CONSEJERÍA DE TURISMO, COMERCIO Y DEPORTE

Tesis Doctorales

El aprovechamiento turístico de los espacios naturales protegidos

Mª Luisa Roca Fernández-Castanys

JUNTA DE ANDALUCIA

EL APROVECHAMIENTO TURÍSTICO DE LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS
(Régimen jurídico)

Autora:

Mª Luisa Roca Fernández-Castanys
Doctora en Derecho

Prólogo:

Ángel Sánchez Blanco
Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Málaga

JUNTA DE ANDALUCIA

CONSEJERIA DE TURISMO, COMERCIO Y DEPORTE

ROCA FERNÁNDEZ-CASTANYS, María Luisa
El aprovechamiento turístico de los espacios naturales protegidos : (Régimen jurídico) / María Luisa Roca Fernández-Castanys ; prólogo de Ángel Sánchez Blanco. - - 1ª ed. - - Sevilla : Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, 2004.
p. 255; 24 cm. - - (Tesis doctorales)
D.L. SE-179/2005
ISBN 84-688-9847-3
1. Turismo rural 2. Espacios naturales 3. Espacios protegidos 4. Derecho del turismo I. Sánchez Blanco, Ángel II. Andalucía. Consejería de Turismo, Comercio y Deporte III. Título IV. Serie.

AUTORA
Mª Luisa Roca Fernández-Castanys

EDITA
Junta de Andalucía
Consejería de Turismo, Comercio y Deporte

MAQUETACIÓN E IMPRESIÓN
Tecnographic, S.L.

ISBN: 84-688-9847-3
DEPÓSITO LEGAL: SE-179/2005

Esta publicación está disponible para la consulta y préstamo en el Centro de Documentación y Publicaciones de la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte de la Junta de Andalucía y accesible a texto completo en: http://www.juntadeandalucia.es/turismocomercioydeporte/publicaciones

Aunque pueda hoy sonar a raro, el descubrimiento de la belleza del espacio natural por el viajero es muy anterior al planteamiento de la necesidad de su protección: determinados parajes son ya presentados como lugares de privilegio en la literatura de hace milenios –recuérdense por ejemplo los jardines del reino de Antinoo de la *Odisea*– o en la pintura de autores de la Baja Edad Media, como Fra Angélico.

El disfrute de los espacios naturales, incluso la clasificación de algunos de ellos en la categoría de "monumentos" es obra del siglo XIX. En Estados Unidos las formaciones naturales singulares de Yellowstone o el Gran Cañón del Colorado vinieron a rellenar en el imaginario del viajero culto la carencia de obras histórico-arquitectónicas, mientras en nuestro país *curiosos impertinentes* como Davillier y Doré dejaban constancia en descripciones y dibujos de su admiración por el *Barranco de Poqueira* o por los paisajes de *Los Alcornocales* y de la serranía de Ronda.

Sólo un poco después nacían en España las *Sociedades de Excursiones,* vehículos en toda Europa de los nacionalismos, y se promovían desde la Institución Libre de Enseñanza los viajes científicos y estéticos al campo como forma complementaria de la educación. En Andalucía, la *Escuela de Alcalá* fue pionera en la formación de pintores paisajistas que realizaban su obra buscando modelos naturales.

A principios del siglo XX eran muchos los viajeros que se acercaban a nuestra tierra para descubrir sus bellezas naturales y gozar de la visión de animales y plantas, extrañas ya en países con gran desarrollo minero o industrial. Dos ingleses, Abel Chapman y Walter J. Buck –este último nacido en Jerez donde su padre regentaba la firma Sandeman– escriben durante años y publican en 1910 *Wild Spain*, la visión de una España que conservaba parajes y fauna de altísimo valor. Doñana, Sierra Nevada, la serranía de Grazalema, Sierra Morena, los Montes de Jerez… y su fauna son hitos destacados de su libro.

Escritores y obras como éstos seguramente fueron fundamentales en la puesta en marcha de medidas para salvaguardar los valores de la naturaleza. Tampoco sería ajena a la Ley de Espacios Naturales de 1916 y a la declaración de Parques Naturales del mismo año la recién creada *Comisaría Regia para el Turismo*, impulsada por el Marqués de la Vega-Inclán y el hispanófilo americano Archer Milton Huntington.

A partir de entonces llegaron también acuerdos para el aprovechamiento turístico de Sierra Nevada, al calor de los primeros clubs de alpinistas –que se denominaron entonces *penibetistas*– como el de *Diez Amigos Limited* y medidas legislativas que abarcarían la tercera década del siglo y los años de la II República Española.

Aunque parezca mentira entre 1934 y 1975 no existen medidas gubernamentales de protección de los espacios naturales justo cuando en la segunda parte de ese casi medio siglo se produjo el *boom* turístico de nuestro país y llegaron hasta Andalucía muchos millones de personas buscando la bondad de su clima y de sus playas.

Esa explosión, con carencias legislativas y consecuencias antiecológicas, fue, precisamente, la que trajo la necesidad de proteger los espacios naturales y, con ella, un cierto movimiento pendular hacia la restricción de los usos turísticos o, incluso, hacia la clausura de esos enclaves, lo cual originó a su vez otros problemas.

Planteadas así, dialécticamente, la tesis y la antítesis, la síntesis lógica no podía ser otra que aquella de la sostenibilidad, la búsqueda del justo medio en el que se colocara la virtud.

El trabajo de María Luisa Roca, *El aprovechamiento turístico de los espacios naturales protegidos*, Premio Extraordinario de doctorado en la Universidad de Almería, bucea en el complicado entramado normativo de la protección medioambiental y encara, con la noción de sostenibilidad como fondo, el uso de estos enclaves para un fenómeno universal que, además, es muy importante para nosotros.

Será sin duda, a partir de ahora, un instrumento valiosísimo que nos ayude a discernir y a trabajar con ahínco para poder llevar adelante conjuntamente la conservación y la innovación.

Paulino Plata Cánovas
Consejero de Turismo, Comercio y Deporte
De la Junta de Andalucía.

A mis padres

ÍNDICE

EL APROVECHAMIENTO TURÍSTICO DE LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS
(Régimen jurídico)

PRESENTACIÓN 17
PRÓLOGO 19
NOTA 23
ABREVIATURAS 25
INTRODUCCIÓN 29

CAPÍTULO 1
EL APROVECHAMIENTO TURÍSTICO DE LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS EN LA LEGISLACIÓN ESPAÑOLA: EVOLUCIÓN HISTÓRICA 33

I. DE LA LEY DE PARQUES NACIONALES DE 1916 A LA LEY DE ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS DE 1975 37

II. LAS CATEGORÍAS PROTECTORAS DE LA LEY 4/1989, DE 27 DE MARZO, DE CONSERVACIÓN DE LOS ESPACIOS NATURALES Y DE LA FLORA Y FAUNA SILVESTRES 43
1. RESERVAS 44
2. MONUMENTOS NATURALES 44
3. PAISAJES PROTEGIDOS. 45
4. PARQUES 45

CAPÍTULO 2
LA REGULACIÓN DE LAS ACTIVIDADES TURÍSTICAS EN LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS: DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS 49

I. LA AUSENCIA EN LA CONSTITUCIÓN DE UN TÍTULO ESPECÍFICO SOBRE LA MATERIA ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS 51
1. CONSIDERACIONES PREVIAS 51
2. LA MATERIA ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS Y SU RELACIÓN CON EL TÍTULO MEDIO AMBIENTE 52

II. MEDIO AMBIENTE Y ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS ¿TÍTULOS INDEPENDIENTES O RELACIONADOS? LA EVOLUCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. 53

1. PRIMERA ETAPA: LA APARENTE INDEPENDENCIA DE LOS TÍTULOS MEDIO AMBIENTE Y ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS. 53
2. SEGUNDA ETAPA: LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS COMO SUBMATERIA INCLUIDA EN LA CATEGORÍA GENÉRICA MEDIO AMBIENTE . . 55
3. TERCERA ETAPA: LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS COMO TÍTULO "AFÍN" AL MEDIO AMBIENTE EN LA STC 102/1995, DE 26 DE JUNIO. 57
4. LA JURISPRUDENCIA POSTERIOR 58

III. LA DELIMITACIÓN DE LO BÁSICO EN RELACIÓN CON EL MEDIO AMBIENTE . . 59
1. UNA PRIMERA APROXIMACIÓN AL ESQUEMA DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS: BREVE REFERENCIA A LOS SISTEMAS DE ACCESO A LA AUTONOMÍA 59
2. EL DICTADO DE LA LEGISLACIÓN BÁSICA 61
2.1. La concreción de lo básico en general 61
2.2. Lo básico en relación con el medio ambiente 66
2.2.1. Primera etapa: la comprensión de lo básico como reducido a "lo mínimo" 67
2.2.2. Segunda etapa: de "lo mínimo" a "lo indispensable" 68
2.2.3. Tercera etapa: la aparente recuperación del espíritu de los ochenta en la STC 102/1995, de 26 de junio 70

IV. LAS COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. 71
1. EL DESARROLLO DE LA LEGISLACIÓN BÁSICA. EL SILENCIO DE LA CONSTITUCIÓN 71
1.1. La asunción de las competencias de desarrollo por las CCAA 71
1.1.1. Asunción originaria. 71
1.1.2. La Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre: ¿equiparación de las Comunidades Autónomas?. 73
1.2. Características de las normas de desarrollo 75
1.2.1. Concepto 75
1.2.2. Forma 75
1.2.3. Origen 75
1.2.4. Calificación. 75
1.2.5. Contenido 76
1.2.6. Su diferencia con las normas adicionales de protección 76
2. EL DICTADO DE LAS NORMAS ADICIONALES DE PROTECCIÓN 76
2.1. Planteamiento 76
2.2. Características 77
2.2.1. Concepto 77
2.2.2. La diferencia entre normas de desarrollo y adicionales de protección 78
2.2.3. Límites 79

3. LAS COMPETENCIAS DE GESTIÓN 79
3.1. Concepto 80
3.2. Supuestos en que la ejecución puede llevarse a cabo por el Estado 80

V. LAS COMPETENCIAS DE LAS ENTIDADES LOCALES 83
1. APROXIMACIÓN A LAS COMPETENCIAS LOCALES EN MATERIA AMBIENTAL . 83
1.1. Competencias que han de ser especificadas por vía legislativa (art. 25.2 LRBRL) 85
1.2. Los servicios obligatorios o mínimos (art. 26 LRBRL) 86
1.3. La imposibilidad de prestación de los servicios mínimos: la asistencia de las Diputaciones Provinciales (art. 26.3 LRBRL) 87
1.4. Las competencias complementarias (art. 28 LRBRL) 87
2. BREVE REFERENCIA A LAS COMPETENCIAS DE LAS ENTIDADES LOCALES EN MATERIA DE ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS 88

VI. COMPETENCIA PARA LA REGULACIÓN DE LAS ACTIVIDADES TURÍSTICAS EN EL INTERIOR DE LOS ESPACIOS PROTEGIDOS 90

CAPÍTULO 3
EL TURISMO Y LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS EN EL DERECHO INTERNACIONAL Y COMUNITARIO. 91

I. ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS VERSUS TURISMO: HACIA EL TURISMO SOSTENIBLE 93
1. CONSIDERACIONES PREVIAS 93
2. LA CONSECUCIÓN DE UN TURISMO RESPETUOSO CON EL MEDIO AMBIENTE. EL ORIGEN SUPRANACIONAL DEL CONCEPTO “DESARROLLO SOSTENIBLE” . 94
2.1. El concepto de sostenibilidad en el ámbito internacional 95
2.1.1. El informe Brundtland 95
2.1.2. La Cumbre de Río 95
2.1.3. La Cumbre de Johannesburgo 96
2.2. La aplicación del concepto de sostenibilidad al ámbito turístico 96
2.2.1. La Agenda 21 para la industria de los Viajes y el Turismo. 97
2.2.2. El informe sobre la Industria del Turismo 97
2.2.3. Algunos documentos internacionales sobre turismo sostenible en espacios protegidos 97
2.3. El desarrollo sostenible en la Unión Europea 99
2.3.1. La evolución de las políticas ambiental y turística de la UE. La “ambientalización” del turismo. 99
2.3.2. La actuación comunitaria en materia de medio ambiente: la evolución de las bases jurídicas 102

A) El planteamiento de la política medioambiental: el recurso a los artículos 100 y 235 del TCEE 102
B) La consideración del medio ambiente en el Acta Única Europea . 105
C) El Tratado de Maastrich 106
D) El Tratado de Ámsterdam 107
E) La Constitución Europea 109
F) Recapitulación 109
2.3.3. Los Programas Ambientales 110
A) El Primer Programa Comunitario 110
B) El Segundo Programa 111
C) El Tercer Programa: la globalización de los objetivos ambientales 111
D) El Cuarto Programa: la integración de las cuestiones ambientales en otras políticas 112
E) El Quinto Programa (remisión) 112
F) El Sexto Programa 112
G) La cuestión de su valor 114
2.3.4. La consideración de las cuestiones ambientales en las actuaciones turísticas de las Comunidades 114
A) Orientaciones iniciales 114
B) El dictamen de la Comisión sobre Acción Comunitaria en el sector del turismo: la desconcentración de los destinos turísticos 116
C) El impulso de nuevas formas de turismo 116
D) El turismo como agente beneficioso para el medio ambiente . . . 117
E) La eclosión del turismo ecológico 118
F) El Quinto Programa Comunitario sobre Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible: "*Hacia un desarrollo sostenible*" 118
G) La revisión del Quinto Programa 120
H) El *Libro Verde* 122
I) Las previsiones ambientales del Programa Philoxenia 123
J) Últimas actuaciones 124
2.3.5. La escasa atención comunitaria a los instrumentos económicos precisos para la gestión de los espacios protegidos 125
2.4. La revisión del modelo tradicional en España 126
2.4.1. El Plan FUTURES 126
2.4.2. Otras actuaciones 127
2.4.3. La recepción de las tendencias internacionales y comunitarias en el Derecho español 128
2.5. Reflexión final 129

II. LAS CLASES DE ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS EN EL DERECHO INTERNACIONAL Y COMUNITARIO EUROPEO 129
1. INTRODUCCIÓN 129
2. LAS CATEGORÍAS PROPUESTAS POR LA UNIÓN INTERNACIONAL PARA LA PROTECCIÓN DE LA NATURALEZA 132
3. FIGURAS TUITIVAS QUE RESULTAN DE CONVENIOS INTERNACIONALES SUSCRITOS POR ESPAÑA. 135
3.1. Enumeración y rasgos fundamentales. 135
3.1.1. Humedales de importancia internacional 135
3.1.2. Reservas de la biosfera 137
3.1.3. Patrimonio natural. 140
3.1.4. Zonas especialmente protegidas del mediterráneo 140
4. LAS FIGURAS PROTECTORAS PREVISTAS EN EL DERECHO COMUNITARIO: . . 141
4.1. Las zonas de especial protección para las aves (ZEPAS). 141
4.2. Las zonas de Especial Conservación (ZECONS). 144

CAPÍTULO 4
EL APROVECHAMIENTO TURÍSTICO DE LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS EN LA LEGISLACIÓN ESTATAL Y AUTONÓMICA 149

I. EL CONCEPTO DE ESPACIO NATURAL PROTEGIDO EN LA LEGISLACIÓN ESTATAL 151
1. LA DEFINICIÓN DE LA LCEN. 151
2. LOS CRITERIOS ADOPTADOS POR LA DOCTRINA 153
3. CLASES DE ESPACIOS PROTEGIDOS EN LA LCEN. 154
3.1. Consideraciones previas 154
3.2. Enumeración 156
3.2.1. Parques. 156
3.2.2. Reservas naturales 163
3.2.3. Monumentos naturales 165
3.2.4. Paisajes protegidos 166
4. DECLARACIÓN. 167
4.1. La declaración como requisito *sine qua non* para la existencia jurídica de los espacios naturales protegidos. 167
4.2. Competencia para la declaración 167
4.3. En particular, los espacios naturales situados en el territorio de más de una Comunidad Autónoma y en la zona marítimo-terrestre 169
4.3.1. Competencia para la declaración de los espacios naturales situados en el territorio de dos o más Comunidades Autónomas 169
4.3.2. Espacios naturales ubicados en la zona marítimo-terrestre 170
4.3.3. El caso especial de los parques nacionales 172
5. RECAPITULACIÓN 175

II. LAS FIGURAS PROTECTORAS RECOGIDAS EN LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA . 176
1. PLANTEAMIENTO 176
2. ENUMERACIÓN 177
2.1. Aragón 177
2.2. Asturias 177
2.3. Baleares 178
2.4. Cataluña 178
2.5. Castilla-León 179
2.6. Castilla-La Mancha 179
2.7. Canarias 180
2.8. Extremadura 180
2.9. Galicia 181
2.10. Murcia 182
2.11. Navarra 182
2.12. La Rioja 183
2.13. País Vasco 183
2.14. Valencia 184
2.15. Especial referencia a los tipos previstos en la LIENA 184
2.15.1. Parajes naturales 184
2.15.2. Parques periurbanos 185
2.15.3. Reservas naturales concertadas 187
2.15.4. Monumentos Naturales 187
3. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LAS FIGURAS CONTEMPLADAS EN LAS LEYES AUTONÓMICAS 188

CAPÍTULO 5
TURISMO EN ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS: ESPECIAL REFERENCIA A LA PLANIFICACIÓN 191

I. PLANTEAMIENTO 193

II. LAS MEDIDAS PREVENTIVAS: LA PLANIFICACIÓN 193
1. INTRODUCCIÓN 193
2. LA PLANIFICACIÓN DE LOS ESPACIOS PROTEGIDOS 194
3. COMPETENCIA PARA APROBAR LOS PLANES 196
4. TIPOS DE PLANES EN LA LCEN Y JERARQUÍA 197
4.1. Las Directrices de Ordenación de los Recursos Naturales 199
4.1.1. Aprobación 199
4.1.2. Carácter básico 201
4.1.3. Relación con un posible PORN Nacional 201

4.2. El Plan Director de la Red de Parques Nacionales 202
4.2.1. Concepto. 202
4.2.2. Aprobación 202
4.2.3. Contenido 202
4.2.4. Vigencia 203
4.3. El Plan de Ordenación de los Recursos Naturales 203
4.3.1. Concepto. 203
4.3.2. Naturaleza Jurídica 204
4.3.3. Espacios que lo requieren 204
4.3.4. Elaboración 205
4.3.5. Ámbito territorial 206
4.3.6. Objetivos y contenido. 207
4.3.7. Efectos 209
4.3.8. El problema de la competencia para la aprobación de los PORN de los Parques Nacionales que abarquen más de una Comunidad Autónoma . 210
4.3.9. Momento de aprobación 212
4.3.10. Vigencia 215
4.3.11. Consideraciones críticas 215
4.4. El Plan Rector de Uso y gestión 216
4.4.1. Concepto. 216
4.4.2. Espacios que lo requieren 216
4.4.3. Naturaleza jurídica 216
4.4.4. Momento de aprobación 217
4.4.5. Elaboración 217
4.4.6. Efectos 219
4.4.7. Contenido 219
4.4.8. Vigencia 220
4.4.9. Desarrollo 220
5. LOS INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO PREVISTOS EN LA LIENA. 221

III. LIMITACIONES DE USO EN LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS: EN PARTICULAR LOS USOS TURÍSTICOS.. 223
1. CLASIFICACIÓN DE LOS USOS 223
1.1. Clases de usos 223
1.1.1. En la LCEN 223
1.1.2. En las Leyes autonómicas. En especial en la LIENA 224
A. Usos permitidos 225
B. Usos prohibidos. 226
C. Usos Autorizables. 229

2. ZONIFICACIÓN 230
2.1. Consideraciones previas 230
2.2. La zonificación en la legislación estatal y autonómica: 231
2.2.1. En la LCEN y en el PDRPPNN 231
2.2.2. En las leyes autonómicas. 232
3. SOBRE LA CALIFICACIÓN DEL SUELO EN LOS ESPACIOS PROTEGIDOS Y LA LIMITACIÓN GENERAL DE ACTIVIDADES 235
3.1. La calificación del suelo 235
3.2. Las limitaciones de uso. 237

BIBLIOGRAFÍA 241

PRESENTACIÓN

Este libro constituye básicamente, actualizada y resumida, la tesis doctoral que, bajo la dirección del Doctor Iñigo del Guayo Castiella, defendí en marzo de 2002 en la Universidad de Almería para la obtención del grado de doctor.

El Tribunal encargado de juzgarla estuvo compuesto por los Doctores: D. Rafael Entrena Cuesta (Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona); D. Ramón Martín Mateo (Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Alicante); D. Francisco González Navarro (Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Málaga. Magistrado del Tribunal Supremo); D. Jaime Rodríguez-Arana Muñoz (Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de La Coruña) y D. Carlos Carrasco y Canals (Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense de Madrid). Obtuvo la calificación de sobresaliente *cum laude* por unanimidad. Posteriormente, ha sido distinguida con el Premio Extraordinario de Doctorado otorgado por la Universidad de Almería.

He procurado recoger en el texto las atinadas observaciones que los miembros del Tribunal estimaron oportuno hacerme en su día. Entonces, les agradecí personalmente su presencia y consideraciones; ahora quiero dejar constancia, por escrito, de mi gratitud.

Por último, advertir que este trabajo no hubiera podido ver la luz sin el apoyo, humano y material, de la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte de la Junta de Andalucía (área de Turismo) que, no sólo ha subvencionado con una beca su realización sino que, además, ha asumido la publicación de los resultados.

Granada, septiembre de 2004

PRÓLOGO

Ángel Sánchez Blanco

Catedrático de Derecho Administrativo,

Universidad de Málaga.

La correlación de Turismo y Espacios Naturales, objeto de esta monografía de la profesora María Luisa Roca Fernández-Castanys, invita a superar el inicial conflicto que las actividades turísticas han tenido con los espacios naturales.

Las valoraciones ambientales aprecian en las distintas actividades turísticas un factor de perturbación en los parámetros ambientales, desde el perfil de turismo, con operador turístico en los tradicionales núcleos de sol y playa a los más sofisticados de turismo de golf o polo. La evaluación de la incidencia de estas diversificadas actividades, aporta el diagnóstico de deterioro ambiental y menoscabo de los recursos naturales.

Como muy bien muestra la profesora Roca Fernández-Castanys, en los orígenes del fomento de las actividades turísticas por las Administraciones no estuvo presente el conflicto entre espacios naturales y turismo. Las primeras iniciativas turísticas fueron concebidas con la voluntad de destacar la singularidad de los más valiosos espacios naturales de cada país y ofrecerlos a la contemplación y disfrute de las personas mas sensibles del mundo, previendo cuidadas actuaciones de acogida en esos espacios para integrar la comodidad humana en el medio natural.

