

Espacios naturales protegidos: nuevas fórmulas de gobernanza

DANIEL DEL CASTILLO MORA

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. NOVEDADES NORMATIVAS EN 2018. 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 2018. 3.1. Limitaciones sobre navegación aérea y soluciones normativas. 3.2. Otro hito más en la calificación como no urbanizable de especial protección de los terrenos de El Algarrobico (Almería). 3.3. Autorizaciones y obras autorizables en espacios naturales protegidos. 3.4. Límites y limitaciones a la propiedad en espacios naturales protegidos.

RESUMEN: La gestión de los espacios naturales protegidos se halla en una fase continua de búsqueda de un modelo de gobernanza más dinámico. La implicación de la sociedad civil o la alianza con sectores como la agricultura y el turismo se hacen indispensables si se quiere revertir la situación en la que nos encontramos, en un marco de Cambio Global.

ABSTRACT: Protected area management needs a continuous search for a more dynamic governance. Commitment from civil society or the alliance with agricultural or touristic sectors are essentially required if we want to cope with this issue, in a frame of Global Change.

PALABRAS CLAVE: Espacios naturales protegidos. Gobernanza. Acciones estructurales.

KEYWORDS: Protected areas. Governance. Global change.

1. INTRODUCCIÓN

La Ley de Parques Nacionales de 8 de diciembre de 1916 supuso el verdadero punto de inflexión en materia de Conservación de la Naturaleza en nuestro país: De ella, de su espíritu se nutren dos normas sancionadas en 1918, de las cuales celebramos su Centenario durante 2018.

Por un lado, el artículo 2 de la Ley de julio de 1918, en el marco del “duodécimo Centenario de la Batalla de Covadonga” se declaró «Parque Nacional de la Montaña de Covadonga» el macizo de Peña Santa, siendo el primer Parque Nacional declarado en España. Al igual que la Ley de Parques Nacionales, la sanción del Rey D. Alfonso XIII D. Pedro Pidal Bernaldo de Quirós, Marqués de Villaviciosa de Asturias, que con su inseparable Cainejo recorrieron y horadaron todas las laderas y cimas de tan hermoso Espacio.

Asimismo, mediante Real Decreto de 16 de agosto de 1918 se crea el Parque Nacional del Valle de Ordesa o del río Ava, en el Pirineo del Alto Aragón, fijando sus límites y extensión y, además, los del Parque Nacional de Covadonga.

De este modo, en 2018 asistimos al Centenario de la consolidación de la política de Conservación de la Naturaleza en España.

Entre los distintos eventos, tuvimos ocasión de asistir y el Honor de coordinar el taller dedicado a la “Diversificación de Fórmulas de Gobernanza” del XX Congreso Europarc-España, ESPARC 2018, celebrado precisamente en el Parque Nacional de los Picos de Europa. Partíamos de unas premisas muy claras: resulta necesario un enfoque más dinámico e integrador en la gestión de los espacios naturales protegidos, en la búsqueda de implicación de la Administración Local, de los agentes privados (sirvan de ejemplo las Áreas Privadas de Interés Ecológico regulada en el artículo 27 quinquies de la Ley 8/1998, de 26 de junio, de conservación de la naturaleza y espacios naturales de Extremadura tras la modificación operada por la Ley 9/2006, de 23 de diciembre, así como las Reservas Naturales Concertadas reguladas en el artículo 2.c) de la Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección) y de la sociedad civil.

Ello conlleva analizar una serie de retos, que a la vez son prioridades para hacer frente a un nuevo modelo de gobernanza en un contexto de cambio global.

Desde la perspectiva de las Administraciones Locales, existe una necesidad de contar con una participación real externa e interna. Externa, de las propias Entidades Locales que conforman un área protegida en su gestión, a fin de consolidar e interiorizar la idea de Conservación (en clave dinámica). Interna, en la búsqueda de una participación real y efectiva de la sociedad. En definitiva, la Gobernanza multinivel, a la que debe añadirse la necesidad de integrar en la misma a otros sectores como aliados (agricultura, turismo, por citar los más destacados). E insistimos, como en ediciones anteriores, todo ello en un contexto de cambio global donde el fenómeno de la despoblación crece a un ritmo imparable con unas consecuencias devastadoras no solo para los territorios donde se asientan nuestros espacios naturales protegidos, sino con una dimensión mucho más global de lo que podemos pensar en atención a sus consecuencias (la falta de control de la vegetación propicia mayores incendios forestales; la falta de una ganadería, una alimentación más pobre; un envejecimiento poblacional sin parangón, entre otros).

