

Espacios naturales protegidos: necesidad de una gestión adaptativa en época de pandemia

DANIEL DEL CASTILLO MORA

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. NOVEDADES NORMATIVAS EN 2020. 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 2020. 3.1. Desestimación de la demanda de responsabilidad patrimonial en el caso El Algarrobico (Almería). 3.2. Contradicción judicial a la hora de abordar la ausencia de previsiones económicas sobre las limitaciones o vinculaciones establecidas en los terrenos afectados por el planeamiento. 3.3. Conformidad a derecho de las limitaciones a actividades mineras y de investigación y explotación de hidrocarburos en el Espacio Natural de Doñana. 3.4. La limitación de actividades deportivas en espacios naturales protegidos. 3.5. La demolición de edificaciones ubicadas irregularmente en espacios naturales protegidos.

RESUMEN: La COVID-19 ha determinado una gestión adaptativa de nuestros espacios naturales protegidos, combinando las lógicas medidas sanitarias con las necesarias medidas de conservación de nuestros espacios. Todo ello, no es sino manifestación de un concepto más amplio, cual es el de Cambio Global.

ABSTRACT: COVID-19 has set an adaptive management of our protected natural areas, combining the logical health protection measures with the necessary environmental measures for their sustainable conservation. All of this is but a manifestation of the broader concept of Global Change.

PALABRAS CLAVE: Espacios Naturales Protegidos. Gestión adaptativa. Cambio Global.

KEYWORDS: Protected areas. Adaptative management. Global Change.

1. INTRODUCCIÓN

Los espacios naturales protegidos son uno de los mejores observatorios que tenemos sobre el Cambio Global al que estamos asistiendo. La pérdida de biodiversidad, los devastadores incendios forestales, la pérdida de masa forestal derivada de la degradación de su falta de uso, y, ahora, una pandemia que no ha dejado indiferente a nadie, pero que no constituye sino una patología de un fenómeno más amplio, cual es el Cambio Global, son claros ejemplos de dicha función.

No se puede perder la perspectiva que la situación de 2020, con la pandemia de la COVID-19, ha supuesto una doble consecuencia: por un lado, una parálisis de las políticas de conservación de la naturaleza, puesto que la misma no entiende de la suspensión de los plazos administrativos acordados mediante la Disposición Adicional tercera de la Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 y, por otra, los municipios ubicados en dichos espacios han visto mermadas sus ya delicadas arcas para implementar medidas destinadas a la conservación, si bien, derivado del confinamiento y, principalmente, del teletrabajo se ha producido un paulatino aumento de las áreas rurales y, por ende, de los municipios ubicados en espacios naturales protegidos.

Todo ello nos lleva a una nueva manifestación de la gestión adaptativa en la materia, en un claro contexto de Cambio Global, lo que debería conllevar un intercambio de información actualizado entre los gestores y la comunidad científica para poner en valor, integrar y proceder al seguimiento de las medidas comunes que puedan deducirse de este período en el que aún nos hallamos.

2. NOVEDADES NORMATIVAS EN MATERIA DE ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS EN 2020

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

2.1. PROTECCIÓN

Desde el punto de vista autonómico, la Ley 7/2020, de 2 de julio, de la Agencia de la Naturaleza de Cataluña parte de una idea de compensar la infrafinanciación que, a juicio del legislador autonómico, ha sufrido sistemáticamente las políticas de conservación de la naturaleza en Cataluña, buscando fórmulas más dinámicas y complementarias de gestión. Como señala el propio Preámbulo,

“la gestión de todos los servicios e infraestructuras de que se ha dotado Cataluña a lo largo de tres décadas, como los centros de información, documentación e interpretación de los parques naturales y demás estructuras de ordenación del uso público, los centros de recuperación de fauna salvaje, la cría en cautividad de especies amenazadas, el cumplimiento de la normativa comunitaria en los espacios de la red Natura 2000 y el desarrollo de todo tipo de acciones de gestión de las especies, los hábitats, el patrimonio geológico y los espacios naturales protegidos, exige altas capacidades de coordinación y ejecución en un contexto de cambio global”.