La inicial metodología del turismo, como valedor cultural de la importancia de los espacios naturales, se subvierte como consecuencia del cambio institucional provocado por la superación del censitarismo y por la bondadosa incorporación, al disfrute de los muy distintos componentes que integran la calidad de vida, de la mayoría de la sociedad. Con ello, el elitismo en el uso de los más privilegiados lugares en los más emblemáticos espacios naturales, que generaban selectos desplazamientos hacia estos cualificados destinos de minoritarios grupos sociales, es sustituido por la progresiva incorporación al disfrute de los recursos naturales de la generalidad de los ciudadanos, que proyectan, su descanso y su diversión, en playas y montes y, sus masivos movimientos, están felizmente apoyados por personalizados vehículos de transporte que obligan a desarrollar infraestructuras para el acceso al disfrute ciudadano de los espacios naturales.

La afortunada generalización del derecho ciudadano al descanso y a la diversión, libremente administrado en fines de semana, puentes generosamente gestionados, días de permiso empresarial o administrativo, o vacaciones regladas, estacionales o sin este condicionamiento…, integra al ciudadano español en una dinámica de movilidad, que se proyecta en el espacio natural, en sus tránsitos y en sus destinos.

Como es bien conocido, la consolidación del derecho del ciudadano español al descanso y la diversión tuvo precedente en ser España el inicial punto de referencia para el descanso de los ciudadanos de la Europa próspera, por efecto del simple dato ser un cálido país, con una organización empresarial y administrativa, que aportaba y aporta seguridad, y una ejemplar calidad/precio a los servicios turísticos y, que ha polarizado y continua polarizando, en el uso y disfrute de sus recursos naturales, a los ciudadanos del Europa menos cálida y a parte muy significativa de los ciudadanos de las áreas prósperas del mundo.

La conjunción de ciudadanos españoles, comunitarios y extranjeros sobre el medio natural en el desarrollo de sus actividades de recuperación, restauración o rehabilitación personal de los desgastes de sus habituales actividades laborales, profesionales o empresariales, ha provocado que los espacios naturales tengan que ser objeto de la específica actividad pública de preservación de su entidad para no ser objeto de la incidencia negativa que su uso intensivo produce en la preservación de sus valores.

La actividad pública de conservación de los espacios naturales ha tenido dos líneas de desarrollo: la protección ambiental de los recursos naturales, vertebrada mediante la legislación general de protección del medio natural, acompañada de la legislación sectorial sobre específicos bienes, como aguas continentales y costas marítimas, y la singular línea de actividad pública determinada por la preservación de los espacios naturales en los que concurren especiales valores que aconsejan la necesidad de una especial atención en su conservación.

Es en este singular ámbito, de la protección especial de los más singulares espacios naturales, en el que se proyecta el libro de la profesora Roca Fernández-Castanys, que el lector tiene en sus manos, y donde se deja sentir, con especial fuerza, la dinámica de la incidencia sobre estos privilegiados espacios de las actividades turísticas, en sus compatibilidades y en los conflictos que sobre ellos puedan provocar.

La profesora Roca Fernández-Castanys realiza en este libro una pormenorizada y clara exposición del régimen jurídico de la legislación estatal y autonómica sobre los Espacios Naturales Protegidos, en la que no olvida el marco jurídico institucional de los compromisos internacionales suscritos por España y la normativa y documentación de la Unión Europea y, en este marco, analiza la imbricación de estos espacios con las actividades turísticas.

Muy oportuno es este libro y los datos legislativos, doctrinales y jurisprudenciales que, con exquisito rigor académico, incorpora. En el momento en que se revisa el modelo turístico español y, muy en particular, se evalúa la incidencia de las actividades turísticas caracterizadas por la gran afluencia, lo que, de modo convencional se califica como turismo de masas, es obligado reflexionar sobre los perfiles de calidad en el turismo y sobre la configuración de la actividad turística en el ámbito de los privilegiados ecosistemas que definen cada unos de los Espacios que integran la Red de Espacios Naturales Protegidos, en el ámbito estatal y en cada una de las Comunidades Autónomas.

En el análisis de la problemática de los perfiles de calidad turística en el que, no conviene olvidar, concurre el no pequeño dato del máximo valor añadido, para las actividades empresariales en ellos implicadas y para las Administraciones que fomentan los desarrollos de estos perfiles, son particularmente importantes los datos y las reflexiones que este libro contiene.

Un dato especialmente significativo aporta la legislación en este ámbito y que es objeto de especial atención de la profesora Roca Fernández-Castanys. La interdependencia de los Espacios Naturales Protegidos del título de competencia protección ambiental, con el vínculo de preservación de los recursos naturales, y con la consecuente eliminación de afecciones y usos que menoscaben la conservación. Marco que requiere tener gran confianza en el medio humano que ha sido capaz de haber conservado durante muchas generaciones los recursos naturales excepcionales que son inherentes a los Espacios Naturales Protegidos, y que demanda integrar, con sumo cuidado, la formas de intervención administrativa en ellos, que requiere el complemento de la metodología de la participación social, como medio para conjugar y concertar intereses y perspectivas.

La programación participada y corresponsabilizada y los específicos instrumentos que la legislación de Espacios Naturales Protegidos dispone, singularizados en los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y en los Planes Rectores de Uso y Gestión, e instrumentados por las Juntas Rectoras de los correspondientes Espacios, delimita unos procedimientos y órganos, que se están proyectando con ejemplar eficacia en la preservación de estos valiosos patrimonios colectivos.

Los instrumentos precitados trascienden en su importancia al concreto ámbito de los Espacios Naturales Protegidos, ofrecen el probado ejercicio, social e institucional, de unos procedimientos de decisión en los que se conjuga la libre iniciativa privada con los parámetros, estándares y directrices ambientales, y presentan el resultado de armonizar perspectivas privadas e intereses colectivos.

Obligado es el contraste de esta equilibrada metodología, sobre la que con tanta fortuna nos ilustra la profesora Roca Fernández-Castanys, con los manifiestos desequilibrios públicos y privados que presenta la gestión urbanística, en la que la

relativización de los instrumentos de programación territorial y urbanística, está provocando, con la bondadosa, pero también perturbadora incidencia del turismo residencial, unos efectos perniciosos sobre la calidad de vida urbana, con efectos disuasorios sobre el turismo.

Obligado es también valorar la ausencia de adecuado desarrollo de una figura de indudable valor para la prospectiva de los Espacios Naturales Protegidos, aportada por la Ley de Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía: el Plan de Desarrollo Integral, recalificado –en afortunado descripción de la profesora María Luis Roca Fernández-Castanys– en Plan de Desarrollo Sostenible, preciso instrumento que debe de proyectarse en el ámbito territorial, con directos efectos dinamizadores de la economía, como directa consecuencia de tener que arbitrar efectivos retornos a las afecciones que los Planes de Ordenación de Recursos y los Planes Rectores de Uso y Gestión imponen a los titulares de las superficies afectadas.

En la problemática de la programación territorial de los Espacios Naturales Protegidos no deben pasar desapercibidos dos datos de particular importancia para Andalucía: la afección como Espacio Natural Protegido del muy significativo porcentaje del 20% de la superficie territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y una privilegiada red de núcleos rurales en la que es necesario mantener su capital humano, con el requerimiento de ser objeto de debida compensación, por directo efecto de radicar en él la potencialidad de desarrollo endógeno de tan formidable patrimonio natural, con su especial proyección sobre el cualificado turismo de los espacios naturales.

NOTA

El 10 de noviembre de 2004, el Tribunal Constitucional ha dictado la sentencia 194/2004 en la que estima parcialmente los recursos de inconstitucionalidad 460/1998, 469/1998 y 483/1998, interpuestos, respectivamente, por el Gobierno de la Junta de Andalucía, las Cortes de Aragón y la Diputación General de Aragón, contra determinados preceptos de la Ley 41/1997, de 5 de noviembre por la que se modifica la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres. Los recurrentes fundamentaban sus recursos en la invasión de las competencias estatutariamente asumidas por aquellas Comunidades en materia de medio ambiente y espacios naturales protegidos.

En el momento de dictarse dicha sentencia, habían finalizado los trabajos de impresión de esta obra por lo que ha sido imposible incorporar al texto el comentario de los distintos aspectos sobre los que se pronuncia. No obstante, al lector no le resultará difícil localizar los puntos controvertidos sobre los que incide en cuanto, en los lugares correspondientes, se incluye una indicación de la posición discrepante de las Comunidades Autónomas.

Señalar, tan solo, que uno de los aspectos fundamentales de la misma es que, en ella, el Alto Tribunal considera inconstitucional el modelo de gestión compartida Estado-Comunidades de Autónomas de los parques nacionales, al estimar que dicha gestión debe corresponder "en exclusiva" a estas últimas. Los demás aspectos sobre los que esta incide derivan de esta premisa principal. Con este pronunciamiento el Constitucional desmantela el anterior sistema en el que el peso de la gestión recaía, principalmente, en un órgano de composición paritaria Estado-Comunidades Autónomas –la Comisión Mixta– que ahora debe desaparecer en pro de las pretensiones absolutistas de determinadas regiones que, para llevar a cabo dicha función, deberán articular órganos propios que sustituyan a aquel.

La estricta reducción de las funciones estatales conducirá a diluir la garantía de uniformidad y coherencia que debe presidir el funcionamiento de los parques nacionales, espacios naturales protegidos por excelencia y máximos exponentes de aquellos lugares de belleza singular y supraregional, administrativamente inencuadrable. Precisamente, este significado o interés general que determina la declaración de parque nacional por medio de ley de las Cortes Generales, es el que justifica, y debiera seguir haciéndolo, la intervención estatal en su funcionamiento, de manera que la racionalidad y el sentido común prevaleciera sobre cualquier tipo de pretensión coyuntural y partidista.

El propio Tribunal Constitucional es consciente de la difícil operatividad de las medidas que deben adoptarse para acatar el nuevo esquema por él pergeñado por lo que difiere su eficacia a un momento posterior que no concreta. De esta manera, la propia sentencia prevé que la declaración de inconstitucionalidad de los preceptos enjuiciados no conlleva su inmediata nulidad pues ello podría producir "*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*", aplazando su eficacia hasta el momento en que las Comunidades Autónomas adopten las medidas necesarias para la gestión de los parques nacionales de su competencia.

Lo expuesto permite augurar un futuro incierto a los parques nacionales que, de este modo, a partir de ahora, quedan al albur de lo que decidan las instancias regionales que podrán actuar o no con el fin de adaptarse a lo prescrito por el Constitucional. Ello conducirá a un inevitable y nada deseable despedazamiento de la Red de Parques Nacionales al permitirse soluciones diversas para cada uno de ellos, lo que, en última instancia, redundará en perjuicio de los propios parques y de los ciudadanos.

María Luisa Roca Fernández-Castanys
Cambridge, noviembre de 2004

ABREVIATURAS

AA:	Revista Actualidad Administrativa.
AC:	Antes de Cristo.
AIECT:	Asociación Internacional de Expertos Científicos en turismo.
AMA:	Agencia de Medio Ambiente de Andalucía.
ANEI:	Áreas Naturales de Especial Interés (Baleares).
Aptdo/s:	Apartado/s.
Art. /s:	Artículo/s.
BDA	Base de datos de la editorial Aranzadi.
BIB	Referencia bibliográfica de la BDA.
BIMA:	Boletín Informativo del Medio Ambiente.
BOAR:	Boletín Oficial de Aragón.
BOC:	Boletín Oficial de Cantabria.
BOCAIB:	Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.
BOCAN:	Boletín Oficial de Canarias.
BOCG-CD:	Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados.
BOCG-S:	Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado.
BOCM:	Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.
BOCYL:	Boletín Oficial de Castilla León.
BOE:	Boletín Oficial del Estado.
BOJA:	Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.
BONA:	Boletín Oficial de Navarra.
BOPA:	Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía.
BOPAS:	Boletín Oficial del Principado de Asturias.
BOPV:	Boletín Oficial del País Vasco.
BOR:	Boletín Oficial de La Rioja.
BORM:	Boletín Oficial de la Región de Murcia.
CA	Comunidad Autónoma.
CCAA	Comunidades Autónomas.
CCEE:	Comunidades Europeas.
CCLL:	Corporaciones Locales.
CDS:	Centro Democrático y Social.
CE:	Constitución Española de 1978.
CEE:	Comunidad Económica Europea.
CCEE:	Comunidades Europeas.
CEA:	Confederación de Empresarios de Andalucía.
CEUr:	Constitución Europea.
CEOTMA:	Centro de Estudios de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente.
Cfr.	Confróntese.
Cit.:	Citado.
Coord. /s:	Coordinador/es.