Con relación a la implicación de los agentes privados, resulta necesario profundizar en fórmulas de implicación real de los propietarios de los terrenos donde se ubican los espacios naturales protegidos. La custodia del territorio (ecogestión del territorio) no es solo una posibilidad que ofrece el artículo 76 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y Biodiversidad, sino una oportunidad insoslayable para consolidar una proyección social de los espacios naturales protegidos. Asimismo, resulta necesario profundizar en los servicios ecosistémicos, algunos directos, como los que se obtienen del turismo y las actividades recreativas, y también bienes y servicios ecosistémicos tales como el control de las inundaciones, la descontaminación del agua, la polinización y el reciclado de nutrientes. Finalmente, desde una perspectiva económica, resulta necesario incentivar la responsabilidad social corporativa y, sobre todo, diseñar un nuevo modelo de fiscalidad ecológica.

En cuanto a la implicación de la sociedad civil, ha de indagarse en la búsqueda de una mejor participación pública, con una visibilización reconocida. Debemos ser conscientes de que si no somos capaces de implicar a la sociedad civil en la gestión de los espacios naturales protegidos, no podremos esperar resultados fructíferos en la misma. No se trata de gestionar a base de normas jurídicas, sino de interacción con el territorio, de un intercambio continuo de conocimiento entre gestores,

comunidad científica y pobladores. Hemos de encontrar la fórmula para fomentar una verdadera participación de los moradores en la gestión.

Por tanto, en definitiva, asistimos a un verdadero reto, la búsqueda de un nuevo modelo de gobernanza en un contexto de cambio global, con la necesidad de una gestión activa, adaptativa y resultados resilientes, y que ofrezcan verdaderas oportunidades de desarrollo social y económico en clave sostenible.

2. NOVEDADES NORMATIVAS EN MATERIA DE ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS EN 2018

Con ánimo de sistematizar las principales novedades en materia de espacios naturales protegidos durante el año 2018, procederemos a agrupar las mismas en los bloques principales, abordándose de manera sistemática y cronológica en los mismos, 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

Anticipábamos en la edición anterior la publicación del Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias, de 11 de octubre de 2017, en relación con la Ley de Canarias 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias (Boletín Oficial de Canarias de 17 de noviembre de 2017, n. 222) por el que se acuerda iniciar negociaciones para resolver las discrepancias manifestadas en relación con la Ley de Canarias 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias. Pues bien, en el seno de la misma debe destacarse la Resolución de la Presidencia del Gobierno de 23 de abril de 2018 por la que se da publicidad al Acuerdo de dicha Comisión Bilateral de Cooperación. En lo que respecta estrictamente al régimen de espacios naturales protegidos, las controversias relativas a planificación (art. 113), parques nacionales (art. 176.4), régimen cautelar (art. 180), descalificación (art. 181.2), y asignación de ayudas por la Administración General del Estado (art. 185.5) se solventan de manera paccionada en atención a una interpretación integradora de la normativa básica respecto de dichos preceptos, fundamentalmente la Ley 42/2007, de 13 de diciembre y la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales.

Tras dicho Acuerdo, resulta interesante destacar la aprobación de tres normas reglamentarias, entre las que sobresale, a los efectos del presente Capítulo, el Decreto 181/2018, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento de Canarias, entre cuyas disposiciones podemos destacar las relativas al régimen de tramitación ordinaria (arts. 36 y ss.); al régimen de tramitación cualificado, pues la elaboración de avance solo será preceptiva en los planes rectores de uso y gestión de parques rurales, de parques naturales cuando exista asentamiento de población preexistente y en los planes especiales de paisajes protegidos -art. 39.a)-; y, finalmente, al procedimiento de aprobación de Planes de Ordenación de Recursos Naturales no incluidos en Planes Insulares de Ordenación (Disposición adicional segunda).

Debemos dejar apuntado que la Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al Cambio Climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía reconoce la importancia de la Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía (RENPA) para la mitigación y la adaptación al cambio climático, señalando que en ella se concentra una parte muy importante de los sumideros de carbono andaluces, como los humedales y los bosques, de modo que incluyen determinaciones normativas para la gestión de estos espacios desde un punto de vista climático. En este sentido, el apartado primero de su artículo 39 señala que la planificación en espacios naturales protegidos incluirá entre sus objetivos prioritarios el incremento de la capacidad de fijación de carbono.

2.2. DECLARACIÓN

Desde la perspectiva de la norma básica, debe citarse la Resolución del Organismo Autónomo Parques Nacionales de 5 de noviembre de 2018 (RCL 2018/1550) por la que se publica la aprobación por la UNESCO de la declaración de la Reserva de la Biosfera de Ponga (Asturias) la cual fue aprobada durante la trigésima sesión del Consejo Internacional de Coordinación del Programa El Hombre y la Biosfera (MaB) de la UNESCO (CIC-MAB), celebrada en Palembang, Indonesia, del 23 al 28 de julio de 2018.

Desplazándonos al nivel autonómico, resulta relevante el Decreto 138/2018, de 3 de julio, que modifica las delimitaciones del Parque Natural de L'Alt Pirineu y del espacio del PEIN Alt Pirineu, previstas en el Decreto 194/2003, de 1-8-2003 (LCAT 2003\605), de declaración del Parque Natural de L'Alt Pirineu (LCAT 2018/264), todo ello, como recoge su propia parte expositiva en atención a que varios municipios, a lo largo de los últimos años, hayan manifestado la voluntad de incluir otros sectores de

interés natural, cultural y paisajístico de su término municipal dentro del Parque Natural.

