulares de Ordenación a los PORNs ni la supuesta vigencia de los PRUGs, que perdieron su vigencia y debe decretarse su ineficacia por la inexistencia de PORNs en vigor. Sin embargo, al hallarse los terrenos en espacio de la Red Natura 2000 sí acaba subsumiendo el comportamiento enjuiciado en el artículo 319 CP.