CyT: Revista Ciudad y Territorio.
D.: Decreto.
DA: Revista Documentación Administrativa.
DAS: Directiva 79/409/CEE, del Consejo, de 2 de abril, sobre Conservación de Aves Silvestres (Directiva "Aves Silvestres").
DH: Directiva 92/43/CEE, del Consejo, de 21 de mayo, sobre Conservación de los Hábitats Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres (Directiva "Hábitats").
D. L.: Decreto ley.
D. Leg.: Decreto legislativo.
Disp. adic.: Disposición adicional.
Disp. final.: Disposición final.
Disp. transit.: Disposición transitoria.
Dir.: Director.
Dirs.: Directores.
DOCE: Diario Oficial de las Comunidades Europeas (a partir del Tratado de Niza, Diario Oficial de la Unión Europea).
DOCL: Diario Oficial de Castilla-León.
DOCM: Diario Oficial de Castilla-La Mancha.
DOE: Diario Oficial de Extremadura.
DOG: Diario Oficial de Galicia.
DOGC: Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña.
DOGV: Diario Oficial de la Generalidad Valenciana.
DORN: Directrices de Ordenación de los Recursos Naturales.
DSCD: Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados.
DSS: Diario de Sesiones del Senado.
ECAYJ: Revista El Consultor de Ayuntamientos y Juzgados.
Ed.: Edición.
Eds.: Editores.
EIA: Evaluación de Impacto Ambiental.
Et. al.: Y otros.
Etc.: Etcétera.
FITUR: Feria Internacional del Turismo.
FJ: Fundamento jurídico.
FFJJ: Fundamentos jurídicos.
FNNPE: Federation on Nature and Nationals Parks of Europe.
IEAL: Instituto de Estudios de Administración Local.
IFA: Instituto de Fomento de Andalucía.
INAP: Instituto Nacional de Administración Pública.
IVAP: Instituto Vasco de Administración Pública.
L.: Ley.
LCEN: Ley 4/1989, de 27 de marzo de Conservación de la Naturaleza y de la Flora y Fauna Silvestres.

LGov: Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de Organización, Competencia y Funciones del Gobierno.
LENP: Ley de 2 de mayo de 1975, de Espacios Naturales Protegidos.
LIENA: 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.
LNORTA: Ley 12/1999, de 15 de diciembre, de Normas Reguladoras del Turismo de Andalucía.
LO: Ley Orgánica.
LOFAGE: Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.
LOPJ: Ley 6/1985, de 1 de julio, Orgánica del Poder Judicial.
LPN: Ley de 7 de diciembre de 1916, de Parques Nacionales.
LOTrC: Ley LO 9/1992, de 23 de diciembre, de Transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución.
LRBRL: Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.
LRJAP: Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
LRSV: Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones.
Núm./s: Número/s.
O.: Orden.
OEA: Organización de Estados Americanos.
OM: Orden Ministerial.
OMT: Organización Mundial del Turismo.
Op. cit.: Obra citada.
Pág./s: Página/s
Párr./s: Párrafo/s.
P. ej.: Por ejemplo.
PDRPPNN: RD 1803/1999, de 26 de noviembre, por el que se aprueba el Plan Director de la Red de Parques Nacionales.
PDS Plan de desarrollo sostenible.
PICTE: Plan Integral de Calidad del Turismo Español.
PNUMA: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.
PORN: Plan de ordenación de los recursos naturales.
PRUG: Plan rector de uso y gestión.
PYME: Pequeña y Mediana Empresa.
R. O.: Real Orden.
RAAP: Revista Andaluza de Administración Pública.
RAMINP: Decreto 2.414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas.

RAP:	Revista de Administración Pública.
RArAP:	Revista Aragonesa de Administración Pública.
RD:	Real Decreto.
RDL:	Real Decreto ley.
RDLeg.:	Real Decreto Legislativo.
RDAm:	Revista de Derecho Ambiental.
RDU:	Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. (antes Revista de Derecho Urbanístico)
REALA:	Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica.
REDA:	Revista Española de Derecho Administrativo.
REDC:	Revista Española de Derecho Constitucional.
REP:	Revista de Estudios Políticos.
RET:	Revista de Estudios Turísticos.
REVL:	Revista de Estudios de la Vida Local.
RIE:	Revista Instituciones Europeas.
RJAst:	Revista Jurídica de Asturias.
RMo:	Reglamento de Montes.
RPT:	Revista Papers de Turisme.
RSCL:	Decreto de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de servicios de las Corporaciones Locales.
RVAP:	Revista Vasca de Administración Pública.
Ss.:	Siguientes.
SSTC:	Sentencias del Tribunal Constitucional.
SSTS:	Sentencias del Tribunal Supremo.
STC:	Sentencia del Tribunal Constitucional.
STS:	Sentencia del Tribunal Supremo.
TC:	Tribunal Constitucional.
TRLRS:	RD Leg. 1/1992, de 26 de junio por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana.
TS:	Tribunal Supremo.
TSJ:	Tribunal Superior de Justicia.
TSJA:	Tribunal Superior de Justicia de Andalucía.
TUE:	Tratado de la Unión Europea hecho en Maastrich el 7 de febrero de 1992.
UE:	Unión Europea.
UICN:	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza.
V. g.:	Por ejemplo.
Vid.:	Véase.
Vol./s:	Volumen/es

INTRODUCCIÓN

La evolución de las preferencias turística de los últimos años, desde el modelo tradicional de "sol y playa" hacia otras formas de turismo, ha convertido a los espacios naturales protegidos en uno de los destinos estrella de los "nuevos turistas" que encuentran en estas privilegiadas áreas una sugestiva alternativa a los productos tradicionales.

La explotación descontrolada de los recursos típicos, ha producido un efecto centrípeto consistente en la revalorización de otros destinos que hasta hace pocas décadas eran apreciados por un segmento muy reducido de la población, lo que los ha mantenido a salvo de los devastadores efectos del turismo "de masas". Entre ellos destacan, en especial, los espacios naturales protegidos.

El aprovechamiento turístico de estas singulares áreas cuenta, no obstante, con una cierta tradición en España. Ya el artículo 2 de la Ley de Parques Nacionales de 1916, establecía que la declaración de aquellos tenía por exclusivo objeto el de "*favorecer su acceso por vías de comunicación adecuadas*". No puede olvidarse que once años antes –en 1905– se había creado una Comisión Nacional "*encargada de fomentar en España por cuantos medios estén a su alcance, las excursiones artísticas y de recreo del público extranjero*", encomendando a la misma, con este fin, la difusión de "*cuanto se considere útil para la mejor apreciación de las bellezas artísticas y naturales, para el conocimiento de nuestra historia y para despertar la curiosidad*" de los turistas. Estas disposiciones trataban de incentivar al máximo el atractivo de nuestra patria, sin tener en cuenta las implicaciones ambientales.

A este planteamiento, sucede una segunda fase que, coincidiendo con el despertar de la conciencia ambiental, se inaugura con la Ley de 2 de mayo de 1975. Apenas tres años antes se había celebrado en Estocolmo la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, en la que se puso de manifiesto la importancia y urgencia de los problemas ambientales.

Antes este panorama, la Constitución de 1978, optó una solución salomónica al tratar de conjugar el disfrute del medio ambiente con su conservación. Así recoge en su artículo 45 que todos tienen "derecho" a disfrutar de un medio ambiente adecuado pero también el deber de conservarlo, encomendando a los poderes públicos velar por la utilización "racional" de todos los recursos naturales. Consecuente con este planteamiento, la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres (LCEN), propone diversas medidas para tratar de conjugar de la forma más satisfactoria posible los intereses que convergen en las áreas protegidas y, al mismo tiempo, superar los problemas derivados de la regulación anterior, poniendo punto y final al sistema de protección selectiva de determinadas zonas, al enmarcar su salvaguarda en una política global de protección

a la naturaleza. Se atiende así una de las principales demandas de un importante sector de la doctrina que consideraba inviable una protección efectiva de aquellas si se mantenía la concepción estricta de la Ley del 75, en la que su salvaguarda se realizaba en base a parámetros inspirados en la normativa del patrimonio histórico.

Por lo tanto, tres son los ejes principales sobre los que bascula el presente estudio: los espacios naturales protegidos, el turismo y los instrumentos planificatorios que permitan enlazarlos. Resulta evidente la importante problemática que cada uno por sí solo plantea, por lo que uno de los principales problemas que se ha debido afrontar en la elaboración de esta obra ha sido la selección de aspectos más relevantes de cada uno para plasmarlos en un trabajo de estas características.

Respecto a los primeros, un estudio sistemático exige analizar, en primer lugar, los antecedentes históricos del aprovechamiento turístico de los espacios naturales protegidos, para lo que se parte de lo dispuesto en la Ley de 1916 –en cuyo origen se aprecia la influencia norteamericana– hasta llegar a la vigente Ley de 1989.

Tras la Constitución de 1978, una de las cuestiones más problemáticas es la relativa a la distribución de competencias. Como se analiza detenidamente en las páginas que siguen, no existe en nuestra Carta Magna una referencia expresa a la materia "espacios naturales protegidos", de manera que la distribución de funciones sobre los mismos, viene determinada por la que, en aquella, se dispone para el medio ambiente, respecto al cual corresponde al Estado dictar la legislación básica, conforme a lo previsto en el artículo 149.1.23 CE y a las Comunidades Autónomas, desarrollar y, en su caso, mejorar las previsiones mínimas de la ley estatal (en el marco de las "normas adicionales de protección), amén de las competencias de gestión que les atribuye el artículo 148.1.9 CE.

Particular atención se dedica a la delimitación de cada uno de esos conceptos. En la indagación de lo que se entienda por "legislación básica" –fundamental en cuanto enmarca, de forma positiva la competencia del Estado y, en sentido negativo, la de las Comunidades Autónomas– se aprecia una oscilante jurisprudencia constitucional que desemboca en la sentencia 102/1995, de 26 de junio.

Partiendo de estas premisas, se procede a analizar las figuras tuitivas contenidas en la LCEN y las que resultan del Derecho comunitario derivado y otros convenios internacionales suscritos por nuestro país, con referencia a las contenidas en las leyes autonómicas y, en particular, la Ley 2/1989, de 18 de julio por la que se aprueba el Inventario de los Espacios Protegidos en Andalucía y se establecen Medidas Adicionales para su Protección (LIENA). Nos encontramos aquí con una multiplicidad de tipos, cuyo alejamiento de la Ley Básica no resulta, en ocasiones justificado. También se aprecia cómo desde algunos sectores se ha propugnado la inclusión en el sistema de espacios protegidos de categorías reconocidas por el Derecho comunitario e internacional, tendencia que se manifestó con particular virulencia con ocasión del debate de la Ley 41/1997, de modificación de la LCEN.