Igualmente destacable resulta el Decreto 111/2018, de 17 de julio, por el que se modifica el Decreto 208/2014, de 2 de septiembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque Natural del Tajo Internacional, modificación que no incluimos en el siguiente epígrafe dedicado a la planificación en tanto con el mismo lo que se opera es una ampliación de los municipios que inicialmente se encontraban dentro de dicho Espacio Natural Protegido, en atención al mejor conocimiento de los valores naturales y de los procesos ecológicos que intervienen en el territorio incorporando un área de 3.514 has. situada al norte del río Tajo y al este del río Erjas, que incorpora terrenos pertenecientes a los términos municipales de Alcántara y Piedras Albas.

Asimismo, resulta cada vez más relevante la integración de la protección de los espacios naturales protegidos desde una perspectiva holística, a cuyo sentir responde la Resolución TES 2380/2018, de 11 de octubre, del Departamento de Territorio y Sostenibilidad, de modo que el Parque Natural de la Sierra del Montsant, con el objetivo de aumentar la calidad de su medio nocturno y proteger sus valores naturales, ha sido declarado como zona de especial protección hacia la contaminación lumínica. Complementariamente, la Resolución TES/2401/2018, de 11 de octubre declara zona de especial protección de la calidad acústica (ZEPQA) el Parque Natural de la Sierra del Montsant y el suelo no urbanizable de doce municipios de su entorno.

Por otro lado, el Decreto 190/2018, de 19 de octubre, declara paisaje protegido la Sierra Escalona y su entorno en la Comunidad Valenciana. La Orden 26/2018, de 27 de noviembre, de la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Rural de la Comunidad Valenciana declara la reserva de fauna silvestre Pinos Altos, en el término municipal de Chelva, ello en el contexto del 3.b) de la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de Espacios Naturales Protegidos de la Comunidad Valenciana.

Finalmente, sin perjuicio de incidir en el epígrafe siguiente, debe hacerse mención a la Resolución de 14 de febrero de 2018, del Organismo Autónomo Parques Nacionales, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 9 de febrero de 2018, por el que se aprueba la propuesta inicial conjunta de declaración del Parque Nacional de la Sierra de las Nieves (Málaga), en consonancia con el Acuerdo de 13 de febrero de 2018, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba inicialmente la propuesta conjunta de declaración del Parque Nacional de la Sierra de las

Nieves. Como consecuencia de lo mandado en el artículo 9 de la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales, dicha propuesta inicial determina la aplicación de un régimen de protección preventiva, de modo que, de conformidad con el artículo 9 de dicha Ley 30/2014, de 3 de diciembre, *“no podrá otorgarse ninguna autorización, licencia o concesión adicional a las preexistentes que habiliten la modificación de la realidad física o biológica sin informe previo favorable de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio”*, actual Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible de la Junta de Andalucía.

2.3. PLANIFICACIÓN

Desde la óptica de la normativa autonómica, debemos comenzar abordando una de las últimas novedades, pero muy significativa, cual ha sido Decreto 177/2018, de 27 de diciembre, por el que se aprueba el Plan rector de uso y gestión del Parque Nacional Marítimo-Terrestre de las Islas Atlánticas de Galicia (DOG de 18 de febrero de 2019). La masiva afluencia turística de este emblemático Parque Nacional ha determinado la necesidad de regular cupos de visitantes diarios, que en temporada alta será de 1.800 visitantes diarios para las Islas Cíes y de Ons, siendo de 450 personas en temporada baja. Otras de las novedades es la implantación de una nueva zonificación en el parque nacional, regulándose, en consenso con el sector, el régimen de los aprovechamientos pesqueros y marisqueros, a fin de mantener las actividades tradicionales, e implantar tanto un código de buenas prácticas como impulsar una marca de calidad. Dicho Plan se divide en ocho líneas de trabajo centradas fundamentalmente en la conservación de la biodiversidad y el paisaje, la investigación, el uso público, la conservación del patrimonio cultural, la mejora de la sostenibilidad y la calidad de vida, y la definición de un plan de emergencias, otro de autoprotección y uno de desarrollo sostenible, disponiendo de un horizonte temporal de diez años.