Como función principal, le corresponde diseñar, dirigir, planificar y gestionar el sistema de espacios naturales protegidos, cada uno de los espacios, terrestres y marinos, que forman parte de ellos y el conjunto de la infraestructura verde que los conecta, y formular y tramitar las declaraciones de espacios naturales protegidos, incluidas las figuras propias de convenios, tratados o demás instrumentos internacionales. En cuanto a los espacios marinos y de aguas continentales, esta función se ejerce en los que son competencia de la Generalidad, de acuerdo con la normativa vigente, sin perjuicio de formular y tramitar las declaraciones de espacios naturales protegidos, incluidas las figuras propias de convenios, tratados o demás instrumentos internacionales (art. 3). Habrá que examinar en próximas ediciones cómo se ventila el ejercicio de sus funciones sujeta al derecho privado, como entidad del sector público, si bien deja a salvo la sujeción al

Derecho administrativo para el ejercicio de potestades públicas (art. 9.2 TREBEP). Orgánicamente, se estratifica en el Consejo de Dirección, la Dirección, la Comisión Social y la Comisión Científica.

Sin perjuicio de su análisis en otros Capítulos de esta obra, debe hacerse mención al Decreto-ley 14/2020, de 7 de agosto, en el que se establecen medidas para acelerar la implantación de instalaciones para el aprovechamiento de las energías renovables por la emergencia climática y la necesidad de la urgente reactivación económica. Para las centrales fotovoltaicas, la norma define un gradiente de compatibilidad de los suelos para estas instalaciones, desde los manifiestamente incompatibles como los espacios naturales protegidos con categorías de Reservas Naturales, Parques Naturales, Paisajes Protegidos, o los espacios de la Red Natura 2000 en sus zonas de mayor calidad de la diversidad biológica, entre otros, hasta aquellos espacios de mayor compatibilidad, como las denominadas zonas D de la Red Natura 2000, por su menor afección sobre el patrimonio natural, o aquellos donde estas centrales fotovoltaicas deberán analizarse caso por caso como son las franjas de amortiguación de los planes de ordenación de los recursos naturales (PORN) o los parajes naturales municipales.

Asimismo, como consecuencia del Decreto-Ley 2/2019, de 26 de diciembre, de Protección Integral del Mar Menor (Murcia), que, decíamos, constituye una medida necesaria y holística ante el grave desequilibrio que el estado ecológico del Mar Menor atraviesa en los últimos tiempos, se ha promulgado la Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor, que será objeto de análisis en el capítulo autonómico correspondiente, si bien, baste dejar constancia de la ampliación del ámbito territorial del Paisaje Protegido de Espacios Abiertos e Islas del Mar Menor con la inclusión de siete nuevos espacios, cuya identificación y límites vienen definidos en la Resolución de 21 de mayo de 2019, de la Dirección General de Biodiversidad y Calidad Ambiental.

2.2. DECLARACIÓN

En primer lugar, la Ley 4/2020, de 14 de diciembre, de declaración del Parque Natural de «Sabinars del Arlanza-La Yecla» (Burgos) constituye la única norma con rango legal por la que se declara un espacio natural protegido en el año 2020. La legislación castellano-manchega nos ofrece el Decreto 27/2020, de 23 de junio, por el que se amplía el Parque Natural de la Serranía de Cuenca y se modifica el Decreto 99/2006, de 1 de agosto, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Serranía de Cuenca. Asimismo, debe citarse la Resolución TES/2496/2020, de 8 de octubre, por la que se declara las reservas naturales de fauna salvaje de L'Illa de Mar, en el término municipal de Deltebre, y de L'Embut, en el término municipal de Amposta.

En la categoría de Monumentos Naturales, una de las más proliferas ha sido la Comunidad Valenciana, el Decreto 45/2020, de 3 de abril, declara como Monumento Natural del límite K/T geológico, Capa Negra, en el término municipal de Agost, así como el Decreto 181/2020, de 13 de noviembre, por el que se declara como Monumento Natural el Afloramiento Volcánico y la Playa Fósil de Cap Negret a Altea. En el ámbito de la Comunidad de Murcia se dictó el Decreto 141/2020, de 5 de noviembre, por el que se acuerda la Declaración del Monumento Natural de la Sima de la Higuera. Por su relevancia, asimismo debe citarse la Orden 2/2020, de 12 de febrero, por el que se acuerda iniciar el procedimiento de declaración del monumento natural Cabezo de la Sal en el término municipal de Pinoso (Alicante)

En una escala de ámbito local gallego, pueden citarse la Orden de 7 de abril de 2020, por la que se declara el Espacio Natural de interés local de las Illas de San Pedro (La Coruña), así como la Orden de 29 de septiembre de 2020, por la que se declara definitivamente como espacio natural de interés local el Complejo Duna e Areal do Vao-Baluarto (Vigo).