Una vez aclaradas las cuestiones de base, nos encontramos con que, ni la LCEN ni la LIENA, contienen una referencia directa a las actividades turísticas que pueden llevarse a cabo en el interior de los distintos espacios protegidos. El artículo 2 de aquella se limita ordenar una utilización de los recursos que garantice "*el aprovechamiento sostenible de las especies y ecosistemas, su restauración y mejora*", mientras que el artículo 1 de la Ley andaluza declara que su finalidad es, el establecimiento de medidas adicionales de protección, así como la "*gestión y desarrollo socioeconómico que sean compatibles".*

Contienen, en cambio en estas leyes una relevante innovación, cual es la aplicación de las técnicas planificadoras que ya eran conocidas en otros ámbitos (aguas y urbanismo principalmente) a los espacios protegidos. Serán éstos los instrumentos básicos para regular tales actividades.

De acuerdo con las previsiones de las Leyes estatal y autonómica, pueden distinguirse tres niveles de planificación:

Un primer nivel marco, dentro del cual deben desarrollar el resto de los instrumentos planificatorios, cubierto por el plan de ordenación de los recursos naturales (PORN), que, en todo caso, deberá ajustarse a las Directrices de ordenación de los recursos naturales (DORN), cuya aprobación corresponde al Gobierno por vía reglamentaria.

Un segundo escalón en el que se encuentran los planes que deben concretar las determinaciones de aquel, constituyéndose en documentos técnicos de gestión. A su vez, dentro de esta segunda categoría aparecen:

a) en materia medioambiental: los planes rectores de uso y gestión (PRUG). En el caso de los parques nacionales, deberán tener en cuenta las previsiones del Plan Director de la red de parques nacionales (PDRPPNN).

b) en el plano socioeconómico: los Planes de desarrollo integral (hoy llamados de desarrollo sostenible) y los planes de fomento, previstos ambos en la Ley 2/1989, de 18 de julio.

Por último, en un tercer estadio, se sitúan los programas sectoriales ligados a objetivos concretos (investigación, uso público, investigación, etc.) y los planes anuales de trabajo.

Lo ideal, es que cada espacio cuente con sus propios instrumentos planificadores, y –en particular, por lo que a la actividad turística se refiere– con un programa de uso público. Sin embargo, la experiencia demuestra que lo más frecuente es precisamente lo contrario, es decir, la ausencia de instrumentos de planificación o su aprobación con gran retraso, práctica en la que la Comunidad Andaluza cuenta con un muy criticable record.

El análisis del concepto, naturaleza y contenido, de estos planes así como la problemática que plantean en sus relaciones con los demás instrumentos de ordenación territorial va a copar una parte importante de este trabajo, dejando campo abierto para un análisis ulterior más detallado. Vaya aquí mi granito de arena para un tema tan apasionante como, hasta ahora, tan poco frecuentado por la doctrina.

EL APROVECHAMIENTO TURÍSTICO DE LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS.
Régimen Jurídico

Capítulo 1

EL APROVECHAMIENTO TURÍSTICO DE LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS EN LA LEGISLACIÓN ESPAÑOLA: EVOLUCIÓN HISTÓRICA

Sumario:

I. DE LA LEY DE PARQUES NACIONALES DE 1916 A LA LEY DE ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS DE 1975

II. LAS CATEGORÍAS PROTECTORAS DE LA LEY 4/1989, DE 27 DE MARZO, DE CONSERVACIÓN DE LOS ESPACIOS NATURALES Y DE LA FLORA Y FAUNA SILVESTRES

1. Reservas
2. Monumentos naturales
3. Paisajes protegidos
4. Parques

I. DE LA LEY DE PARQUES NACIONALES DE 1916 A LA LEY DE ESPACIOS PROTEGIDOS DE 1975

El aprovechamiento turístico de los espacios naturales protegidos aparece ya en la primera Ley española de Parques Nacionales de 7 de diciembre de 1916[1] (LPN) que, siguiendo el precedente norteamericano[2], proclamaba en su artículo 2 que la declaración de tales espacios tenía por "*exclusivo objeto*", el de "*favorecer su acceso por vías de comunicación adecuadas*" y "*respetar y hacer que se respete la belleza natural de sus paisajes, la riqueza de su fauna y de su flora y las particularidades geológicas e hidrológicas que encierren, evitando de este modo con la mayor eficacia, todo acto de destrucción, deterioro o desfiguración por la mano del hombre*".

Esta finalidad aparece más clara, si cabe, en el comentario que a este artículo se hace en el Alcubilla[3]: *"No bastan ya, en efecto, los paseos o parques urbanos que*

---

[1] *Gaceta* de 8 de diciembre de 1916.

[2] Es en América donde surge el germen de los parques nacionales, tal y como hoy los conocemos. En marzo de 1872 se abren las puertas del primer Parque Nacional del mundo: el de Yellowstone, ubicado en la región noroeste del Estado de Wyoming. Como advierte RUÍZ-RICO RUÍZ, G., "Constitución y medio ambiente en los Estados Unidos: elementos de referencia para conocer el régimen jurídico de los parques nacionales", en RUÍZ-RICO RUÍZ, G. (Coord.), *Derecho Comparado del medio ambiente y de los espacios naturales protegidos*. Ecorama, Granada, 2000, págs. 410 y ss., en la ley de creación de este Parque se fusionan –de forma pionera– los fines conservacionistas y de uso público, al recoger, junto a aquellos, una segunda vertiente relacionada con el ocio y disfrute social del mismo. La creación, en 1916, del *National Park Service* respondía también a la necesidad de permitir a las generaciones venideras el disfrute de tales espacios. Como señala BAKER, P. R., "El Turismo y la protección de las áreas naturales", *RPT* núm. 5 (1991), pág. 75, fue el primer director del Servicio de Parques Nacionales norteamericanos (Mr. Stephen Mather) quien, en 1918, propuso la instauración de una función de promoción turística dentro de este organismo, de manera que los viajes turísticos a los parques no fueran sólo autorizados sino *"abiertamente alentados"*. En la promoción de estas zonas subyacían razones de carácter económico, *"(…) para que todo el esfuerzo realizado por este Departamento y por las compañías ferroviarias (…) para atraer la atención de América a sus grandes riquezas paisajísticas, informando además a la población sobre las formas y medios para llegar y disfrutar de estas áreas recreativas nacionales, no fuera en vano, lo cual, desde el punto de vista económico resulta de vital importancia"*. A partir de los años ochenta, y como sucediera en Europa, el Servicio de Parques Nacionales comenzó a elaborar proyectos diseñados para modificar los modelos de visita. Por lo demás, destacar como curiosidad que, en un principio, Yellowstone no recibió la denominación de *"parque nacional"*, sino que –como indica LÓPEZ LILLO, A., "Los espacios naturales protegidos: entre la conservación y el desarrollo", en VALENZUELA RUBIO, M. (Coord.), *Economía, sociedad y territorio. Las nuevas dimensiones del desarrollo*. INEM-FSE, Madrid, 1999, pág. 160– en el Acta de creación de aquel se hablaba de *"parque público o paraje grato para el beneficio y satisfacción de todos"*, de manera que *"hasta el año 1887 no se estableció formalmente el nombre definitivo de parque nacional, mediante normas legales complementarias del Acta de Yellowstone, con el objeto de indicar que todos podían disfrutar de sus maravillas"*. Sobre la gestión del Parque Nacional de Yellowstone, *vid*. CASTRO, M. A., "Yellowstone: la gestión de un Parque Nacional norteamericano", *Ecosistemas* núm. 1/2000, págs. 54 y ss.

A la declaración del Parque Nacional de Yellowstone siguieron la de los Yosemite (1890); Sequoia (1890); Mount Rainier (1899); Crate Lake (1902); de Wind Cave (1903); Mesa Verde (1906); Glaciar (1910); o Rocky Mountain (1915). Esta enumeración puede encontrarse en FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, J., *Curso de Derecho Administrativo Turístico* (Vol. IV). Editora Nacional, Madrid, 1974, pág. 1023 (nota 1625). También se preocupa de enumerarlos MARTÍN MATEO, R., en su *Tratado de Derecho Ambiental (Vol. III)*. Trivium, Madrid, 1997, págs. 309 y ss. Con posterioridad se han declarado otros muchos como Arches (1929); Bandlands (1978); Biscayane; Big Bend; Capitol Reef, etc. La relación completa e historia de cada uno de ellos puede encontrarse en la página web del *National Park Service:* www.nps.gov.

Sobre el origen americano de la institución *vid*., también, GRAU FERNÁNDEZ, S., "Espacios naturales de la flora y fauna silvestres", en *Derecho y medio ambiente*. CEOTMA, Madrid, 1981, págs. 443 a 467 y ANFIELD, J., "La gestión turística en el Parque Nacional de Peak", *RPT* núm. 5 (1991), págs. 99 y ss.

[3] MARTÍNEZ ALCUBILLA, M., *Diccionario de la Administración Española. Compilación de la novísima legislación de España en todos los ramos de la Administración Pública*. Madrid, 1858, (Apéndice de 1916), pág. 600, en nota.

todas las ciudades han procurado tener como lugares de esparcimiento y de higiénico ejercicio, sino que se requiere además que hayan parques nacionales, esto es, grandes extensiones de terreno dedicado a la higienización y solaz de la raza, en que puedan tonificarse física y moralmente los cansados y consumidos por la ímproba labor y por respirar de continuo el aire viciado de las poblaciones".

La LPN –que también se conoce por la doctrina como la *Ley Gasset*, pues fue sancionada siendo Ministro de Fomento Don Rafael Gasset– carece de Exposición de Motivos, lo que nos priva de uno de los principales medios para conocer la motivaciones que impulsaron al legislador a su promulgación. No obstante, puede afirmarse que es consecuencia del rápido crecimiento del número de habitantes de las ciudades, lo que determina la necesidad de poner a su disposición extensiones más amplias de terreno para su esparcimiento[4]. Ello evidencia, además, que la finalidad recreativa se encuentra en el origen mismo de los espacios naturales protegidos[5].

Por lo demás, la obligación de la Administración de facilitar, con el fin de asegurar dicho disfrute, "*vías de comunicación adecuadas*" se ha considerado como una de las primeras formas de la moderna intervención administrativa sobre el turismo[6].

El Reglamento de la LPN, aprobado por Real Decreto de 23 de febrero de 1917[7], añade a los parques una nueva figura protectora, los sitios nacionales, cuya finalidad turística también se especifica, ya que su declaración tenía por objeto: *"conseguir espacios dedicados a la higienización y solaz de la raza, en los que puedan tonificarse física y moralmente los cansados y consumidos por la ímproba labor y por respirar* de continuo el aire *viciado de las poblaciones".*

El mismo objetivo subyace en la Real Orden de 15 de julio de 1927[8], en la que se regula el procedimiento para la declaración de los sitios y monumentos naturales de interés nacional, con los que se pretende proporcionar lugares para el sosiego y

---

[4] MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., "Aspectos administrativos de la creación y funcionamiento de los parques nacionales", *REDA* núm. 6 (1975), pág. 343; LÓPEZ RAMÓN, F., *La conservación de la naturaleza: los espacios naturales protegidos*. Publicaciones del Real Colegio de España, Bolonia, 1980, pág. 53.

