

Espacios naturales protegidos: la urgencia ante el fenómeno de la despoblación

DANIEL DEL CASTILLO MORA

SUMARIO: 1.- INTRODUCCIÓN. 2.- NOVEDADES NORMATIVAS EN 2017. A) Protección. B) Declaración. C) Planificación. D) Organización y Participación Social. E) Subvenciones. F) Uso Público. 3.- NOVEDADES JURISPRUDENCIALES EN 2017. El Plan Director de la Red de Parques Nacionales y el Gobierno en funciones. El caso del hotel en la playa de El Algarrobico: zonificación y retracto. La anulación del PRUG del Parque Natural “Archipiélago de Chinijo”. La impugnación de las normas de planificación ambiental dictadas en sustitución de las anuladas del Parque Natural de las Fuentes del Narcea, Degaña e Ibias. La anulación del Plan Especial de Ordenación del Complejo Turístico-Recreativo "Parque Temático Paramount" en Murcia. F) Las obras y construcciones realizadas sin autorización.

RESUMEN: La despoblación vertiginosa del medio rural y, por ende, de los espacios naturales protegidos, requiere de medidas urgentes como medio de afrontar el cambio global. La tesitura de demorar acciones estructurales que combatan esta situación traerá consecuencias dramáticas a medio plazo para los espacios naturales protegidos.

ABSTRACT: Urgent measures to solve the dramatic depopulation of rural areas, and so, of Protected areas, needed to be taken to face global change. Structural actions in order to tackle this

situation cannot be put off without assuming dramatic consequences in the medium term.

PALABRAS CLAVE: Espacios Naturales Protegidos; Despoblación; Acciones estructurales.

KEY WORDS: Protected Areas; Depopulation; Structural actions.

1.- INTRODUCCIÓN

El año 2017 nos ha traído un año de transición de celebraciones en materia de Espacios Naturales Protegidos. Transición de la celebración de nuestra Centenaria Ley de Parques Nacionales de 8 de diciembre de 1916 a la Ley de 24 de julio de 1918, de Declaración del Parque Nacional de Covadonga y el Real decreto de 16 de agosto de 1918 creando el Parque Nacional del Valle de Ordesa o del río Ava, en el Pirineo del Alto Aragón, fijando sus límites y extensión y los del Parque Nacional de Covadonga. Sirva de ejemplo de su interés normativo el Decreto 123/2017, de 18 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se crea la Comisión Aragonesa para la Conmemoración del Centenario de la declaración del Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido.

Resulta necesario recordar que España ha sido y sigue siendo un país pionero en conservación de la Naturaleza, muy especialmente en materia de espacios naturales protegidos, pero también resulta necesario recordar que en los últimos años los factores de presión sobre éstos, provocados por la acción del hombre fundamentalmente, se han multiplicado.

Nuestra Centenaria Ley de 8 de diciembre de 1916 tenía una clara motivación de acercamiento del hombre urbano al campo, buscando sensibilizar y cultivar en el gusto por la Naturaleza, aparte de buscar una proyección de recuperación de terrenos degradados y abandonados. Si bien ha ido dando sus frutos, hoy día nos encontramos ante una encrucijada que puede marcar un devenir mucho más complejo del que nos pensamos.

Dicha encrucijada viene principalmente marcada, además de los clásicos factores que inciden en el cambio global, como pueden ser el cambio climático, los incendios forestales o, incluso, la necesidad de una política de estado sobre la educación, por la existencia de una preocupante situación de despoblación del mundo rural, que puede tener consecuencias perniciosas sobre el medio. En este sentido, debe citarse el Informe de la

Comisión de Despoblación de la Federación Española de Municipios y Provincias de enero de 2017, titulado "Población y Despoblación en España 2016", del que podemos extraer tres ideas muy claras:

- a) La crisis demográfica de conjunto en la que está inmersa España;
- b) La cada vez más crítica situación de las provincias más azotadas, desde hace décadas, por la despoblación;
- c) La cada vez más preocupante situación de las áreas rurales, castigadas por el éxodo rural, por la falta de renovación generacional, por una pérdida continua de habitantes y un envejecimiento de sus censos.

Ello conlleva, entre otras consecuencias, una mayor degradación del suelo y la vegetación y, por tanto, se abone el terreno para que los incendios forestales tengan una presencia cada vez más intensa y peligrosa; la falta de control de ganado, con lo que el terreno se cuida menos; así como, una densidad de población desequilibrada.

Resulta, por tanto, necesario dotar a estos espacios de un marco de actuación legal honesto, donde la viabilidad sostenible de los espacios naturales protegidos deje de ser un mero adjetivo desechable, para imbuirse de una realidad sustantiva que permita la siempre difícil tarea de conciliar conservación y desarrollo.

En definitiva, hace falta un profundo cambio estructural en las políticas dirigidas al medio rural, en la que exista una verdadera apuesta de poner en valor el capital natural y los servicios ecosistémicos, con mayor claridad en los espacios naturales protegidos. Debemos reencontrar ese espíritu de acercamiento del mundo urbano al rural que marcaba la Ley de 1916, con el fin de fomentar la conservación de los espacios naturales protegidos desde una perspectiva realista, solidaria y sostenible.

2.- NOVEDADES NORMATIVAS EN MATERIA DE ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS EN 2017

Con ánimo de sistematizar las principales novedades en materia de espacios naturales protegidos durante el año 2017, 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.