2.3. PLANIFICACIÓN

Como punto de partida, en atención a la figura de protección, cobra especial significación el Decreto 18/2020, de 11 de febrero, 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, que tiene como objetivo principal consolidar la protección y conservación del parque nacional mediante la planificación de las actuaciones de gestión necesarias en relación con la conservación, uso público y social, investigación, sensibilización y educación ambiental y desarrollo socioeconómico, así como la estimación económica de las inversiones correspondientes a las mismas, y, en todo caso, estableciendo la zonificación del Parque de acuerdo con el Plan Director de la Red de Parques Nacionales.

El Decreto 104/2020, de 28 de octubre, por el que se aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión de los Monumentos Naturales de los Glaciares Pirenaicos, los cuales abarcan tanto parte del ámbito del Parque Nacional de Ordesa, como del ámbito del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de Posets-Maladeta. Sin perjuicio de que con la presente norma se lleva a cabo la actualización de su régimen de planificación, se establece el criterio de prevalencia de la norma planificadora del Parque Nacional y del Parque Natural, por ser éstas las figuras de mayor rango de protección, sin perjuicio de lo cual la normativa del Plan Rector de Uso y Gestión de los Monumentos Naturales podrá aplicarse de modo supletorio. Resulta necesario destacar que la resolución sobre la autorización, licencia o

concesión de usos y actividades corresponde a la Dirección del Espacio Natural Protegido en que se ubique el macizo glaciar correspondiente (Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido, Parque Natural de Posets-Maladeta o Monumentos Naturales de los Glaciares Pirenaicos), sin perjuicio de las competencias que, legalmente, correspondan a otros órganos ambientales competentes, de conformidad con los criterios establecidos en el anexo (artículo 4.1).

Desde la perspectiva de la normativa gallega, debe citarse el Decreto 24/2020, de 9 de enero, modifica el Decreto 274/2001, de 27 de septiembre, por el que se aprueba el Plan de ordenación de los recursos naturales del Parque Natural del Monte Aloia y por el que se aprueba el II Plan rector de uso y gestión del Parque Natural del Monte Aloia, así como el Decreto 62/2020, de 8 de abril, por el que se aprueba el Plan de conservación del espacio natural de interés local Illas de San Pedro (A Coruña). En el mismo sentido, el Decreto 176/2020, de 8 de octubre, por el que se aprueba el Plan de conservación del espacio natural de interés local Complejo Duna e Areal do Vao-Baluarto (Vigo). Igualmente relevante, consta aprobado el Decreto 180/2020, de 22 de octubre, por el que se aprueba el Plan de conservación del monumento natural Souto da Retorta, en el ayuntamiento de Viveiro, Lugo

En aras a establecer un régimen acorde con las previsiones del Fundamento de Derecho noveno de la Sentencia del Tribunal Constitucional 86/2019, de 20 de junio, en virtud de la Disposición final novena del Decreto-ley 15/2020, de 10 de septiembre se modifica el artículo 64.2 de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, cuando señala que

“en el suelo rústico de protección natural, paisajística y cultural no incluido en espacios naturales protegidos, sólo serán posibles los usos y las actividades que estén expresamente previstos en los planes de protección y gestión de lugares de la Red Natura 2000, en su defecto el correspondiente plan insular de ordenación y, en defecto de este último, el respectivo plan general municipal, o, en ausencia de ordenación, los que sean compatibles con la finalidad de protección o necesarios para la conservación y, en su caso, el disfrute público de sus valores”.

En todo caso, debe dejarse constancia que tal Disposición, que tiene un contenido más amplio, va a ser examinada en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias (Boletín Oficial de Canarias nº 262, de 21 de diciembre de 2020).

Si acudimos a las normas que, sin ser estrictamente planificación de espacios naturales protegidos, en cuanto a figuras concretas, sin embargo, inciden en la materia, no podemos dejar de citar el Decreto 96/2020, de 29 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de protección del Paisaje de Galicia, señalando su artículo 4 que corresponderá al Consello de la Xunta de Galicia la declaración de los paisajes protegidos como espacios naturales protegidos por la legislación del patrimonio natural y de la biodiversidad, así como la aprobación de sus instrumentos específicos de planificación, mientras que corresponderá a la dirección general con competencias en materia de patrimonio natural el seguimiento del estado de conservación y la gestión de los espacios naturales declarados como paisajes protegidos, desarrollando ulteriormente la integración de los planes de acción del paisaje con los distintos instrumentos de planificación ambiental de los espacios naturales en los que se ubiquen. En segundo lugar, debe citarse en este ámbito tangencial, desde la perspectiva de la normativa balear, al Decreto-ley 9/2020, de 25 de mayo, que permite la extensión de la aplicación del procedimiento simplificado de elaboración de los planes de ordenación de recursos naturales a los planes rectores de uso y gestión, en los términos del artículo 9.4 de la Ley 5/2005, de 26 de mayo.