Igualmente debe destacarse la aprobación del Decreto 162/2018, de 4 de septiembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales en el ámbito de Sierra de las Nieves y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de Sierra de las Nieves (Málaga), espacio natural protegido en el que confluyen varias figuras de protección que van desde su propia declaración como Parque Natural, se incluye como Zona Especial de Protección para las Aves o Zona de Especial Conservación, así como desde 15 de junio de 1995 la UNESCO declaró la Reserva de la Biosfera Sierra de las Nieves, integrándose desde entonces en la Red Mundial de Reservas de la Biosfera del programa MaB. Como corolario de todo ello está previsto que en próximas fechas se incorpore al selecto grupo integrante de la Red de Parques Nacionales, en atención al procedimiento

que se inició mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía de 26 de agosto de 2014. Dicho procedimiento culminará con su declaración como el dieciseisavo Parque Nacional de la Red. El objetivo de la norma es múltiple: por un lado, establecer la regulación específica de los distintos usos y actividades compatibles, así como los criterios básicos para la gestión del ámbito de Sierra de las Nieves; por otro, viene a dar cumplimiento a las obligaciones que de la citada Ley 42/2007, de 13 de diciembre, se derivan, en particular la aprobación del correspondiente Plan de Gestión de la Red Ecológica Europea Natura 2000 y la integración en un mismo documento de los mecanismos de planificación de las figuras de protección que se solapan en el mismo ámbito geográfico, en este caso las de Parque Natural, ZEPA y ZEC; finalmente, ambos planes dotan a la Reserva de la Biosfera Sierra de las Nieves de herramientas de planificación específicas estableciendo los objetivos, criterios y directrices generales de ordenación de la misma, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4 del Marco Estatutario de la Red Mundial de Reservas de la Biosfera.

Por su singularidad, debemos realizar una exégesis somera del Decreto 219/2018, de 30 de noviembre, del Consell, por el que se aprueba el Plan de acción territorial de ordenación y dinamización de la Huerta de Valencia, que si bien, de su título pareciese una mera norma de ordenación territorial, nada más lejos de la realidad, pues su artículo 20 incluye en el mismo al Parque Natural de l'Albufera, al Parque Natural del Turia, las zonas húmedas y marjales incluidas en el Catálogo de Zonas Húmedas de la Comunitat Valenciana, así como otras zonas húmedas y espacios de interés. Como señala su propia Exposición de Motivos el objetivo fundamental es la preservación de la Huerta como un sistema productivo, ambiental y cultural integrado.

A nivel autonómico, también interesa destacar como Castilla y León ha dictado el Decreto 7/2018, de 28 de marzo, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de los Espacios Naturales «Covalagua y Las Tuerces» (Palencia y Burgos), así como el Decreto 48/2018, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Espacio Natural «Sabinares del Arlanza - La Yecla» (Burgos). Asimismo, debemos hacer mención al Decreto 76/2018, de 6 de septiembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de Recursos Naturales de las Marismas de Santoña, Victoria y Joyel considerado el conjunto de humedales más representativo del norte de la Península Ibérica. Del mismo modo, debemos dejar constancia tanto del DECRETO 72/2018, de 15 de mayo, por el que se aprueba la parte normativa del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de Valderejo, y se ordena la publicación íntegra del documento de directrices

y medidas de gestión del espacio Red Natura 2000 ZEC/ZEPA Valderejo-Sobrón-Sierra de Árcena (ES2110024) y III Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de Valderejo, como del Decreto 73/2018, de 15 de mayo, por el que se aprueba la parte normativa del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de Izki, y se ordena la publicación íntegra del Plan Rector de Uso y Gestión y Documento de Directrices y Actuaciones de Gestión para el Parque Natural y la Zona Especial de Conservación (ZEC) y Zona Especial de Protección para las Aves (ZEPA) Izki ES2110019.

Una serie de órdenes de 11 de enero de 2018, de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente del Gobierno de Castilla y León revocaron las correspondientes órdenes de 1992 relativa a la iniciación de los respectivos Planes de Ordenación de Recursos Naturales de los Espacios Naturales de «Hoces de Vegacervera» (León), Candelario (Salamanca), Quilamas (Salamanca), Sierra de la Demanda (Burgos), El Rebollar (Burgos), Hayedo de Riofrío de Riaza (Segovia), Pinar del Hoyocasero (Ávila), Sierras de la Paramera y Serrota (Ávila), La Nava y Campos de Palencia (Palencia), Sierra de Urbión (Soria), todo ello en virtud del excesivo tiempo transcurrido, la derogación de la Ley 8/1991, de 10 de mayo de Espacios Naturales de la Comunidad de Castilla y León por la Ley 4/2015, de 24 de marzo, de Patrimonio Natural de Castilla y León. Consideramos deseable que, si bien se alude a un sistema consolidado de protección de dichos Espacios Naturales Protegidos en virtud de las normas generales de protección de los mismos (a nivel comunitario, estatal y autonómico), se retomase dicha planificación de los mismos en aras a una mayor seguridad jurídica, pues la zonificación concreta, los usos y actividades compatibles, la protección de la fauna y flora penden en muchos casos de una actuación lo más rigurosa y concreta posible.