A) PROTECCIÓN

La gran aportación para el año que estamos analizando, desde la perspectiva autonómica, viene constituida por la Ley 4/2017, de 13 de julio, Ley del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias (LCAN 2017\189). La Norma legal parte de la idea de conciliar los distintos usos del suelo, incluyendo las normas que regulan la protección, la ordenación y su uso en espacios naturales protegidos, recuperando la sistemática que ya tenía la Ley de Ordenación del Territorio de 1999 y con la vocación de englobar todas las reglas fundamentales de la ordenación del suelo y hacerlo de modo sistemático y congruente.

Si bien parece que las novedades en materia de conservación de espacios naturales protegidos no son cuantitativamente destacadas, cualitativamente deben destacarse dos por su especial importancia.

Por un lado, con el deseo que se extienda a futuras regulaciones en la materia, se establece como principio específico, ex art. 5.1.e) el principio de no regresión de los espacios naturales, sin perjuicio de la revisión de las categorías de protección, como de la incorporación de nuevos espacios, cuando resulte legalmente procedente con sujeción a la legislación básica estatal. De este modo, señala el legislador canario que, en materia de espacios naturales protegidos, no tienen vuelta atrás los principios estructurales relativos a la contención en el consumo de suelo rústico, la reconducción del uso residencial en el suelo rústico hacia los asentamientos, la compacidad del crecimiento de la ciudad exigiendo la contigüidad del suelo urbanizable con el urbano, así como la práctica prohibición de clasificar nuevo suelo con destino turístico.

Por otro lado, como segunda novedad más significativa debe aludirse al carácter imperativo, y no potestativo, de las actuaciones públicas en el ámbito de las áreas de influencia socioeconómica en orden a la compensación de poblaciones y municipios afectados por los espacios naturales protegidos (art. 185).

Desde la perspectiva de la planificación, el marco de referencia para el resto de instrumentos de planificación viene constituido por las directrices de ordenación (arts. 87 ss.), debiendo destacarse en el segundo escalón, de manera intermedia, la previsión de los denominados planes insulares de ordenación (arts. 94 ss.).

Hubiese redundado en la eficacia de la norma integrar en el Capítulo IV del Título IV (dedicado al “Régimen Jurídico de los Espacios Naturales Protegidos”) integrar la regulación del régimen de autorizaciones en los mismos, a fin de dotar a la norma de una mayor proyección sistemática.

Finalmente, debe destacarse 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.

Una segunda norma que debemos destacar viene constituida por el Decreto 95/2017, de 21 de septiembre, por el que se crea la Red de Reservas de la Biosfera de Galicia. Actualmente Galicia contribuye a la Red española de reservas de la biosfera con seis reservas de la biosfera, de las que cuatro se encuentran íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma de Galicia (Terras do Miño, Área de Allariz, Os Ancares Lucenses y Montes de Cervantes, Navia y Becerreá y Mariñas Coruñesas e Terras do Mandeo), otra comparte territorio con el Principado de Asturias (Río Eo, Oscos y Terras de Burón) y otra es de carácter transfronterizo con Portugal (Transfronteriza Gerês-Xurés), de modo que se trata de establecer los objetivos comunes de estos espacios creados dentro del Programa MaB de la UNESCO con el fin de armonizar la conservación de la diversidad biológica y cultural y el desarrollo económico y social a través de la relación de las personas con la naturaleza.

De manera incidental, pero reflejo de la importancia en la estrategia global de una conservación dinámica de los espacios naturales protegidos, debe citarse el Decreto 172/2017, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Plan Director de las Dehesas de Andalucía, se crea su Comité de Seguimiento y se modifica el Decreto 57/2011, de 15 de marzo, por el que se regula la Comisión Andaluza para la Dehesa y el Decreto 530/2004, de 16 de septiembre, por el que se regula la composición, las funciones y el régimen de funcionamiento del Consejo Andaluz de Biodiversidad. De igual forma, en aras a la proyección que puede tener sobre las actividades que pretendan desarrollarse en los espacios naturales protegidos debe citarse la Ley 6/2017, de 8 de mayo, de Protección del Medio Ambiente de la Comunidad de la Rioja.

B) DECLARACIÓN

Desde la perspectiva de la norma básica, se han promulgado varias normas que inciden en este punto.

Así, debemos principiar citando la Resolución de 9 de junio de 2017 de la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de mayo de 2017, por el que se autoriza la inclusión en la Lista del Convenio de Ramsar, relativo a humedales de importancia internacional, especialmente como hábitat de aves acuáticas, del Marjal de Almenara, en la Comunitat Valenciana (RCL 2017\819). Igualmente, mediante Orden APM/660/2017, de 30 de junio, se regula la reserva marina de Cabo de Palos-Islas Hormigas, y se define su delimitación y usos permitidos (RCL 2017\909). Finalmente, debe citarse la Resolución de 13 de diciembre de 2017 del Organismo Autónomo de Parques Nacionales (RCL 2017\1500), por la que se publica la aprobación por la UNESCO de la ampliación de la Reserva de la Biosfera Marismas del Odiel, Andalucía.