Finalmente, a modo de testimonio, sin necesidad de profundizar en ello, debe dejarse constancia del Acuerdo de Consejo de Gobierno de las Islas Baleares de 21 de febrero de 2020, por el que se prorroga el procedimiento de elaboración del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de S'Albufera de Mallorca, así como el Acuerdo de Consejo de Gobierno de 3 de julio de 2020, por el que se prorroga el procedimiento de elaboración del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Mondragó. Igualmente, en el ámbito de la Comunidad Valenciana deben reflejarse sendas Órdenes de 16 de octubre de 2020 por la que se acuerdan iniciar el procedimiento de revisión y aprobación del Plan de ordenación de los recursos naturales de la Cuenca Hidrográfica de la Albufera, así como del Plan rector de uso y gestión del Parque Natural de la Albufera.

2.4. ORGANIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN SOCIAL

En el ámbito organizativo, las novedades más relevantes no han quedado del todo laminadas por mor de la pandemia. Así, en el ámbito de la Administración General del Estado debe citarse el Real Decreto 500/2020, de 8 de abril, que desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, y se modifica el Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales. En el mismo se residencian en la Dirección General de Biodiversidad, Bosques y Diversificación tanto la propuesta de declaración y de gestión de los distintos

espacios naturales protegidos marinos, como la elaboración de criterios comunes para el desarrollo, conservación, gestión y financiación de la Red Natura 2000 y de los espacios naturales protegidos, incluyendo los humedales, y su integración en las políticas sectoriales. Asimismo, en la Disposición adicional séptima delimita las competencias del Organismo Autónomo Parques Nacionales (OAPN), atribuyéndole, entre otras las competencias de planificación y gestión de los espacios naturales de competencia estatal adscritos o de su titularidad.

Tampoco puede dejarse de destacar la Instrucción de 19 de marzo de 2020 de la Consejería de Medio Ambiente y Territorio de las Islas Baleares, relativa a la gestión y coordinación de los espacios naturales protegidos en las Islas Baleares. De conformidad con su artículo tercero, la gestión y administración de los espacios naturales protegidos corresponde a la Consejería de Medio Ambiente y Territorio, a través de la Dirección General de Espacios Naturales y Biodiversidad, e instrumentalmente a través del Instituto Balear de la Naturaleza (IBANAT), de conformidad con lo previsto en el Decreto 24/2013, de 24 de mayo, de aprobación de los Estatutos del Instituto Balear de la Naturaleza: así, la Dirección General de Espacios Naturales y Biodiversidad dirige la actividad del IBANAT y evalúa y controla los resultados de la misma. En dicha instrucción se regula el instrumento básico bajo el que se ejecutan todos aquellos programas, proyectos o actividades dentro del espacio natural protegido durante el año en curso, denominado Programa Anual de Ejecución, instrumento que deberá tener en cuenta el marco que supone los respectivos Planes Rectores de Uso y Gestión de cada espacio.

Igualmente resulta necesario poner el énfasis en la Resolución de 15 de octubre de 2020 por la que se ordena la publicación íntegra en el Boletín Oficial de Castilla y León, del acuerdo denominado: «Convenio de encomienda de gestión por el que la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León encomienda al Organismo Autónomo Parques Nacionales, del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, la realización de diversas actividades en el Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama», fundamentalmente, a través del Centro Montes y Aserradero de Valsaín (labores de mantenimiento y apoyo técnico) y en el Centro Nacional de Educación Ambiental (labores de sensibilización y divulgación ambiental).

Finalmente, pueden citarse otras normas de organización en la materia. De este modo, por orden cronológico, en la Comunidad Autónoma de Aragón, el Decreto 25/2020, de 26 de febrero, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, que asume las competencias en la materia a través de la Dirección

General de Medio Natural y Gestión Forestal. Asimismo, en el Principado de Asturias se atribuye la competencia en espacios naturales protegidos a través del Decreto 39/2020, de 2 de julio, a la Dirección General de Medio Natural y Planificación Rural. En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía se ha dictado el Decreto 105/2020, de 28 de julio, por el que se declaran determinadas zonas especiales de conservación con funciones de conectividad ecológica e infraestructura verde, se aprueban sus planes de gestión y se modifica la disposición adicional segunda del Decreto 24/2007, de 30 de enero de 2007, por el que se declara el espacio natural de Sierra Nevada y se regulan los órganos de gestión y participación de los espacios naturales de Doñana y Sierra Nevada, solventando dentro de estos espacios naturales las competencias en materia de régimen sancionador. Situándonos en La Rioja, el Decreto 48/2020, de 3 de septiembre, establece la estructura orgánica de la Consejería de Sostenibilidad y Transición Ecológica, encomendando las funciones en la materia a la Dirección General de Biodiversidad. En la Región de Murcia, el Decreto 118/2020, de 22 de octubre, atribuye a la Dirección General de Gestión del Medio Natural las competencias en materia de espacios naturales protegidos en el ámbito de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente.