En un nivel de planificación más amplio, debemos ubicar los diferentes Planes de Desarrollo Sostenible aprobados en Andalucía para varios Parques Naturales y sus áreas de influencia socioeconómica, así como el Programa Operativo 2019. Así, el Decreto 79/2018, de 10 de abril, para el Parque Natural del Estrecho; el Decreto 82/2018, de 17 de abril, para el Parque Natural de los Alcornocales; el Decreto 191/2018, de 16 de octubre, del Espacio Natural de Sierra Nevada; y el Decreto 202/2018, de 30 de octubre, del Parque Natural de Sierra Mágina. Baste significar, tomando como modelo el del Espacio Natural de Sierra Nevada, en atención a su importancia, que el mismo se divide en siete grandes objetivos, cinco pilares, completada con quince líneas estratégicas y treinta y dos programas concretos. Los objetivos fundamentales se centran en recuperar, conservar y valorizar los recursos del territorio como activos de desarrollo; mantener, mejorar y ampliar la base económica del territorio:

una economía sostenible; impulsar una sociedad más formada, informada, participativa y con más bienestar; fomentar la sostenibilidad energética y energías limpias; dotar de los equipamientos y servicios necesarios para conseguir una sociedad más innovadora y mejor comunicada; potenciar la gestión y la coordinación del desarrollo sostenible; y finalmente, investigar para el desarrollo y transferencia del conocimiento. Igualmente destacan la aprobación de la formulación de los Planes de Desarrollo Sostenible para el Parque Natural de Bahía de Cádiz (Acuerdo de Consejo de Gobierno de 19 de junio de 2018), Parque Natural Montes de Málaga (Acuerdo de Consejo de Gobierno de 26 de junio de 2018), Parque Natural Sierras de Cardeña y Montoro (Acuerdo de Consejo de Gobierno de 10 de julio de 2018), así como sus respectivas áreas de influencia socioeconómica.

En el mismo plano, por su trascendencia para los espacios naturales protegidos de las Comunidades Autónomas respectivas, deben citarse el Decreto 58/2018, de 4 de mayo, que aprueba el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunitat Valenciana y el Catálogo de Playas de la Comunitat Valenciana, así como el Acuerdo de 12 de junio de 2018 de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía por el que se aprueba el Plan Director para la Mejora de la Conectividad Ecológica en Andalucía, una estrategia de infraestructura verde.

Finalmente, a modo de testimonio, sin necesidad de profundizar en ello, debe dejarse constancia de diversas normas que aprueban el inicio de la tramitación, revisión y/o modificación de los instrumentos de planificación, debiendo destacarse tres ubicados en las Islas Baleares, como son el Plan de Ordenación de Recursos Naturales S´Albufera de Mallorca (Acuerdo de Consejo de Gobierno de 23 de febrero de 2018), el Plan Rector y Gestión Sa Dragonera (Acuerdo de Consejo de Gobierno de 20 de abril de 2018) y el Plan de Ordenación de Recursos Naturales de Mondragó (Acuerdo de Consejo de Gobierno de 6 de julio de 2018).

2.4. ORGANIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN SOCIAL

En materia de organización, a nivel de la Administración General del Estado debe citarse la Orden de 5 de febrero de 2018, de delegación de competencias en el Organismo Autónomo Parques Nacionales, fundamentalmente del Presidente a los órganos jerárquicamente dependientes (Vicepresidente, Director, Director Adjunto, Directores Conservadores y órganos periféricos).

Desde una perspectiva autonómica, podemos citar el Decreto 224/2018, de 18 de diciembre, de modificación del Decreto 123/2017, de

18 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que crea la Comisión Aragonesa para la Conmemoración del Centenario de la declaración del Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido, que, habiendo sido otorgado la consideración de acontecimiento de excepcional interés público, se prorroga la celebración del mismo hasta el 31 de diciembre de 2019, cuestión no baladí puesto que durante dicho período se han previsto una serie de beneficios fiscales.

Asimismo, el Decreto 37/2018, de 6 de febrero, por el que se crea el Consejo de Coordinación del sitio de los Dólmenes de Antequera, que se configura el mismo como órgano colegiado de participación administrativa y social que velará por la conservación de los valores universales del Sitio de los Dólmenes de Antequera mediante una acción coordinada de los distintos organismos que intervienen en su territorio, si bien adscrito a la Consejería con competencias en materia de patrimonio histórico. Debe de tenerse en cuenta que el Sitio de los Dólmenes de Antequera está conformado por la Peña de los Enamorados, la zona de amortiguamiento del sitio y, a lo que nos interesa, El Torcal de Antequera, de titularidad de la Junta de Andalucía, espacio natural protegido declarado Paraje Natural.

Debe citarse el Acuerdo GOV/22/2018, de 26 de junio, que aprueba la modificación de los Estatutos del Consorcio del Parque Natural de la Sierra de Collserola y su texto refundido.