Desplazándonos al nivel autonómico, el primer hito a destacar lo encontramos con la Ley 2/2017, de 27 de junio, de Declaración del Parque Natural Marítimo-Terrestre Es Trenc-Salobrar de Campos, que constituye uno de los sistemas litorales con mayor valor ecológico de la isla de Mallorca y de toda la costa mediterránea. Tras más de quince años de retraso, con una presión antrópica en un momento álgido, la presión de los colectivos sociales ha dado sus frutos, garantizando a todos los actores una mayor seguridad jurídica en el desarrollo de las actividades, a la par que garantizando la conservación del espacio.

Asimismo, debemos traer a colación la batería de decretos de declaración promovidos en la Comunidad Autónoma de Extremadura tanto de los Lugares de Interés Científico, como en Parques Periurbanos. Pueden citarse, en este sentido, respecto los primeros, el Decreto 17/2017, de 14 de febrero, por el que se declara el Lugar de Interés Científico «Sierra del Cordel y Minas de Burguillos del Cerro» (LEXT 2017/43), en el término municipal de Burguillos del Cerro, así como el Decreto 171/2017, de 17 de octubre, por el que se declara el Lugar de Interés Científico «Minas de Santa Marta», en el término municipal de Santa Marta de los Barros (LEXT 2017/302). Mientras, en cuanto a los Parques Periurbanos, deben destacarse el Decreto 14/2017, de 14 de febrero, que Declara el Parque Periurbano de Conservación y Ocio «Dehesa Boyal de Aceituna» (LEXT 2017/40), en el término municipal de Aceituna, el Decreto 16/2017, de 14 de febrero, que declara el Parque Periurbano de Conservación y Ocio «Las Quinientas», en el término municipal de Berlanga (LEXT 2017/42), el

Decreto 141/2017, de 5 de septiembre, por el que se declara el Parque Periurbano de Conservación y Ocio «Los Basileos», en el término municipal de Maguilla (LEXT 2017/265) y, finalmente, el Decreto 142/2015, de 5 de septiembre, que declara el Parque Periurbano de Conservación y Ocio «El Chaparral», en el término municipal de La Albuera.

Desgranando otros hitos, debe citarse el Decreto 36/2017, de 21 de julio, por el que declara áreas naturales singulares determinados espacios de la Comunidad Autónoma de La Rioja y aprueba sus normas de protección (LLR 2017/152). De conformidad con el artículo 18.1 de la Ley 4/2003, de 26 de marzo, de Conservación de Espacios Naturales de La Rioja, las Áreas Naturales Singulares son espacios naturales que poseen un carácter singular dentro del ámbito regional en atención a sus valores botánicos, faunísticos, ecológicos, paisajísticos y geológicos, o a sus funciones como corredores biológicos, y cuya conservación se hace necesario asegurar aunque, en algunos casos, hayan podido ser transformados o modificados por la explotación y ocupación humana. En este sentido, se declaran las áreas naturales singulares de las Zonas húmedas y yasas de La Degollada y El Recuenco' en el término municipal de Calahorra, el 'Carrizal de Cofin' en el término municipal de Alfaro, el 'Carrascal de Villarroya' en el término municipal de Villarroya, así como 'Dolinas de Zenzano' en el término municipal de Lagunilla del Jubera. Del mismo modo, se delimita territorialmente las mismas y se aprueba las respectivas Normas de Protección.

En el mismo grupo debe situarse la Ley 1/2017, de 28 de marzo, que amplía los límites del Parque Natural Lago de Sanabria y alrededores (Zamora), se modifica su denominación por la de Parque Natural Lago de Sanabria y Sierras Segunda y de Porto (Zamora), y se establece su régimen de protección, uso y gestión (BOE 24 abril 2017, núm. 97). En base a dicha norma, el Parque Natural pasa a poseer una superficie aproximada de 32.302 ha frente a las 22.679 ha del año 1990, modificando asimismo su denominación.

Del mismo modo, respecto Castilla y La Mancha debe citarse el Decreto 63/2017, de 12 de septiembre, que declara el Monumento Natural Estratotipo de Fuentelsaz (LCLM 2017/242).

En cuanto a las previsiones normativas relativas al inicio de tramitaciones para la protección de espacios naturales protegidos, cabe reflejar en la Comunidad Valenciana la Orden 6/2017, de 14 de febrero por la que se acuerda iniciar el procedimiento de declaración del Paisaje Protegido de la Sierra Escalona y su entorno (LCV 2017/66). Asimismo, en

Galicia la Orden de 14 de febrero de 2017, declara, de forma provisional, como espacio natural de interés local el espacio Río Abelleira, en el ayuntamiento de Carral (LG 2017/45) debiendo recordarse que la normativa autonómica gallega contempla dicha figura estableciendo la posibilidad de que, por petición de un ayuntamiento y previo informe de la consellería con competencias en política territorial y urbanismo, la consellería competente en materia de conservación de la naturaleza podrá declarar como tal aquellos espacios integrados en su término municipal que por sus singularidades sean merecedores de algún tipo de protección de sus valores naturales. Finalmente, el apartado 38 de la Disposición adicional 92 de la Ley 4/2017, de 28 de marzo, de Presupuesto de la Generalidad de Cataluña, prevé que el Gobierno, dentro de las disponibilidades presupuestarias para 2017, debe disponer de los fondos necesarios para iniciar los trámites para la modificación de la delimitación de las zonas protegidas del delta del Llobregat, en la comarca del Baix Llobregat, sobre la base de los estudios realizados por SEO y con la participación del Consorcio para la Protección y la Gestión de los Espacios Naturales del Delta del Llobregat.