Sin embargo, de cara a la participación social, sí que se ha notado una bajada de las iniciativas normativas en la materia con relación al mismo período del año anterior al examinado.

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 2020 ha supuesto, debido a la situación política descrita, un período relativamente escaso en cuanto a producción normativa en la materia.

En el ámbito de Administración General del Estado, debe citarse la Resolución de 17 de abril de 2020, del Organismo Autónomo Parques Nacionales, por la que se convoca la concesión de subvenciones para la realización de programas de investigación científica en la red de Parques Nacionales, y centros y fincas adscritos al Organismo Autónomo de Parques Nacionales para el año 2020. Particularmente destacada constituye la subvención directa a la Asociación de Municipios con Territorio en Parques Nacionales (AMTPN) a través del Real Decreto 1056/2020, de 1 de diciembre: son 169 municipios los que conforman las Áreas de Influencia Socioeconómica (AIS) de los parques nacionales, es decir, los territorios que aportan terreno a los parques nacionales y a sus Zonas Periféricas de Protección (ZPP); son beneficiarios de una subvención de carácter anual y

en ellos habitan 1.469.948 personas. Por ello, dada la relevancia que para la política medioambiental tiene la Red de Parques Nacionales y, en concreto, la importancia de apoyar el desarrollo sostenible en los territorios de influencia de la red de Parques Nacionales, la norma contempla una subvención directa a dicha Asociación (constituye la única asociación existente de municipios de parques nacionales) para apoyar la difusión de la red de Parques Nacionales en el ámbito local.

En el ámbito autonómico, debe citarse, en el ámbito de La Rioja, la Resolución de 20 de mayo de 2020, por la que se aprueba la convocatoria pública para el año 2020, de las ayudas económicas con carácter de subvención, 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. En el ámbito de las Islas Canarias, debe citarse la Orden de 26 de mayo de 2020 por la que modifica 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, aprobadas mediante Orden de 10 de junio de 2017, con idea, como señala su propia parte expositiva, de corregir *“algunos aspectos procedimentales mejorables en aras de la simplificación de trámites, otros relacionados con la ponderación de los criterios de valoración de las iniciativas subvencionables y con las cuantías subvencionables, así como la necesidad de un cambio a un perfil más técnico de los miembros de la comisión de valoración”*. Asimismo, en Cataluña la Resolución TES/1386/2020 de convocatoria de subvenciones, para el periodo 2020-2022, para la promoción y la consolidación de la custodia del territorio en Cataluña resulta una línea significativa en la materia.

No teniendo el carácter de subvención, pero siendo relevante para subvenir a las necesidades de los municipios incluidos en los Espacios Naturales Protegidos del ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón, resulta relevante la creación del Fondo de compensación a ayuntamientos en municipios incluidos en áreas de espacios naturales protegidos de Aragón, a través del Capítulo IV del Título III de la Ley 4/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos de Aragón 2021. El reparto y la cuantificación de dicho importe se realizarán entre los municipios en cuyo término se ubiquen Parques Nacionales, Parques Naturales, Reservas Naturales, Monumentos Naturales o Paisajes Protegidos, de modo objetivo y proporcional a las superficies incluidas en su norma de creación como ámbito territorial, si bien, en todo caso, el importe máximo a percibir será de 150.000 euros, y ningún municipio percibirá menos de 5.000 euros.

Aparte de las normas citadas, como en ediciones anteriores, existen diversas convocatorias de subvenciones que establecen una baremación en la que se incluye como puntuación la ubicación en un espacio natural protegido o la realización de actuaciones que redunden en beneficio de un espacio natural protegido, todas ellas dictadas en materia de políticas sectoriales concurrentes, en las cuales no podemos detenernos por exceder del propósito del presente análisis. Asimismo, sin ser necesario un análisis exhaustivo, resultan numerosas las convocatorias de subvenciones en el ámbito de espacios naturales protegidos para subvenir a la situación de crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19.