Finalmente, debemos hacer alusión a tres normas relativas a estructura orgánica tanto en el seno de la Administración General del Estado, como en las Administraciones Públicas autonómicas. Por un lado, el art. 7 del Real Decreto 864/2018, de 13 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio para la Transición Ecológica fija la determinación de las competencias propias sobre espacios naturales protegidos bajo la Dirección General de Biodiversidad y Calidad Ambiental. Igualmente, el artículo 5 del Decreto 84/2018, de 5 de junio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid, atribuye a la Dirección General de Medio Ambiente y Sostenibilidad las competencias propias en materia de espacios naturales protegidos. De manera incidental, por estar conformado por representantes con competencias en espacios naturales protegidos, puede citarse el Decreto 19/2018, de 1 de febrero, por el que se crea y regula el Consejo Asesor del Paisaje de Galicia.

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 2018 tampoco no ha dejado de ser un año prolijo en la materia.

En el ámbito de Administración General del Estado, debe citarse únicamente la Resolución de 20 de diciembre de 2018, por la que se publica las Bases Regulatoras de la concesión de ayudas por la Fundación Biodiversidad del Programa “empleaverde”, siendo uno de los requisitos de los proyectos que se desarrolle en espacios naturales protegidos.

En el ámbito autonómico, debe principiarse por las subvenciones relativas a la máxima figura de protección, esto es, los Parques Nacionales. Así, podemos citar la Resolución de 7 de diciembre de 2018, que aprueba las bases reguladoras que regirán la concesión de subvenciones en el área de influencia socioeconómica del Parque Nacional de los Picos de Europa y en el territorio correspondiente del Principado de Asturias. Dado el progresivo nivel de despoblación de un número considerable de municipios de alta montaña, se hubiese podido añadir como objetivo precisamente las medidas tendentes a corregir dicha situación. Asimismo, En el ámbito de Castilla y La Mancha, deben destacarse tanto el Decreto 76/2018, de 23 de octubre, que establece las bases reguladoras de las subvenciones a ayuntamientos cuyos municipios forman parte de las áreas de influencia socio-económica de los parques nacionales en Castilla-La Mancha, como la Orden 99/2018, de 19 de junio, por la que se establece las bases reguladoras de las subvenciones públicas en las áreas de influencia socioeconómica de los parques nacionales en Castilla-La Mancha. Finalmente, en el caso de Andalucía debe citarse la Orden de 13 de agosto de 2018, por la que se modifica la Orden de 23 de julio de 2010, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones en las áreas de influencia socioeconómica del Parque Nacional de Doñana y del Parque Nacional de Sierra Nevada.

Debe complementarse esta cita de normativa de subvenciones que directamente se refieren a espacios naturales protegidos con la Orden del Consejero de Medio Rural, Pesca y Alimentación, de 17 de mayo de 2018, por la que se convocan las subvenciones en la Red de Espacios Naturales Protegidos de Cantabria para 2018, así como la Resolución de 3 de septiembre de 2018, que aprueba las bases reguladoras que regirán la concesión de subvenciones a las Entidades Locales del Principado de Asturias para restauración y/o recuperación de hábitats y elementos de la Red de Espacios Naturales Protegidos, ambas también inclusivas de los Parques Nacionales, pero no referidas exclusivamente a ellos.

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, si bien este año analizado han destacado las referentes a materia ganadera y forestal.

2.6. USO PÚBLICO

Sin perjuicio de lo que se analizará sobre navegación aérea en el apartado de Novedades Jurisprudenciales, la cual viene acompañado de una novedad legislativa, al que nos remitimos, desde la perspectiva autonómica, por un lado, debe dejarse constancia de dos novedades relativas a la materia cinegética. La Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas de Cantabria 2019, modifica la Ley de Cantabria de 12/2016, de 17 de junio, de Caza, introduciendo un nuevo artículo 46.bis) relativo a la nueva figura de los Planes de gestión de especies cinegéticas, cuyo apartado cuarto, en recta aplicación de la normativa básica constituido por el artículo 19 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y Biodiversidad, dispone que los mismos se supeditan a los instrumentos de ordenación y planificación de los espacios naturales protegidos, así como de las especies catalogadas como amenazadas. De otro, debe destacarse la Resolución de 23 de julio de 2018 que aprueba el Programa de acción selectiva de ungulados en el Parque Nacional de Monfragüe para los años 2018-2019, en la que se destaca que del estudio realizado durante los años 2016 y 2017 se ha determinado que existe un impacto alto o muy alto sobre el 62'5 % de la superficie del Parque Nacional en la vegetación, así como que se detecta hasta un 72% del territorio con calidad baja o muy baja en los ejemplares de ciervo del Parque Nacional y su entorno. En todo caso, se establece que estas actuaciones quedan encuadradas en un Programa de Acción Selectiva que será desarrollado anualmente conforme a las directrices básicas establecidas en un Plan de Acción Selectiva, en el caso de que este último estuviera aprobado, y, hasta tanto se apruebe, conforme a lo estipulado en el Plan Rector de Uso y Gestión y los datos obtenidos en los últimos estudios científicos o técnicos

Desde otra perspectiva, en atención a la regulación de precios públicos relacionados con materia de uso público, podemos significar la Orden TES 79/2018, de 20 de junio, aprueba los precios públicos para la prestación de servicios en los espacios naturales de protección especial en Cataluña, así como la Orden 20 de junio de 2018 por la que se crea y regula el precio público para prestación de servicio de transporte al interior del Parque Regional de Calnegre y Cabo Cope (Región de Murcia) o,

igualmente, la Ordenanza de 15 de octubre de 2018, reguladora del precio público para el acceso i el estacionamiento en el Parque Natural de Ses Salines (Islas Baleares).