C) PLANIFICACIÓN

Por su carácter de norma básica, saltando el orden cronológico, debemos hacer mención, en primer lugar al Real decreto 1005/2017, de 24 de noviembre, que modifica el Plan Rector de Uso y Gestión del área protegida de las Islas Medes, aprobado por el Decreto 222/2008, de 11 de noviembre, se establecen las reglas de aplicación durante su vigencia transitoria y se crea el Consejo Científico del Parque Natural del Montgrí, las Islas Medes y el Baix Ter (BOE 29 de noviembre de 2017, núm. 290). Debe tenerse en cuenta que la aprobación de dicho texto por norma estatal viene motivado por cuanto el Consejo de Ministros que aprobó dicha norma reglamentaria fue convocado con arreglo al Acuerdo del Pleno del Senado de 27 de octubre de 2017 por el que se aprueban las medidas requeridas por el Gobierno, al amparo del artículo 155 de la Constitución.

Desde la óptica de la normativa autonómica, debe resaltarse que mediante Decreto 87/2017, de 5 de diciembre se aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional de las Tablas de Daimiel (LCLM 2017/296), instrumento de planificación muy demandado desde distintos sectores respecto de este espacio que ya fue declarado Parque Nacional en 1973 y, desde entonces, se halla sometido a una protección jalonada por una serie de reconocimientos y declaraciones posteriores bajo criterios europeos e internacionales. En este sentido, debe recordarse que, dado que la Comunidad de Castilla y La Mancha no ha asumido las competencias en la materia (cfr. Disposición Transitoria primera de la Ley 30/2014, de 3 de

diciembre, de Parques Nacionales), la gestión del Parque Nacional de Las Tablas de Daimiel se articula a través de una Comisión Mixta de Gestión, integrada por el mismo número de representantes de la Administración General del Estado y de la Comunidad Autónoma. De conformidad con su Disposición Adicional primera, el mismo se aprueba por un período de diez años.

Del mismo modo, debemos dejar constancia, a nivel autonómico de Andalucía, tanto del Decreto 1/2017, de 10 de enero, que declara Zonas Especiales de Conservación y aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de las Reservas Naturales de las Lagunas de Cádiz, el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de las Reservas Naturales de las Lagunas de Málaga, el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de las Reservas Naturales de las Lagunas de Sevilla (LAN 2017/32), como del Decreto 2/2017, de 10 de enero que declara la zona especial de conservación Punta Entinas-Sabinar (ES0000048) y se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Reserva Natural y el Paraje Natural Punta Entinas-Sabinar (LAN 2017/28), tanto del Decreto 150/2017, de 19 de septiembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del ámbito Los Alcornocales, amplía el ámbito territorial del Parque Natural Los Alcornocales y de la Zona de Especial Protección para las Aves Los Alcornocales (ES0000049), y aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Los Alcornocales (LAN 2017/266), como, finalmente, del Decreto 191/2017, de 28 de noviembre, por el que se declara la zona especial de conservación Sierras de Cazorla, Segura y Las Villas (ES0000035) y se aprueban el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Sierras de Cazorla, Segura y Las Villas (LAN 2017/354). Debe recordarse que éste último cuenta con una extensión de 214 300 hectáreas, tratándose, en términos de superficie, del mayor espacio protegido de España y el segundo de Europa.

En Cantabria, el Decreto 60/2017, de 7 de septiembre, aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de las Dunas de Liencres, Estuario del Pas y Costa Quebrada (LCTB 2017/240), mientras que en el País Vasco, el Decreto 3/2017, de 10 de enero, aprueba la parte normativa del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de Armañón, 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) Armañón ES2130001 (LPV 2017/16)

El régimen de actualización de los Planes Rectores de Uso y Gestión de las Reservas Naturales ha sido igualmente intenso en Navarra, afectando a las de “Basaura” (Decreto Foral 8/2017, de 15 de febrero) “Sotos de Arquillo y Barbarances”, “Sotos de Lobera y Sotillo” y “Sotos Gil y Ramal Hondo” (Decreto Foral 14/2017, de 8 de marzo), “Soto del Ramalete”, “Soto de la Remonta” y “Sotos del Quebrado, el Ramillo y la Mejana” (Decreto Foral 15/2017, de 8 de marzo), “Nacedero de Urederra” y “Barranco de Laisa” (Decreto Foral 16/2017, de 8 de marzo), “Foz de Arbayún”, “Acantilados de la Piedra y San Adrián” y “Foz de Lumbier” (Decreto Foral 43/2017, de 24 de mayo), “Foz de Iñarbe”, Poche de “Chinchurrenea” y “Gaztelu” (Decreto Foral 45/2017, de 14 de mayo), “Peñalabeja” (Decreto Foral 46/2017, de 24 de mayo).

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, incluyendo, en algunos casos, la alteración de los límites como en Cantabria, la Montaña Oriental Costera, puesto que se observa una carencia en cuanto a la representatividad de zonas costeras con gran relevancia paisajística formadas por importantes relieves de carácter calcáreo.

D) ORGANIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN SOCIAL

En materia de organización, una de las novedades más destacadas viene de la mano de la Ley 10/2017, de 24 de noviembre, por la que se aprueba la Tercera modificación de la Ley del Principado de Asturias 5/91, de 5 de abril, de Protección de Espacios Naturales, con idea de ir asumiendo los pronunciamientos de las sentencias del Tribunal Supremo 519/2013, de 29 de enero (RJ 2013, 3190) , y 532/2013, de 30 de enero (RJ 2013, 3921). Dichas Sentencias apuntaban la necesidad de una mayor representatividad de los propietarios privados que aportan terrenos a los espacios naturales protegidos, de modo que a través de dicha Ley se modifica la composición de los máximos órganos gestores, esto es, las Comisiones rectoras. En la misma línea, debe citarse en el Principado de Asturias el Decreto 44/2017, de 28 de junio, que aprueba la cuarta modificación del Decreto 82/2004, de 28 de octubre (LPAS 2004\277), por el que fija el número total de representantes de la Junta y de la Comisión Rectora del Parque Natural de las Fuentes del Narcea, Degaña e Ibias y su forma de designación.

En Extremadura debe dejarse constancia del Decreto 15/2017, de 14 de febrero que modifica el Decreto 101/2004, de 28 de junio, por el que se regula la Junta Rectora de la Reserva Natural de la Garganta de los Infiernos (LEXT 2017/41).

Finalmente, desde una perspectiva fundamentalmente formal, cabe citar, en Cataluña, la modificación, mediante sendos Acuerdos de 25 de abril y 11 de julio, de los Estatutos de los Consorcios para la Protección y la Gestión tanto del Espacio de Interés Natural de Les Gavarres como El Ripollés.

E) SUBVENCIONES

En una competencia adjetiva de quien ostenta la gestión en el espacio natural protegido correspondiente (cfr. entre otras, STC 194/2004, de 10 de noviembre), 2017 no ha dejado de ser un año prolijo en la materia.

Siguiendo con el orden lógico, en el ámbito de la normativa básica, debe citarse únicamente la Resolución de 23 de febrero de 2017, por la que se publica las Bases Regulatoras de la concesión de ayudas por la Fundación Biodiversidad, siendo una de las líneas el desarrollo de actuaciones elegibles en espacios naturales protegidos.

Descendiendo al ámbito autonómico, debe principiarse por la Orden de 10 de julio de 2017, que establece las bases generales que han de regir las convocatorias para la concesión de subvenciones en las áreas de influencia socioeconómica de los Parques Nacionales de Canarias (LCAN 2017/191). Asimismo, pueden citarse la Orden de 26 de julio de 2017 que aprueba las bases reguladoras de las subvenciones a los espacios naturales de Cataluña, a los hábitats y especies, en el marco del Programa de desarrollo rural de Cataluña 2014-2020 (LCAT 2017/486), la Orden DRS/1011/2017 de 23 de junio que aprueba el gasto de las compensaciones a favor de los ayuntamientos en municipios incluidos en áreas de influencia socioeconómica de los espacios naturales protegidos de Aragón (LARG 2017/355) y, finalmente, la Orden DRS/2304/2017, de 26 de diciembre, Convoca subvenciones para inversiones en activos físicos en Espacios Naturales Protegidos en el marco del Programa de Desarrollo Rural para Aragón, 2014 - 2020, para el año 2018 (LEG 2018/35).

Del mismo modo, la Resolución 368/2017, de 31 de agosto, aprueba las bases reguladoras para concesión de las ayudas a la gestión sostenible de los espacios naturales incluidas en la Medida 7.6.1 del Programa de Desarrollo Rural de Navarra 2014-2020, y se aprueba la convocatoria de ayudas para el año 2017. De manera análoga, pueden citarse tanto la

Resolución de 20 de abril de 2017, que aprueba la convocatoria de subvenciones a entidades locales año 2017 en Asturias (Línea 5. Restauración y/o recuperación de la Red de Espacios Naturales Protegidos), como, finalmente, la Resolución 62/2017, de 27 de enero, que convoca para el año 2017 las subvenciones para conservación de las vías pecuarias y su utilización para movimientos trashumantes de ganado en espacios naturales protegidos en La Rioja.

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 cabe destacar el aumento considerable de las relacionadas con líneas para la recuperación de zonas ubicadas en espacios naturales protegidos derivada de las consecuencias de incendios forestales.

F) USO PÚBLICO

Desde la perspectiva de la normativa básica, la Resolución de 27 de marzo de 2017 de la Secretaría General de Pesca (RCL 2017/601) aprueba los criterios de buceo responsable en reservas marinas, señalando la misma norma que, dada la proyección universal de la actividad, resultaba necesario establecer unos criterios que aseguren tanto la seguridad del propio buceador como la conservación de las zonas donde se desarrolla la actividad deportiva.

Desde la óptica autonómica, la Ley 11/2017, de 1 de diciembre, por la que se aprueba la Segunda modificación de la Ley del Principado de Asturias 8/1996, de 27 de diciembre, de declaración del Parque Natural de Redes, incluye, tras una petición social amplia, la compatibilidad de actuaciones de navegación, turística y deportiva, con la conservación del espacio, en la búsqueda de un desarrollo sostenible que permitirá, en palabras del legislador, mejorar las economías de los vecinos del territorio y preservar la riqueza medioambiental del Parque de Redes.

Finalmente, en las Islas Baleares se aprobó la Circular de 21 de septiembre de 2017 sobre la tramitación y evaluación de la afección de las actividades de filmación, las sesiones fotográficas y otros tipos de producciones audiovisuales en espacios de la Red Natura 2000 (LIB 2017/207) motivado por el hecho de que los promotores de una actividad inicien la evaluación ambiental a pocos días para llevarla a cabo, dificulta tanto la evaluación ambiental como la emisión de los informes técnicos

dentro del plazo necesario, dado que la mayor parte de las veces la información aportada es insuficiente, de modo que se establecen los criterios para determinar cuándo una filmación puede tener afección apreciable al espacio.