2.6. USO PÚBLICO

Una primera aproximación a esta materia debe realizarse desde la Resolución de 27 de octubre de 2020 de la Secretaría de Estado de Pesca, por la que se actualiza el censo de embarcaciones autorizadas a ejercer la pesca marítima profesional en la reserva marina del entorno de la Isla de La Graciosa e islotes del norte de Lanzarote. Asimismo, siguiendo en el ámbito de la Administración General del Estado, la Orden PCM/1181/2020, de 4 de diciembre, publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 1 de diciembre de 2020, por el que se autoriza el sobrevuelo excepcional a una altura inferior a la prevista en el artículo 7.3.e) de la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales con objeto de adaptar la restricción de sobrevuelo prevista en la ley, para asegurar la debida proporcionalidad entre la protección de la integridad de los valores naturales y paisajes de los parques nacionales y la necesaria reducción de las emisiones contaminantes mediante el diseño de rutas eficientes para la actividad aérea, los objetivos ambientales del cielo único europeo y la lucha contra el cambio climático. Conforme al análisis realizado respectivamente por la Comisión Interministerial entre Defensa y Transportes, Movilidad y Agenda Urbana y el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, se alcanza a lograr el equilibrio entre los intereses generales afectados incrementando las restricciones de sobrevuelo vigentes desde 2005, que deberán reflejarse un futuro reglamento.

A nivel autonómico, la Disposición adicional decimoctava de la Ley 2/2020, de 15 de octubre, de Medidas urgentes y extraordinarias para el impulso de la actividad económica y la simplificación administrativa en el ámbito de las administraciones públicas de las Illes Balears para paliar los efectos de la crisis ocasionada por la COVID-19, modifica la Ley 2/2017, de 27 de junio, de declaración del Parque natural marítimo terrestre de Es Trenc- Salobrar de Campos, debido que a raíz del inicio de los trabajos de

redacción y elaboración del Plan de ordenación de los recursos naturales (PORN) se ha detectado que, dada la situación actual de los aparcamientos públicos y privados en el ámbito del parque, resulta necesario estudiar la movilidad actual en profundidad, a fin de definir la futura configuración del parque en esta materia. La misma norma prevé un régimen de acceso al Parque Nacional marítimo-terrestre del archipiélago de Cabrera mientras no se apruebe o se modifique el actual Plan rector de uso y gestión del parque. Finalmente, las disposiciones transitorias primera, segunda y tercera hacen referencia respectivamente al régimen de acceso de visitantes en transporte colectivo al Parque Nacional Marítimo Terrestre del Archipiélago de Cabrera, a los establecimientos de alojamientos turísticos de baja definitiva i a los proyectos presentados bajo la vigencia del Decreto ley 8/2020.

Del mismo modo, debe dejarse constancia de la Orden de 30 de julio de 2020 por la que se regula el ejercicio de las actividades subacuáticas de recreo en aguas interiores de la reserva marina de interés pesquero de Cabo Tiñoso (Murcia). Por otro lado, la Orden 7/2020, de 9 de marzo estableció las condiciones de acceso a la Cova Tallada, Parc Natural del Montgó. Igualmente, mediante Resolución de 30 de octubre de 2020 se acordó la revisión del Plan de Prevención de Incendios Forestales del Parque Natural de les Illes Columbretes. Del mismo modo, resulta destacable la Resolución TES/636/2020, de 5 de marzo, que establece como zona de máxima protección frente a la contaminación lumínica (E1) el territorio de cinco municipios del entorno del Parque Nacional de Aigüestortes i Estany de Sant Maurici y se modifica, para el ámbito indicado, el Mapa de la protección frente a la contaminación lumínica en Cataluña, aprobado por la Resolución TES/1536/2018, de 29 de junio de 2018.

Viene siendo habitual un mayor control del acceso rodado a los espacios naturales protegidos, gestión que se hace vía Resolución, como en el caso del Parque Nacional de Picos de Europa, para el control a Covadonga y Lagos de Covadonga (Resolución de la Dirección General de Tráfico de 14 de enero de 2020), en el caso del Parque Natural de Cabo de Gata-Níjar para el control de acceso vía San José (Resolución de 1 de abril de 2020).

Finalmente, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía deben citarse tanto la Resolución de 14 de febrero de 2020, por la que se acuerda la limitación temporal de la actividad de escalada en la zona del Tajo del Búho o Canuto del Arca, del 1 de marzo de 2020 hasta el 31 de agosto de 2020 (ambos inclusive), en el ámbito del Parque Natural del Estrecho.

3. NOVEDADES JURISPRUDENCIALES EN 2020

Desde un punto de vista jurisprudencial, procedemos a sintetizar los principales pronunciamientos jurisprudenciales en materia de espacios naturales protegidos que jalonan el año 2020.