[5] Señalar el papel decisivo que para la consagración legal de la finalidad recreativa de los parques jugaron en estos primeros tiempos determinados sectores sociales. Destaca, en particular, la influencia de los "grupos de excursionistas" (precedente de los actuales movimientos ecologistas), a los que se atribuye un importante papel en el descubrimiento y preservación de paisajes y lugares pintorescos. *Vid*. PALUZÍE i MIR, L., *Los espacios naturales protegibles. Su protección, regulación e incidencia en la ordenación del territorio*. Universidad Politécnica de Cataluña, Servicio de Publicaciones, Barcelona, 1990, págs. 35 y 44; LÓPEZ RAMÓN, F., *La conservación …, op. cit.*, pág. 53.

[6] MARTÍN MATEO, R.; MARTÍN RETORTILLO, L.; VILLAR PALASÍ, J. L, "Aspectos jurídico-administrativos del turismo" en *Primer Congreso Italo-español de profesores de Derecho Administrativo*, *Sevilla, 1970*. Ministerio de Información y Turismo, Madrid, 1970, pág. 34.

[7] *Gaceta* de 24 de febrero.

[8] *Gaceta* de 22 de julio.

el descanso de los ciudadanos, aunando los fines de conservación y recreativos[9] y estimulando su divulgación con fines educativos y de exaltación patria[10].

Durante la II República, el Decreto de 7 de junio de 1931[11], por el que se crea la Comisaría de Parques Nacionales, y el Decreto de 13 de abril de 1934[12], por el que se aprueba su Reglamento, se mantienen en esta línea[13], si bien en estas disposiciones se vislumbra la intención de superar la visión que inspiraba las anteriores con el fin de atender a las necesidades de las poblaciones circundantes, es decir, a las finalidades de conservación y recreativa se añade la consideración de las circunstancias socioeconómicas de las poblaciones afectadas por la declaración.

La finalidad de goce público se recogía asimismo en el artículo 189 del Reglamento de Montes de 22 de febrero de 1962[14].

La Ley de Caza de 4 de abril de 1970[15], permitió la protección de ciertos lugares al amparo de la figura de la reserva nacional de caza. Éstas constituyeron el reclamo de un turismo de élite y muy especializado. Al margen de las críticas que esta Ley merece, se destaca[16] su valor en cuanto agente moderador de la presión sobre los aprovechamientos forestales y como germen de la posterior Ley de Espacios Naturales de 1975.

Ley de Espacios Naturales Protegidos de 2 de mayo de 1975[17] (LENP)

---

[9] El art. 2 de la RO, recoge también la necesidad de favorecer "*en lo posible su acceso por vías de comunicación adecuadas*".

[10] El art. 3 de esta RO, dispone que: "*Se procurará dar la mayor publicidad posible a la declaración de los "sitios" y "monumentos naturales"de interés nacional, a fin de estimular, con la divulgación de las bellezas naturales del solar hispano la admiración y el respeto de la Naturaleza y el amor al territorio patrio*".

[11] *Gaceta* de 9 de junio.

[12] *Gaceta* de 18 de abril.

[13] El art. 2 del Decreto de 7 de junio de 1931, enumeraba entre las funciones de la Comisaría de Parques Nacionales, la de "*facilitar el acceso a ellos por vías de comunicación adecuadas y difundir activamente el conocimiento de sus riquezas naturales, estéticas o históricas*".

[14] BOE núm. 61, de 12 de marzo. Según dicho artículo "*Son "parques nacionales" aquellos sitios o parajes excepcionalmente pintorescos, forestales o agrestes del territorio nacional a los que el Estado concede dicha calificación con objeto de facilitar su acceso por vías de comunicación adecuadas y de respetar y hacer que se respete la belleza natural del paisaje, la riqueza de su fauna y de su flora y las particularidades geológicas e hidrológicas que encierren, evitando todo acto de destrucción, deterioro o desfiguración*".

[15] BOE núm. 82, de 6 de abril.

[16] ORTEGA ALBA, F.; CASTILLO GARCÍA, J., "Gestión de parques naturales y turismo: el Parque Natural marítimo-terrestre de Cabo de Gata-Níjar", en VALENZUELA RUBIO, M., (Coord.), *Los turismos de interior. El retorno de la tradición viajera*. Ediciones de la Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 1997, pág. 731.

[17] BOE núm. 107, de 5 de mayo. Consta de 16 artículos, una disposición final, una disposición transitoria, una adicional y una cláusula derogatoria. En la disposición adicional se aborda el problema de los parajes pintorescos
Por Decreto 2676/1977 de 4 de marzo, se aprueba el Reglamento para su ejecución. Esta Ley fue objeto de severas críticas por la doctrina, hasta el punto que son muchos los que coinciden en que hubiese sido aconsejable la retirada anticipada del proyecto por el Gobierno. Principalmente se le achaca:

- Su carencia de lógica, (MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., "Aspectos administrativos …", *op. cit.*, pág. 349.
- La exigencia de ley para todas las declaraciones menos para los parques naturales, que para FERNÁNDEZ

contempla, bajo la rúbrica de espacios naturales protegidos, las siguientes figuras objeto de protección[18]:

1º. Reservas integrales de interés científico[19], que son definidas en el artículo 2 como "*espacios naturales de escasa superficie que por su excepcional valor científico sean declarados como tales por ley con el fin de proteger, conservar y mejorar la plena integridad de su gea, su flora y su fauna evitándose en ellas cualquier acción que pueda entrañar destrucción, deterioro, transformación, perturbación o desfiguración de lugares y comunidades biológicas*".

2º. Parques nacionales[20], que el artículo 3 caracteriza como "*espacios naturales de relativa extensión que se declaren por Ley como tales por la existencia en los mismos de ecosistemas primigenios que no hayan sido sustancialmente alterados por la penetración, explotación y ocupación humana y donde las especies vegetales y animales, así como los lugares y la formaciones geomorfológicas, tengan un destacado interés, cultural, educativo o recreativo o en los que existan parajes naturales de gran belleza".*

3º.- Parajes naturales de interés nacional[21], que el artículo 4 configura como "*aquellos espacios, simples lugares o elementos particularizados todos ellos de ámbito reducido, que se declaren como tales por Ley en atención a los excepcionales exigencias cualificadoras de sus concretos y singulares valores, y con la finalidad de atender a la conservación de su flora, fauna,*

RODRÍGUEZ, T. R., "Parques nacionales y protección de la naturaleza", *REDA* núm. 5 (1975), pág. 217, puede llegar a "*paralizar la acción protectora del Estado*". En el mismo sentido, MARTÍN RETORTILLO BAQUER, L., "Aspectos administrativos…" *op. cit.*, pág. 350; Destaca LÓPEZ RAMÓN, F. en *La conservación …*, *op. cit.*, pág. 79, y en "Introducción al régimen jurídico de los espacios naturales protegidos", en LÓPEZ RAMÓN, F. (Dir.), *Régimen jurídico de los espacios naturales protegidos*. Kronos, Zaragoza, 1995, pág. 17, que esta opción supone un "*sorprendente recelo de las Cortes Orgánicas hacia la Administración del Estado, con olvido total de la tradición normativa y defensa desmedida de la propiedad privada y los intereses de la ganadería".*

- La falta de operatividad, sobre todo en comparación con otras normas a las que se notaba una mayor perfección técnica, como era el caso de la legislación del suelo, (JIMÉNEZ JAÉN, A., *El régimen jurídico de los espacios naturales protegidos*. Mac Graw-Hill, Madrid, 2000, pág. 8).
- Y, por último, porque el mantenimiento de la política de protección especial de singulares espacios de la naturaleza, que propugna esta Ley, conduciría a la creación de "museos naturales".

[18] Aunque se sigue notando un "*fuerte componente forestal*", pues la gestión se encomienda al ICONA (dominado por los Agentes forestales), esta Ley supone un cambio importante, pues como dice JIMÉNEZ JAÉN, A., en *El régimen…, op. cit.*, pág. 8, es con su promulgación "*cuando se puede afirmar que aparece un régimen propio de los espacios naturales protegidos".*

[19] El antecedente de esta figura se encuentra en el art. 189 del RMo, en la redacción que le dio el RD 3768/1972. En efecto, según dicho artículo: "*(…) si los fines específicos son geológicos, paisajísticos (…) los parques nacionales se distinguirán entre sí con la denominación de reserva geológica, paisajísticaetcétera según proceda".* Ahora la figura se independiza de la categoría de los parques nacionales como figura autónoma.

[20] Son la figura más arraigada, pues existen desde la LPN.

[21] Figura en la que se refunden los antiguos sitios y monumentos naturales. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., "Aspectos administrativos…", *op. cit.*, pág. 344, critica el escaso acierto de esta denominación "*tan poco afortunada (…) y demasiado cargada (….) aparte de implicar una evidente dosis de confusionismo (….)".*

constitución geomorfológica, especial belleza u otros componentes de muy destacado rango natural".[22]

4º.- Y, por último, los parques naturales[23] que se definen en el artículo 5 como "*aquellas áreas a las que el Estado en razón de sus cualificados valores naturales, por sí o a iniciativa de corporaciones, entidades, sociedades o particulares, declare por Decreto como tales con el fin de facilitar los contactos del hombre con la naturaleza".*

La LENP insiste en la finalidad turística de los espacios protegidos, tanto en su Preámbulo, donde se afirma que la declaración de determinadas áreas como protegidas reclama la adopción de dispositivos legales que "*permitan, de una parte, la conservación de los valores determinantes y, por otra, el desarrollo de una política de puesta en valor de los mismos, a fin de que puedan obtenerse los máximos beneficios que tan privilegiados lugares sean capaces de proporcionar a la comunidad*", como en el artículo 1.4, donde se menciona, por primera vez de forma expresa, la finalidad turística entre las perseguidas con su declaración, al disponer que: "*la protección de estas áreas conducirá a su mejor utilización con finalidades educativas, científicas, culturales, recreativas, turísticas y socioeconómicas".*

Es evidente que, de las cuatro figuras reguladas en ella reguladas, son los parques los que mayores posibilidades ofrecen desde el punto de vista turístico.

Respecto de los nacionales, el artículo 3.2 dispone que: *"El Estado fijará las medidas para salvaguardar las características y valores que motivaron su declaración, facilitar el acceso para su uso, disfrute, contemplación y aprovechamiento ordenado de sus producciones e impedir los actos que directa o indirectamente puedan producir su destrucción, deterioro o desfiguración".*

Esta finalidad se intensifica, aún más[24], en los naturales puesto que, según el artículo 5, su declaración tiene como fin *"facilitar el contacto del hombre con la naturaleza"*, lo que, en todo caso, debe hacerse dentro del objetivo general de respeto a sus valores naturales, que prevalece sobre cualquier otro.

El gran salto cualitativo de las áreas especialmente protegidas como destino turístico[25], se produce por el agotamiento del modelo sobre el que tradicionalmente

---

[22] Aunque la vigente Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna silvestres (LCEN) suprime esta categoría (*vid.* epígrafe II de este capítulo), la Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el Inventario de los Espacios Protegidos de Andalucía y se establecen Medidas Adicionales para su Protección (LIENA), la rescata.

[23] Son los únicos que pueden ser promovidos y administrados por corporaciones locales e incluso por particulares. Se financian principalmente con los ingresos del turismo.

[24] El protagonismo de los parques naturales (sobre los nacionales) como destino turístico se resalta por LÓPEZ RAMÓN, F., *La conservación…, op. cit.*, pág. 130, para quien en estos últimos, *"predomina el fin de conservación de la naturaleza",* frente a otros posibles.

[25] Actualmente, el Anuario 2002 de Europarc-España, que recoge los datos actualizados a diciembre de 2001, incluye 832 espacios naturales protegidos declarados en nuestro país –la mayoría de los cuales lo son a partir de 1987– lo que

venía asentándose la industria turística: el llamado "turismo de masas" o de "sol y playa"[26], una de cuyas principales características es la sobreutilización del entorno, con los consiguientes efectos perversos tanto en el aspecto ecológico como en el cultural.