3.- NOVEDADES JURISPRUDENCIALES EN 2017

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

A) LA GENÉRICA INVIABILIDAD DE LAS IMPUGNACIONES DE NORMAS DE PLANEAMIENTO AMBIENTAL APROBADAS POR GOBIERNO EN FUNCIONES: EL PLAN DIRECTOR DE LA RED DE PARQUES NACIONALES

La Sentencia del Tribunal Supremo 2078/2017, de 27 de diciembre (recurso ordinario 5058/2016) viene a desestimar el recurso interpuesto por varios Ayuntamientos y Concejos de la provincia de León contra el Real Decreto 389/2016, de 22 de octubre, por el que fue aprobado el Plan Director de la Red de Parques Nacionales.

El primer argumento del recurso descansaba en el hecho de haberse aprobado la norma por un Gobierno en funciones, lo que a juicio de los recurrentes suponía una conculcación del art. 21.3 Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de Gobierno. Empero, el Alto Tribunal no comparte dicho criterio. En primer lugar, señala que el Plan Director es el instrumento que posibilita la auténtica “orientación política” contenida en la Ley, pero sin establecerlos, pues los amplios términos en que se redactan las Directrices que en el Plan se contienen admiten las más variadas orientaciones concretas, cuya fijación mediante los PRUG posibilitará la revisión jurisdiccional, sin indefensión para los concretos afectados. En segundo lugar, si el Plan Director regula los supuestos de “Declaración de estado de emergencia por catástrofe medioambiental” y de “Intervención en casos de gestión desfavorable” y, en ambos casos la previa aprobación del Plan Director (artículo 19.1.h de la LPN) constituye un elemento fundamental, a juicio del Tribunal Supremo concurren las notas de urgencia e interés general que permite la adopción de medidas por los Gobierno en funciones, más allá del despacho ordinario de asuntos públicos. Finalmente, una consideración adicional que resulta de la modulación que proclamó la propia STS 194/2004, de 10 de noviembre: la inmediata nulidad de los

preceptos declarados inconstitucionales "podría provocar una desprotección medioambiental de la zona con graves perjuicios y perturbaciones a los intereses generales en juego y con afectación de situaciones y actuaciones jurídicas consolidadas", de manera que la declaración de inconstitucionalidad de algunos preceptos no lleva aparejada su inmediata declaración de nulidad, la cual se difiere hasta el momento en el que las Comunidades Autónomas regulen las modalidades de gestión de los parques nacionales de su competencia".

El segundo de los argumentos, la hipotética vulneración de la autonomía local, también se ve rechazado, por cuanto la genérica alusión al menoscabo en la regulación de las autorizaciones quedará diferido, en cuanto al examen de la legalidad de las mismas, a lo que, en concreto, prevean los respectivos Planes Rectores de Uso y Gestión.

B) EL CASO DEL HOTEL EN LA PLAYA DE EL ALGARROBICO: LA DEMORA DE LO INEVITABLE. LA NECESARIA REGULACIÓN DETALLADA DEL RETRACTO EN MATERIA DE ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS

Aún once años después de residenciarse en la Administración de Justicia, se siguen dictando Sentencias de diversa índole que afectan, de manera directa o indirecta, a la situación de dicha construcción, situación que, en todo caso, quedó delimitada con nitidez con las Sentencias del Tribunal Supremo 272/2016 (zonificación), 345/2016 y 346/2016 (ambas sobre retracto).

Por un lado, precisamente la primera de ellas es la que sirve de fundamento para desestimar sendos recursos de casación interpuestos tanto por el Ayuntamiento de Carboneras (Sentencia del Tribunal Supremo 1772/2017, de 20 de noviembre, recurso de casación 2984/2016) como por la Asociación Cultural Amigos del Parque Natural de Cabo de Gata-Níjar (Sentencia del Tribunal Supremo 1945/2017, de 12 de diciembre, recurso de casación 2867/2016), respectivamente contra las Sentencias desestimatorias dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Granada, en fecha 23 de mayo de 2016 (JUR 2016, 171219 y JUR 2016, 119937), seguido a instancia de los propios recurrentes contra el Decreto 37/2008, de 5 de febrero (LAN 2008, 158) , dictado por la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, por el que fue aprobado el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) y el Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG) del Parque Natural

Cabo de Gata-Níjar, y se precisaron los límites del citado Parque Natural (BOJA número 59, de 26 marzo de 2008).

En ambos recursos se combate la clasificación tanto de los terrenos donde se ubica el hotel de El Algarrobo (sector ST-1), como la zona adyacente, denominada El Canillar (sector ST-2). Y, en ambos casos, las zonas ostentan la protección C-1, como ya dejó sentado la Sentencia del Tribunal Supremo 272/2016, de 10 de febrero, lo que excluye el uso urbanístico, de modo que sigue figurando como espacio protegido no urbanizable en todas las planimetrías por cuanto conserva los valores ecológicos y paisajísticos que tenía en 1994 cuando fue declarado espacio protegido, con independencia de que el Ayuntamiento no haya adaptado su normativa urbanística a tal realidad fáctica. Ello comporta, como señala la primera de las Sentencias apuntadas que no se puede considerar que exista una nueva zonificación, causa u origen de eventuales indemnizaciones a los particulares que deberían haber sido contempladas en la citada memoria económica.