3. NOVEDADES JURISPRUDENCIALES EN 2018

Desde un punto de vista jurisprudencial, se exponen las principales novedades que determina inciden en la necesidad de los poderes públicos en dotar de mayor seguridad jurídica la situación de nuestros de espacios naturales protegidos.

3.1. LIMITACIONES SOBRE NAVEGACIÓN AÉREA Y SOLUCIONES NORMATIVAS

Como anticipábamos, en materia de navegación aérea sobre espacios naturales protegidos, materia controvertida, hemos asistido a una doble novedad, tanto judicial como normativa que, a la postre, esta última, ha supuesto una solución con visos de asentarse de manera definitiva.

Como punto de partida, la Disposición Adicional undécima de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y Biodiversidad, intitulada “*Uso del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo*” determinaba una configuración en clave estatal de la competencia:

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

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

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

Navegación Aérea) habían diseñado una mínima preocupación legislativa por la materia.

Como consecuencia de ello, algunas Comunidades Autónomas, frente al criterio sentado por la Sentencia del Tribunal Constitucional 82/2012, de 18 de abril, que establecía la materia como competencia exclusiva del Estado, regularon la materia en algunos Planes de Ordenación de Recursos Naturales, en atención al Fundamento de Derecho cuarto de la Sentencia del Tribunal Constitucional 154/2014, de 25 de septiembre, *“La Ley del patrimonio natural y de la biodiversidad, impone la prevalencia de los intereses ambientales a los que sirven los planes de ordenación de los recursos naturales sobre cualesquiera otros intereses públicos, ampliando sustancialmente la previsión del art. 5 de la Ley 4/1989, 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestre, hoy derogada”*.

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

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

De este modo, el artículo 19 del Real Decreto 1180/2018, de 21 de septiembre, define a los espacios naturales protegidos como zona restringidas para la protección ambiental, limitándose en atención a lo que de manera consensuada establezcan Administración General del Estado y Comunidades Autónomas con competencia en materia de gestión acuerden en aras a la protección adecuada del espacio *“teniendo en cuenta la evaluación científica de los efectos potencialmente peligrosos de dicho tráfico y las evidencias científicas existentes”*, de acuerdo con los

principios de proporcionalidad, no discriminación y coherencia así como las competencias delimitadas en el artículo 22.

3.2. UN HITO ADICIONAL EN LA HISTORIA DEL HOTEL UBICADO EN LA PLAYA DE EL ALGARROBICO (ALMERÍA)

Si, como hemos reiterado, la situación quedó delimitada con nitidez con las Sentencias del Tribunal Supremo 272/2016 (zonificación), 345/2016 y 346/2016 (ambas sobre retracto Aún once años después de residenciarse en la Administración de Justicia), aun encontramos algunos pronunciamientos judiciales que, en todo caso, quedan a la espera de la Resolución de los recursos relativos a la responsabilidad patrimonial planteada.

En este caso, nos referimos a la Sentencia del Tribunal Supremo 634/2018, de 19 de abril (recurso de casación 124/2017) relativa a la zonificación del sector ST-2 (Canillar), que, en palabras del Alto Tribunal, debe seguir la misma suerte que el sector ST-1 (Algarrobico), al señalar que *“el Ayuntamiento de Carboneras procedió ---de conformidad con el Decreto de referencia--- a la conversión de sus antiguas Normas Urbanística de 1997 en Plan General de Ordenación Urbana, y, si bien es cierto que en aquellas Normas los dos sectores concernidos (ST-1 y ST-2) estaban clasificados como urbanizables, sin embargo, en el PORN de 2008 (Decreto 11/2008, de 22 de enero (LAN 2008, 66)) se consideraron como protegidos, y a este debió de adaptarse el Acuerdo impugnado, como, por otra parte, había ordenado el Decreto 26/2009, de 3 de febrero (LAN 2009, 132) , por el que fue aprobado el Plan de Ordenación Territorial del Levante Almeriense (POTLA)”*, todo ello porque en relación con los terrenos comprendidos en el Sector ST-2 de las NNSS de Carboneras, denominado "El Canillar", -también incluido por el PORN de 1994 dentro de los límites del Parque Natural como espacio protegido no urbanizable, la mencionada STS 272/2016 , de 10 de febrero, declara la conformidad a derecho de las disposiciones del PORN 2008 que le afectan.