Aunque no puede dejar de reconocerse los efectos beneficiosos que este tipo de turismo produjo, en su momento, sobre nuestra economía, su mantenimiento era inviable tanto desde un punto de vista de protección de la naturaleza[27]

---

supone que la superficie protegida alcanza casi 4 millones de hectáreas (el 7'8% del territorio nacional). Estos datos están disponibles en la página web de Europarc-España: www.europarc-es.org.
Paralelamente se ha producido grandes inversiones en equipamiento para el uso público de los mismos. *Vid*. GÓMEZ-LIMÓN GARCÍA. J., "El estado actual en relación al turismo y uso público en los espacios naturales protegidos", en GÓMEZ LIMÓN GARCÍA, J.; RAMÍREZ SANZ, L. (Eds.), *Seminario sobre turismo, uso público y atención a los visitantes en Espacios Naturales Protegidos*. Centro de Investigaciones Ambientales de la Comunidad de Madrid "Fernando González Bernáldez", Madrid, 1997, págs. 10 y 11.

[26] Junto a esta razón destaca GÓMEZ-LIMÓN GARCÍA. J., "El estado …", *op. cit*., págs. 10 y 11, las siguientes:
- La divulgación de la características y beneficios de estos espacios en los medios de comunicación clásicos a los que debe añadirse las facilidades de información que proporciona Internet.
- El espectacular incremento del interés de la sociedad en los temas relacionados con la naturaleza y el medio ambiente, lo que determina la existencia de una "moda ecológica", que recupera el espíritu de los primeros excursionistas.
- La mala planificación de las ciudades con escasas zonas verdes que impulsa a los ciudadanos a buscar zonas de esparcimiento fuera de los núcleos urbanos.
- Y, en fin, el aumento de la capacidad adquisitiva de los ciudadanos, su mejor formación –que los convierte en demandantes de productos de calidad– y el aumento del tiempo de ocio.

Sobre la popularización de los espacios protegidos como destino turístico, *vid*., entre otros, RIVAS INFANTE, D.; ALBA ALONSO, J., "El turismo en los espacios naturales protegidos. Consideraciones generales y análisis del Parque Natural de Somiedo (Asturias), en VALDÉS PELÁEZ, L.; RUIZ VEGA, A. V. (Coords.), *Turismo y promoción de destinos turísticos: implicaciones empresariales*. Universidad de Oviedo, Servicio de Publicaciones, Oviedo, 1996, págs. 257 a 273. Para estos autores la falta de reflejos de la oferta para adaptarse a las nuevas demandas y a las exigencias de conservación del medio ha provocado que, en muchos casos, "*se llegue a una pérdida de las condiciones naturales relevantes simultáneamente con el desaprovechamiento económico de las oportunidades generadas en torno al turismo"; Vid. también* VIÑALS BLASCO, M. J., "Los espacios naturales y rurales. Los nuevos escenarios del turismo sostenible", en VIÑALS BLASCO, M. J.; BERNABÉ GARCÍA, A. (Eds.), *Turismo en espacios naturales y rurales*. Universidad Politécnica de Valencia. Servicio de Publicaciones. Valencia, 1999, págs. 15 a 32.

[27] Los efectos perjudiciales del turismo sobre el medio ambiente pueden exponerse distinguiendo los siguientes ámbitos:
- Medio atmosférico, el turismo provoca un aumento de emisión de agentes contaminantes, lo que se traduce en la degradación del aire en la zona afectada, además de malos olores y ruido ambiental.
- Medio acuático, el impacto turístico se percibe en las aguas continentales y marinas, playas y aguas litorales y espacios singulares. Sus efectos típicos son una degradación de la calidad de las aguas así como el aumento de la escorrentía superficial, la modificación de la infiltración, la alteración del proceso de carga por acuíferos y la disminución de los niveles de los caudales superficiales y de los acuíferos.
- Medio terrestre, el turismo afecta esencialmente a la estructura del suelo y del paisaje, en especial de las áreas protegidas
- Medio biótico, la fauna y flora de una zona sufren particularmente los efectos del turismo no sostenible. La vegetación puede sufrir cambios en la estructura de las comunidades por eliminación de la vegetación autóctona y sustitución por otras variantes exóticas. La fauna puede sufrir destrucción de sus hábitats naturales con la consiguiente desaparición de la fauna característica de la región; alteraciones en sus especies lo que provoca el cambio en las migraciones, en los niveles productivos o en su composición. En zonas de fuerte concentración turística, proliferan las especies llamada "oportunistas" (gorriones, palomas, ratas), así como insectos muy relacionados con el hábitat humano como las cucarachas.
- Medio antrópico, los impactos del turismo sobre la comunidad que vive en las zonas afectadas, se traduce en la alteración de las costumbres locales y en la degradación del patrimonio cultural, con efectos sobre las actividades tradicionales de tales habitantes. Especialmente, se aprecia una disminución de las actividades agrícolas y ganaderas y la banalización de la artesanía tradicional, amén de un empeoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de la zona por la aparición de ruidos, contaminación y el incremento de la seguridad ciudadana.

–contaminación del aire y agua; exceso de basuras; crecimiento descontrolado de urbanizaciones, etc.– como por el efecto rebote que producía sobre la demanda, que comienza a dirigir sus preferencias hacia otros puntos menos saturados, lo que lleva a los espacios protegidos al estrellato. Sin embargo, su aparición en escena como destino turístico encerraba un grave peligro: al tratarse de un fenómeno desconocido –al menos en tan grandes magnitudes– no se contaba con los medios legales adecuados para reconducir esas prácticas a un margen aceptable que evitase los daños que una utilización "espontánea" y no planificada pudiera causarles[28].

II. LAS CATEGORÍAS PROTECTORAS DE LA LEY 4/1989, DE 27 DE MARZO, DE CONSERVACIÓN DE LOS ESPACIOS NATURALES Y DE LA FLORA Y FAUNA SILVESTRES

La nueva configuración territorial del Estado impuesta por la Constitución de 27 de diciembre 1978[29] (CE) y las duras críticas a la LENP, desembocaron en la promulgación de la Ley de 27 de marzo de 1989[30], de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres (LCEN).

PICORNELL, C., "Los impactos del turismo", *RPT* núm. 11 (1993), págs. 84 y ss., distingue entre: a). Macroimpactos, que son los producidos por las infraestructuras y equipamientos turísticos y b). Impactos difusos, ocasionados por las actividades de los turistas, menos intensos que los anteriores pero que pueden alcanzar amplias zonas, provocando cambios en las condiciones ambientales que las estrictamente dedicadas a los servicios turísticos. Sobre los efectos perniciosos del turismo sobre el medio ambiente en general *vid*. AGENCIA EUROPEA DEL MEDIO AMBIENTE, *El medio ambiente en la Unión Europea 1995: Informe para la revisión del V Programa de acción sobre el medio ambiente,* (conocido con el nombre de *Informe Dobris).* Oficina de publicaciones de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1995; ZIMMER, P., "Las áreas naturales y el ecoturismo. Tendencias de gestión en Europa", *RPT* núm. 5 (1991), págs. 115 a 125; PONGRATZ, E., "Evaluación del desarrollo turístico en la conservación de las áreas protegidas", *RPT* núm. 5 (1991), págs. 59 a 71; VERA REBOLLO, J. F., "La dimensión ambiental de la planificación turística: una nueva cultura para el consumo turístico", *RPT* núm. 10 (1992), pág. 29; ORS, J., "El turismo y la conservación de los espacios naturales", en VIÑALS BLASCO, M. J.; BERNABÉ GARCÍA, A. (Eds.), *Turismo en…, op. cit*., págs. 43 y ss.; OTERO, S.; RIVAS, H., "Estándares para la sustentabilidad ambiental del sector turismo", en *Ambiente y Desarrollo* Vol. XI (1995), págs. 15 y 16; BOSCH CAMPRUBÍ, R.; PUJOL MARCO. L.; SERRA CABADO. J.; VALLESPINÓS RIERA, F., *Turismo y Medio Ambiente*. Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1998, págs. 83 y ss.; En particular, sobre los impactos de la actividad turística en las zonas costeras, *vid*. RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, F., "El impacto ambiental del turismo", en GARCÍA LORCA, A.; FOURNEAU, F. (Coords.), *Desarrollo regional y crisis del turismo en Andalucía*. *Actas del simposio Hispano Francés*. *Almería 25 a 29 de julio de 1991*. Instituto de Estudios Almerienses, Almería-Madrid, 1994, págs. 331 a 338.

[28] En el Quinto Programa comunitario sobre medio ambiente ("*Hacia un desarrollo sostenible*"), aprobado por Resolución del Consejo y de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 1 de febrero de 1993 (DOCE C 138, de 17 de mayo), se constata el aludido desplazamiento de la demanda turística hacia estos espacios y el peligro que ello encierra, al afirmar que esta evolución "*va a tener graves repercusiones para el medio ambiente por la tremenda presión que se va a ejercer sobre los hábitats, las vías de transporte, el suelo en la costa y la montaña*. (punto 4.5 del capítulo I del Programa).

[29] BOE núm. 311, de 29 de diciembre.

[30] BOE núm. 74, de 28 de marzo.

La LCEN ha tratado de corregir los defectos de su predecesora, articulando una serie instrumentos que permitan compatibilizar la conservación de las áreas protegidas con su uso público en línea con las actuales tendencias que imponen la integración de las consideraciones medioambientales en otras actuaciones de acuerdo con la idea de "sostenibilidad".

Sin perjuicio de su análisis pormenorizado en los capítulos siguientes, decir que, de las cuatro figuras protectoras en ella contempladas (parques, reservas, monumentos y paisajes), siguen siendo los parques naturales[31] los que más posibilidades turísticas ofrecen al confluir en ellos los tres fines clásicos perseguidos con la protección de espacios naturales: la conservación, el turístico y el desarrollo socioeconómico[32], si bien, las categorías restantes también admiten alguna modalidad de "uso público"[33].

1. Reservas

El fin básico de las reservas es la *protección de los elementos biológicos*, de manera que, a diferencia de los parques en los que estos aspectos constituyen un elemento más de la definición, su tutela prima sobre los otros dos fines que concurren en los espacios naturales protegidos, precisando, en consecuencia, medidas de protección más intensas. En ellas el "goce público" se liga a intereses científicos y educativos. Por lo demás, su reducida extensión hace innecesaria la inclusión de los fines socioeconómicos[34]

2. Monumentos naturales

En los monumentos naturales se conjugan los fines de conservación y goce público[35], sin que, a diferencia de lo que ocurría en la CENT del 75[36], la LECN

---

[31] El art. 13 de la LCEN alude al género de los parques, mientras que el art. 22 se refiere en particular a los parques nacionales. Según el primero de los preceptos citados: "*Los parques son áreas naturales poco transformadas por la explotación u ocupación humana que, en razón a la belleza de sus paisajes, la representatividad de sus ecosistemas o la singularidad de su flora, de su fauna o de sus formaciones geomorfológicas, poseen unos valores ecológicos, estéticos, educativos y científicos cuya conservación merece una atención preferente.*
En los parques se podrá limitar el aprovechamiento de los recursos naturales, prohibiéndose en todo caso los incompatibles con las finalidades que hayan justificado su creación".

[32] Así lo destaca LÓPEZ RAMÓN, F., *Informes jurídicos sobre la protección de la naturaleza en Aragón*. Cometa, Zaragoza, 1993, pág. 57.