Sin embargo, la solución que parece inevitable, cual es la demolición de la edificación, aún ha de esperar. Y ello debido a que la Sentencia del Tribunal Supremo 1900/2017, de 4 de diciembre (recurso de casación 832/2016) ha entendido que para el ejercicio del retracto administrativo, en cuanto a su consumación, la Administración Pública no está revestida de potestades públicas (acto administrativo), sino que actúa con plena sujeción al Derecho privado (acto de la Administración), lo que comporta que, en caso de discrepancia sobre los efectos del retracto, la vía jurisdiccional que deba conocer sobre dichas controversias no será la vía jurisdiccional Contencioso-administrativa, sino la Civil.

Se trata de una cuestión no resuelta ni pacífica que impone una clarificación por el legislador, so pena de socavar el principio de seguridad jurídica ex art. 9.3 Constitución Española.

Para los partidarios de la tesis civilista, cuyo precursor fue GONZÁLEZ PÉREZ, y acogida en las Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 9 de diciembre de 2002 y de 16 de mayo 2007, “deben distinguirse los llamados *«actos de la administración»* de los *«actos administrativos»*, esto es actos que, junto al requisito de emanar de la Administración Pública, sean consecuencia de un actuar de ésta con facultad de *«imperium»* o en el ejercicio de una potestad que solo ostentaría como persona jurídica-pública, y no como persona jurídica-privada; pues cuando la Administración contienda con el particular sobre cuestiones atributivas de propiedad sobre un bien originariamente privado, sin base en el ejercicio de facultades de expropiación forzosa, y

concretamente, en relación a la titularidad, adquisición y contenido de la propiedad y demás derechos reales, deberá ser resuelto por el Juez ordinario”. A mayor abundamiento, para los partidarios de esta tesis viene reforzada al establecerse en el artículo 249.7 LEC que las acciones de ejercicio del derecho de retracto de cualquier tipo deben ventilarse en juicio declarativo ordinario y por el propio derecho hipotecario, articulada dicha protección a través del principio de legitimación registral de los artículos 1.3 y 38 de la Ley Hipotecaria. Reflejo de esta tesis, la hallamos en las Sentencias del Tribunal Supremo 10 de junio de 1988, 26 de mayo de 2012, entre otras.

Sin embargo, para los partidarios de la tesis administrativista, encabezados por el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, los retractos administrativos no son sino “transferencias coactivas no expropiatorias de la propiedad”, en modo similar a la Expropiación Forzosa, de modo que la transferencia encuentra su causa en el giro o tráfico de la Administración retrayente. En este sentido, resulta de aplicación supletoria el procedimiento administrativo de expropiación forzosa, de modo que La norma no define, sin más un derecho, sino que atribuye a las AAPP la posibilidad de ejercitarlo, no siendo necesario el auxilio del Juez civil ordinario, sino que todas las cuestiones se solventan en el Orden jurisdiccional contencioso-administrativo. Manifestación de esta línea la hallamos en las Sentencias del Tribunal Supremo de 21 de septiembre de 1999 y 10 de octubre de 2000. Como corolario, desde una perspectiva formal, para los partidarios de esta tesis, cuando el legislador opta por la configuración de figuras civiles, se reserva expresamente la utilización del título competencial exclusivo previsto en el artículo 149.1.8 CE relativo a la legislación civil (como por ejemplo sucede en la propia Disposición Final segunda de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y Biodiversidad con el artículo 53 dedicado a la incorporación de la información geográfica en el Registro de la Propiedad), cuestión que no sucede en el artículo 40 para los derechos de tanteo y retracto.

Por ello, ante la situación de incertidumbre sobre los efectos del retracto en materia de espacios naturales protegidos, parece que se impone una regulación que despeje las incógnitas apuntadas.

C) LA CONFIRMACIÓN DE LA ANULACIÓN DEL PRUG DEL PARQUE NATURAL “ARCHIPIÉLAGO DE CHINIJO”

La Sentencia del Tribunal Supremo 2035/2017, de 20 de diciembre, desestimando el recurso de casación formulado por el Gobierno de Canarias contra la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias

302/2016, de 27 de junio (RJCA 2016\843), confirma que la declaración del espacio "Parque Natural Archipiélago Chinijo" recogida en la Ley canaria 12/1994, de 19 de diciembre, de Espacios Naturales de Canarias, ha perdido su vigencia al no tener elaborado el Plan de ordenación de los recursos naturales a que obliga la normativa básica estatal.

A juicio del Alto Tribunal, la formulación del Plan Insular no cumple con los requisitos exigidos en la normativa sectorial de espacios naturales protegidos, ya que ni existe una mínima referencia al contenido de lo que debió ser el PORN del Parque natural del Archipiélago Chinijo, ni contiene la identificación de los peculiares, específicos y concretos recursos naturales objeto de protección de la zona que comprende, ni se ha procedido a la más nuclear y primigenia exigencia del PORN como es, "una descripción y evaluación detalladas de los recursos naturales, su estado de conservación y previsible evolución futura", ni tampoco, se ha procedido a la "descripción e interpretación de sus características físicas, (geológicas, que se añade en la LPNB) y biológicas". Esto es, como señala el artículo 16 de la LPNB, no ha existido "el instrumento específico para la delimitación, tipificación, integración en red y determinación de su relación con el resto del territorio" que todo PORN requiere". Como consecuencia de ello, la ausencia del PORN invalida el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural objeto de recurso, dado que los Planes rectores de uso y gestión, constituyen instrumentos de ejecución y desarrollo de los PORN y siendo ineficaz la declaración misma del Parque, carece de soporte válido el PRUG del Parque.