3.3. EJECUCIÓN DE SENTENCIA RESPECTO OBRAS ILEGALES EN ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS

Al respecto, resulta muy ilustrativa las Sentencias 24/2018, de 24 de enero, de la Audiencia Provincial de Las Palmas (ARP 2018/478) cuando en el seno del procedimiento penal se debate acerca de la procedencia de la demolición, como consecuencia lógica de Sentencia condenatoria en el ámbito penal. Como señala su Fundamento de Derecho cuarto *“(...) la Sentencia, también de la Sala Tercera, de 28 de marzo de 2006 (RJ 2007,*

1848), ha insistido en la inaplicabilidad del principio de proporcionalidad al señalar que: " Esta Sala del Tribunal Supremo ha declarado reiteradamente que en los casos de actuaciones contrarias al planeamiento urbanístico es imprescindible restaurar la realidad física o transformada por la acción ilegal, de manera que no existe la posibilidad de optar entre dos o más medios distintos y no es, por tanto, aplicable el principio de proporcionalidad".

En el mismo sentido, la Sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid 364/2018, de 16 de mayo recuerda que "la STS 73/2018 destaca la naturaleza de regla prioritaria que ha de tener la demolición como medida restauradora del orden vulnerado y afirma que la regla general es que se acuerde la demolición; la excepción, que se eluda ese pronunciamiento por circunstancias especiales". Asimismo, interesa destacar el análisis del tipo agravado que señala el art. 338 CP, cuando recoge que no basta así la "alteración" a la que se refieren los peritos, sino que es necesario una afectación más profunda, un perjuicio o deterioro del espacio natural protegido y el grado del mismo, su carácter reversible o irreversible y que, obviamente, deberá ser acreditada, pues en caso contrario, si no se ha probado el plus de antijuridicidad supondría una grave y evidente conculcación del principio "non bis in ídem". Debe de tenerse en cuenta que dicho criterio difiere del contenido en la Sentencia del Tribunal Supremo 1250/2001, de 26 de junio, para la cual "la agravación implica algo cualitativamente distinto, es decir, que el espacio natural esté reconocido y haya sido ya calificado administrativamente como protegido, y siendo ello así debió operar la agravante específica, pues el delito base no comporta dicha cualidad fáctica específica".

3.4. LÍMITES Y LIMITACIONES A LA PROPIEDAD EN ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS

En este bloque de Sentencias, resulta interesante principiar por la dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Granada, Sentencia 822/2018, de 3 de mayo (RJCA 2018/1159), la cual, realizando una exégesis jurisprudencial sobre la materia, concluye que el derecho a ser indemnizado, vía expropiación forzosa, procede en los supuestos de terrenos de propiedad privada afectados por la declaración de espacios naturales protegidos, tan sólo en los supuestos en que concurren los requisitos delimitados en el art. 23 de la Ley 2/89 (LAN 1989, 237), como normativa de aplicación especial en la materia, esto es, que se produzcan limitaciones singulares por afectar a facultades en ejercicio cuyo contenido esté permitido en suelo no urbanizable y que supongan una lesión efectiva para los titulares. Para ello, precisa, debe analizarse si los terrenos de titularidad privada, antes de la

declaración de un espacio natural protegido, tenían aprovechamientos concretos y singulares, cuyo ejercicio se hubiera limitado o anulado con la inclusión de los mismos en el ámbito territorial de dicho espacio, lo que convierte a la pericial de parte en una verdadera prueba de carga, que deberá ser desvirtuada, cuando proceda, por los informes técnicos de las Administraciones Públicas.

También resulta oportuno citar la Sentencia del Tribunal Supremo 1112/2018, de 2 de julio, en el que se analiza el recurso de casación 2448/2016 dictado contra la Sentencia de 18 de mayo de 2016 de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Islas Baleares, cuyo antecedente principal reside que en fecha 18 de mayo de 2008, entra en vigor la Ley del Parlamento Balear 4/2008, de 14 de mayo, de medidas urgentes para un desarrollo territorial sostenible en las Illes Balears, que en su artículo 9 introduce modificaciones del ámbito de algunas áreas de especial protección. En concreto, se modifica el anexo I, cartografía, de la Ley 1/1991, de 30 de enero (LIB 1991, 37), de espacios naturales y régimen urbanístico de las áreas de especial protección de las Illes Balears, de modo que el "área natural de especial interés" del Cap Llibrell- Cap Martinet, abraza parte de los terrenos de la urbanización "Roca Llisa" afectando a la parcela de la recurrente que pasa a quedar clasificada como suelo rústico protegido. El recurso de casación resulta finalmente desestimado, si bien, por razones procesales, dejándose incólumes los pronunciamientos de instancia.

Finalmente, también puede citarse la Sentencia 413/2018, de 12 de julio, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia (rca 4250/2015) que desestima demanda de responsabilidad patrimonial por la ausencia previa de patrimonialización de derechos en atención a la inclusión previa de los terrenos en espacio natural protegido.