3.1. DESESTIMACIÓN DE LA DEMANDA DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL EN EL CASO EL ALGARROBICO (ALMERÍA)

La Sentencia de la Audiencia Nacional de 29 de diciembre de 2020 (recurso nº 86/2014) ha desestimado la demanda de responsabilidad patrimonial formulada por AZATA DEL SOL, S.L. frente a la resolución del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente con fecha 17 de septiembre de 2014, y la resolución dictada por la Consejería de Medio de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía de fecha 29 de mayo de 2017, que desestiman la reclamación de indemnización por responsabilidad patrimonial instada por tal entidad recurrente, y contra la desestimación presunta de igual reclamación de responsabilidad patrimonial interpuesta con fecha de 26 de septiembre de 2013 frente al Ayuntamiento de Carboneras.

La pretensión de la mercantil se centra en el papel de las Administraciones Públicas en la tramitación de los diferentes procedimientos urbanísticos y de deslinde antes del otorgamiento de la licencia de obras en 2013, así como antes del ejercicio del derecho de retracto por la Administración autonómica mediante Resolución del Viceconsejero de Medio Ambiente de 26 de septiembre de 2006.

A juicio de la Sala, sin perjuicio de la demora y descoordinación de las Administraciones Públicas, lo cierto es que la falta de revisión del Plan Parcial no es óbice para dar lugar al incumplimiento de los 100 metros de servidumbre de protección ex art. 25 LC, tal y como razona la STS de 18 de julio de 2012(Rec.1106/2009) en su fundamento jurídico cuarto, haciendo asimismo referencia a la anterior de fecha 21 de marzo de 2012 (Rec. 2200/2008). Ítem más, señala la Sala que la especial cualificación del conocimiento que se le presupone a la mercantil; la existencia de un procedimiento de deslinde en trámite cuando se otorga la licencia de obras y se inician los trabajos; la concurrencia de diferentes instrumentos de planificación ambiental sobre los terrenos; y, la judicialización existente

sobre la licencia de obras enervan cualquier posibilidad de entender que concurre el elemento de la antijuricidad en las conductas de las Administraciones Públicas concurrentes.

3.2. CONTRADICCIÓN JUDICIAL A LA HORA DE ABORDAR LA AUSENCIA DE PREVISIONES ECONÓMICAS SOBRE LAS LIMITACIONES O VINCULACIONES ESTABLECIDAS EN LOS TERRENOS AFECTADOS POR EL PLANEAMIENTO

En este punto, debemos traer a colación dos Sentencias aparentemente contradictorias sobre la consecuencia de la falta de incorporar la memoria económica derivada de la aprobación del instrumento de planificación del espacio natural protegido en cuestión.

Así, por un lado, la Sentencia 20/2020, de 13 de enero de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón (rca 4/2015) estima el pertinente recurso contra el Decreto 187/2014 de 18 de noviembre, del Gobierno de Aragón por el que se aprueba el Plan de Protección del Paisaje protegido de los Pinares de Rodeno (Teruel), Plan que vino a sustituir al Plan Rector de Uso y Gestión anulado por Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de diciembre de 2009 *“por falta de memoria económica que pudiera prever indemnizaciones por limitaciones a la propiedad privada”*. En el presente supuesto, dado que establece una zonificación concreta dando lugar a limitaciones, el hecho de *“no señalar cuantía, ni establecer esa dotación presupuestaria, es tanto en este apartado como no aprobar memoria económica. Entendemos por tanto que en este caso el Decreto recurrido incurre en el mismo vicio que incurría el Plan de uso que ya fue anulado por el Tribunal Supremo”*, anulando nuevamente el mismo.

Empero, la Sentencia 2689/2020, de 14 de septiembre, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Granada (rca 668/2017) desestima el recurso de la mercantil contra el Decreto 2/2017, de 10 enero, por el que se declara la zona especial de conservación Punta Entinas-Sabinar y se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Reserva Natural y el Paraje Natural Punta Entinas-Sabinar al concluir que la ausencia de previsiones económicas sobre las limitaciones o vinculaciones establecidas en los terrenos afectados por el plan impugnado no vulnera el artículo 33.3 CE - cuya infracción se denuncia

– *“porque cada propietario tiene la facultad de acudir al instituto de la responsabilidad patrimonial para acreditar la lesión sufrida en sus bienes y derechos, así como a cuestionar la insuficiencia de las compensaciones establecidas al amparo de la ley”.*

3.3. CONFORMIDAD A DERECHO DE LAS LIMITACIONES A ACTIVIDADES MINERAS Y DE INVESTIGACIÓN Y EXPLOTACIÓN DE HIDROCARBUROS EN EL ESPACIO NATURAL DE DOÑANA

La Sentencia 1670/2020, de 21 de julio, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Sevilla desestima el recurso contra el el Decreto 142/2016, de 2 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 el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Espacio Natural de Doñana.