D) SOBRE LOS CAUCES DE IMPUGNACIÓN DE LAS NORMAS DE PLANIFICACIÓN AMBIENTAL DICTADAS EN SUSTITUCIÓN DE LAS ANULADAS. EL PLAN RECTOR DE USO Y GESTIÓN Y EL PLAN DE DESARROLLO SOSTENIBLE DEL PARQUE NATURAL DE LAS FUENTES DEL NARCEA, DEGAÑA E IBIAS

Como señala la Sentencia del Tribunal Supremo 46/2017, de 18 de enero (recurso de casación 876/216), cuando se anula un instrumento de planificación ambiental mediante Sentencia firme, la ejecución de la sentencia, que declara esa nulidad radical o de pleno derecho, se cumple con la publicación de la sentencia y preceptos declarados nulos en el periódico oficial en que lo hubiese sido la disposición declarada nula, sin que ello impida a la Administración iniciar un nuevo procedimiento

administrativo, sujeto a las normas vigentes, para aprobar otra disposición que sustituya a la declarada nula en sede jurisdiccional.

De este modo, salvo que la nueva disposición se dictase al amparo de la disposición declarada nula, cuya vigencia o validez se tratase de preservar incidiendo en los mismos vicios, defectos o infracciones por los que fue declarada radicalmente nula la disposición en cuestión (en cuyo caso serían de aplicación los incidentes previstos en los artículos 103 y 109 Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa), la vía de la revisión del nuevo instrumento no puede ser, como pretendían los demandantes, el acceso a través de un incidente de ejecución dimanante de la primera Sentencia anulatoria, sino, antes bien, el inicio de un nuevo recurso contencioso-administrativo contra la nueva disposición.

E) LA FALTA DE CERTEZA DE LOS LÍMITES DE LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS COMO FRENO A LAS ACTIVIDADES EMPRESARIALES: LA ANULACIÓN DEL PLAN ESPECIAL DE ORDENACIÓN DEL COMPLEJO TURÍSTICO-RECREATIVO "PARQUE TEMÁTICO PARAMOUNT" EN MURCIA

La Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia 202/2017, de 8 de junio (recurso 711/2013) estima el recurso contencioso administrativo interpuesto por la "Asociación Ecologistas en Acción de la Región Murciana" anulando el Plan Especial de Ordenación del Complejo Turístico-Recreativo "Parque Temático Paramount".

La clasificación de los terrenos en el PGOU como suelo urbanizable por el Ayuntamiento de Alhama de Murcia hubiese obligado a los recurrentes (Asociación de Ecologistas en Acción de Murcia) a la impugnación expresa del mismo, si bien, a juicio de la Sala, la impugnación indirecta ex art- 26 LJCA por los recurrentes del PGOU se deduce sin dificultad de la impugnación del Plan Especial.

Descendiendo al fondo del asunto, ante la falta de aprobación del PORN vista la indefinición de los límites del Parque Regional y del LIC "Carrasco y El Valle" así como la falta de aprobación definitiva del instrumento de planeamiento urbanístico, impide, a juicio de la Sala, que resulte reglada por tales motivos la clasificación de Suelo Urbanizable no sectorizado que se realiza en el Plan General y Especial impugnado así como a que sólo se vea afectada el área de respeto del espacio protegido a

la que se refieren las codemandadas, ya que tales circunstancias impiden valorar su clasificación urbanística a los fines previstos en la legislación urbanística.

F) LAS OBRAS Y CONSTRUCCIONES REALIZADAS SIN AUTORIZACIÓN

Trayendo a colación la Sentencia de la Audiencia Nacional 283/2016, de 17 de mayo (JUR 2016\151752), que estableció la conformidad a Derecho de sanción que resulta más elevada en la Ley 33/1995, de 20 de noviembre, de declaración de Parque Nacional de Cabañeros, respecto la norma básica, la Sentencia de la Audiencia Nacional de 4 de julio de 2017 (JUR 2017/193656) confirma la imposición de sendas sanciones en dicho espacio natural protegido por la construcción de tres cortafuegos y la ampliación de otros sin la debida autorización, de modo que sin discutir las bondades ambientales de dicha construcción, si la misma se realiza sin la autorización y verificación de la Administración ambiental comporta la recta aplicación del art. 81.2 de la vigente Ley 42/2007, de 13 de diciembre. El Parque Natural de Cabañeros es un espacio protegido y la ley declarativa del citado Parque Nacional, establece la obligación de tener autorización administrativa para la ejecución de obras, trabajos, tratamientos selvícolas, siembras o plantaciones en el interior del parque. Por tanto, el incumplimiento de la citada obligación, o lo que es igual la conducta imputada, también se halla tipificada como infracción en la citada Ley que hace referencia no sólo al incumplimiento de las obligaciones y prohibiciones establecidas en los instrumentos de gestión sino también a las establecidas en las normas reguladoras de los espacios naturales protegidos.