La Sentencia alude a que la prohibición impugnada se ajusta a la Jurisprudencia constante en la materia, pues se halla correctamente justificada y no está prevista con carácter de generalidad, al admitirse

“aun el establecimiento de limitaciones o hasta prohibiciones a las actividades mineras en zonas extensas, en atención a la trascendencia de los valores ambientales, como en el caso de los existentes en el Espacio Natural de Doñana. Debe recordarse a estos efectos, como se ha dicho anteriormente, que la prohibición que ahora se incluye en los planes impugnados resulta plenamente compatible y coherente con la que previamente existía en la planificación anterior y viene en definitiva a ampliar la prohibición existente ya en el Parque Nacional y en la zona A del Parque Natural a las zonas B y C, solo para las nuevas autorizaciones, permisos o concesiones, y no a las preexistentes, con exclusión de los aprovechamientos salineros, y a partir de los amplios fundamentos que se recogen en el citado informe de la Dirección General de Gestión del Medio Natural y Espacios Protegidos , sobre Actividad Minera, que ponen de manifiesto en los mismos términos que se vino a señalar en aquella sentencia de "(...) la particular importancia que presenta el espacio natural de Doñana , sobre el que sin duda debe compartirse al ser hecho notorio las particulares características ambientales que ofrece y que exige, como señala la demandada en su escrito de contestación, un plus de cautela

en lo que se refiere a la realización de nuevas actuaciones. (...)". Por todo ello, no es posible apreciar infracción del anterior precepto recogido en la Ley de Minas o del mandato contenido en el art. 5.3 de la Ley 34/98, que, además en este caso y como señala la demandada, se refiere a la coordinación entre la planificación de hidrocarburos y la planificación urbanística y de infraestructuras viarias".

Por tanto, nos hallamos ante un claro ejemplo de modulación del concepto de proscripción de limitaciones basada en la generalidad del territorio que se abarca, en atención a los valores que pretenden protegerse.

3.4. LA LIMITACIÓN DE ACTIVIDADES DEPORTIVAS EN ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS

La Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de julio de 2020 (recurso de casación 330/2019) desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Asociación Escalada Libre Sostenible Zona Centro, contra Acuerdo del Consejo de Ministros, de 29 de marzo de 2019, por el que se aprueba el Plan de Protección Medioambiental del Bosque de la Herrería (publicado en el BOE de 4 de julio de 2019).

La entidad recurrente estimaba contraria a derecho la prohibición impuesta a la actividad deportiva de escalada en bloque (boulder), a diferencia de lo que ocurre con otras prácticas deportivas (bicicleta de montaña, marcha o senderismo) consideradas compatibles si se efectúan en itinerarios controlados, recordando que el boulder se practica en rocas concretas, insistiendo en la ausencia de estudios previos de impacto ambiental en relación con la masificación de dicha práctica o el impacto del magnesio (del que los escaladores se impregnan) sobre las rocas.

Sin embargo, a juicio de la Sala

"del examen pormenorizado del Plan de Protección Medioambiental aprobado por el Consejo de Ministros--- claramente se deduce que la prohibición adoptada en relación con la actividad ---en lugares concretos--- deportivamente desarrollada por los asociados de la recurrente, tiende a una finalidad protectora concreta, en modo alguno se nos presenta como arbitraria, y cuenta con un respaldo técnico y concreto suficientemente contrastado", desestimando el recurso interpuesto.

3.5. LA DEMOLICIÓN DE EDIFICACIONES UBICADAS IRREGULARMENTE EN ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS

La Sentencia de la Sala segunda del Tribunal Supremo de 8 de noviembre de 2020 (rec. 353/2019) señala que el punto de partida está en que, como recuerda la Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de enero de 2008, la demolición de lo construido es la regla general para reparar el daño efectivamente causado, de suerte que cualquier alegación a contrario ha de ser acreditada fehacientemente y contar con fundamentos sólidos para su reconocimiento por ser la excepción. Esto no quita para que circunstancias como la gravedad del hecho, la naturaleza de la construcción y su destino, el carácter autorizable de la misma, o la cualidad del terreno en que se ha llevado a cabo y la contribución a la degradación medioambiental de la edificación, puedan servir para valorar la proporcionalidad o no de la reacción del derecho penal ordenando la demolición a costa del infractor, concluyendo que *“la comisión de un delito no puede ser un beneficio consolidando la obra ilegal”*.