[33] Sea por su reducida extensión (caso de los monumentos naturales), porque el uso público se limita a fines científicos y educativos (supuesto de las reservas), o porque sus valores son menos frágiles que los parques o sus atractivos menores, su explotación turística no plantea tanto interés como la de los parques.

[34] Como certeramente apunta GARCÍA URETA, A., *Espacios Naturales Protegidos. Cuestiones jurídicas en la Ley 4/1989, de 27 de marzo*. IVAP, Oñati, 1998, pág. 175.

[35] Al tratarse de elementos aislados, situados en pequeñas superficies, la consideración de los fines socioeconómicos no resulta necesaria, al igual que ocurre con las reservas naturales.

[36] En la que al definir los parajes naturales de interés nacional se especificaba que: *"El disfrute y visita de estos lugares y el aprovechamiento de sus producciones se llevará a cabo de forma compatible con la conservación de los valores que motivaron su creación"*.

contenga ninguna referencia al aprovechamiento de los recursos o el régimen de los visitantes.

3. Paisajes protegidos

Nada se dice respecto a las posibilidades turísticas de los paisajes protegidos, pero, de su propia definición, resulta que las actividades recreativas no sólo no se excluyen sino que incluso pueden presumirse, al ser consustancial a los mismos la existencia valores "estéticos y culturales". Ello lleva a pensar que es admisible la existencia en su interior de obras del hombre e incluso núcleos de población, lo que supone admitir una estrecha relación entre el hombre y la naturaleza.

4. Parques

Por lo que al uso turístico de los parques se refiere, el párrafo tercero del artículo 13 LCEN prescribe que en ellos: "(…) *se facilitará la entrada de los visitantes con las limitaciones precisas para asegurar* (su) *protección*"[37]. Es decir, no sólo se *permite* la entrada a los turistas sino que incluso se indica que *deberá de facilitarse*[38], lo que enlaza con el derecho de todos los ciudadanos a disfrutar del medio ambiente, consagrado en el artículo 45 de nuestra Carta Magna[39].

---

[37] Hubiera sido deseable la incorporación al texto de la LCEN de la enmienda núm. 255 del Sr. Zarazaga Burillo (BOCG-CD, serie A, núm. 93-5, de 27 de marzo de 1988, pág. 91), en la que se proponía la inclusión de un inciso en este artículo en el que se especificaba que dicha entrada se facilitaría y regularía en cada parque "*según sus circunstancias y elementos (…) fijando las limitaciones precisas para evitar que se provoquen alteraciones irreversibles en los recursos existentes*".

[38] Por lo que a los parques nacionales se refiere, el número de visitantes ha pasado, de casi 4 millones de personas, en 1990, a rozar los 10 millones en 2002, según datos recogidos en la memoria sobre uso público correspondiente a 2002 del Organismo Autónomo Parques Nacionales, disponible en la página web del Ministerio de Medio Ambiente: www.mma.es. En concreto, respecto a los visitantes de los parques nacionales sitos en la Comunidad Autónoma Andaluza, han pasado: en Doñana de 366.265 en 1996 a 407.693 en 2002, bajando en 2003 a 362.517; en Sierra Nevada han pasado de 250.000 en 1999 (año de su declaración) a 315.000 en 2003. En el *Plan Senda,* la Consejería de Turismo y Deporte de la Junta de Andalucía, estima que más de la mitad de las pernoctaciones correspondientes a la tipología del turismo rural en general (que se cifran en 2.100.000) tuvieron como destino los parques naturales de la Comunidad, los cuales recibieron en 1996, según datos de la Consejería de Medio Ambiente, más de un millón de visitantes. CONSEJERÍA DE TURISMO Y DEPORTE DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA, DIRECCIÓN GENERAL DE PLANIFICACIÓN TURÍSTICA, *Plan Senda*. Planificación Turística, Publicaciones Generales, Sevilla, 2000, pág. 87.
LÓPEZ LILLO, A., "Los espacios … op. cit., pág. 188, sitúa en torno a 17 millones y medio el número de visitantes recibidos por los parques naturales españoles en 1996, y en 8 millones, aproximadamente, los de los parques nacionales. Estimando que, en dicho año, el número global de visitantes al conjunto de los espacios protegidos alcanzó los 44 millones. Apreciación en la que coinciden GONZÁLEZ, M.; COLOMÉ, P.; PRADA, A., "Rentabilidad social del patrimonio natural: valor dependiente de las visitas y valor de conservación", en BUENDÍA AZORÍN, J.D.; COLINO SUEIRAS, J. (Eds.), *Turismo y medio ambiente*. Civitas, Madrid, 2001, pág. 105.

[39] Existe una discusión doctrinal, ya clásica, sobre si sobre si el "*derecho a disfrutar del medio ambiente*", consagrado en este artículo es un verdadero derecho o un principio rector. Por mi parte, me limitaré a señalar, que tal y como aparece configurado en la actualidad, y sin perjuicio de constatar la gran importancia del medio ambiente, parece más acertado configurarlo como un principio rector. La pretensión de atribuirle otra naturaleza conlleva, desde mi punto de

En los debates parlamentarios de la LCEN no se cuestionó este fin, incluso llegaron a proponerse enmiendas en las que se añadiera la obligación de informar a los visitantes, enmiendas que finalmente no llegaron a aceptarse[40].

La necesidad de compatibilizar la protección de los valores naturales que motivan la declaración de un parque con su disfrute (racional) se ha reflejado en alguna sentencia del Tribunal Supremo, como la de 27 de junio de 1990[41]:

> *"El destino turístico, en contra de los sostenido por el ente recurrente, no sólo no repugna a la declaración de un espacio natural protegido, sino que, en cierta manera, es consustancial a tal declaración, como se desprende el artículo 1º de la Ley de 75 de 2 de mayo, al disponer que, junto a la finalidad capital de contribuir a la conservación de la naturaleza, la protección del espacio natural "conducirá a su mejor utilización con finalidades educativas, científicas, culturales, recreativas, turísticas o socioeconómicas"; interés turístico que igualmente se encarga de resaltar el artículo 1º del Decreto impugnado[42] al señalar que "el objetivo de este parque natural es conservar una muestra representativa de las playas, sistemas dunares e islotes volcánicos; garantizar la persistencia del paisaje natural y, a su vez, facilitar el uso y disfrute público de forma racional dado el interés turístico de la zona. Así las cosas, resulta desproporcionado sostener que el fin turístico ha "desviado" el objetivo primordial a que debería atender la declaración de parque natural, cuando, hemos visto, tal declaración ha tenido precisamente por finalidad armonizar el mencionado fin con el fundamental de preservar los valores naturales".*

---

vista, una interpretación demasiado forzada de la CE. Este parece ser el criterio adoptado últimamente por el TC, que en su reciente sentencia 119/2001, de 24 de mayo (*vid.* FFJJ 4º,5º y 6º), considera que el ruido –agente contaminante de naturaleza ambiental– vulnera los derechos fundamentales contenidos en los artículos 15 y 18.1 de la CE y niega cualquier contenido subjetivo al artículo 45 y ello aún cuando, en el debate plenario que precedió al dictado de esta sentencia, se defendió dicho contenido subjetivo en el voto particular formulado por el Magistrado D. Manuel Jiménez de Parga, para quien: "*el contenido ambiental de los derechos fundamentales y el contenido subjetivo de algunos derechos, igualmente fundamentales, pero no protegibles en vía de amparo –singularmente, el reconocido en el artículo 45 de la Constitución (…). Sin embargo, en el curso del (…) debate plenario (…) se ha abandonado toda mención a esa vertiente subjetiva del artículo 45.1 de la Constitución. Sigo entendiendo (…) que resulta conveniente reivindicar este contenido o componente subjetivo del artículo 45 de la Constitución*".
Añadir que, no obstante, nada impide que los ciudadanos, individualmente u organizados en asociaciones, y no como portadores de derechos individuales sino simplemente como perjudicados, puedan participar activamente en la tutela ambiental, por lo que, desde aquí dejo constancia del acierto que supondría incorporar a nuestro ordenamiento de la acción popular en materia ambiental.

[40] El Sr. Camacho Zancada, en defensa de la enmienda de la agrupación de diputados de Democracia Cristiana (núm. 231, BOCG-CD, serie A, núm. 93-5, de 27 de octubre de 1988, pág. 84) en que se proponía la inclusión del deber de informar, pone en contacto dicha obligación con la educación ambiental a que hace referencia el art. 2.

[41] FJ 7º.

[42] RD 3058/1982, de 15 de octubre, por el que se crea el Parque Natural de las Dunas de Corralejo e Islas de los Lobos en Fuerteventura.

Ahora bien, es evidente que ese aprovechamiento turístico no puede realizarse de cualquier modo, sino de manera que los tres fines mencionados se puedan compatibilizar. Si se hace así, el turismo puede jugar un papel decisivo en la conservación de la naturaleza y en particular, de los espacios protegidos[43], de los que –no puede olvidarse– precisa para subsistir, presionando para que se adopten la medidas precisas para ello[44].

[43] GONZÁLEZ SÁNCHEZ, N., "Planificación y gestión de los espacios naturales protegidos en Castilla-León", en MELGOSA ARCOS, F. J. (Coord.), *Estudios de Derecho y gestión ambiental* (Vol. II). Fundación Cultural Santa Teresa. Melissa, Ávila, 1999, pág. 852, subraya esta interdependencia, haciendo una llamada a la sensatez de los promotores turísticos en los espacios naturales protegidos, que deben ser conscientes de la fragilidad del entorno en el que actúan, de cuya buena conservación depende el futuro de su actividad.

[44] ELLIOT-SPIVACK, S. M., "Turismo y medio ambiente: dos realidades sinérgicas", *RPT* núm. 3 (1990), pág. 32. En el Informe elaborado por la CONFEDERACIÓN DE EMPRESARIOS DE ANDALUCÍA, *Turismo y medio ambiente*. CEA, Sevilla, 2000, págs. 7 y ss., se pretende demostrar cómo el turismo puede convertirse en uno de los principales canales para la conservación y promoción de los valores contenidos en los espacios protegidos a través del ecoturismo "*incentivando políticas de desarrollo comprometidas con la conservación del medio, en el ámbito local que abarcan aspectos tan diversos como la creación de infraestructuras de alojamiento, restauración, agencias de servicios e, incluso, la recuperación de oficios tradicionales*".

Capítulo 2

LA REGULACIÓN DE LAS ACTIVIDADES TURÍSTICAS EN LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS: DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

Sumario:

I. LA AUSENCIA EN LA CONSTITUCIÓN DE UN TÍTULO ESPECÍFICO SOBRE LA MATERIA ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS
   1. Consideraciones previas
   2. La materia espacios naturales protegidos y su relación con el título medio ambiente

II. MEDIO AMBIENTE Y ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS ¿TÍTULOS INDEPENDIENTES O RELACIONADOS? LA EVOLUCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

I. LA AUSENCIA EN LA CONSTITUCIÓN DE TÍTULO ESPECÍFICO SOBRE LA MATERIA ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS

1. Consideraciones previas

A la hora de determinar cual es la Administración competente para la regular las actividades turísticas en el interior de los distintos espacios protegidos, nos encontramos, en una primera aproximación, con que en las listas de los artículos 148 y 149 de la CE, no aparecen mencionados los espacios naturales protegidos[1] como título competencial específico, pero sí otros relacionados con ellos, bien un modo genérico, como el medio ambiente[2] o la ordenación del territorio y el urbanismo[3], o bien de forma más específica como la agricultura y ganadería[4]; el deporte[5]; la pesca[6] (marítima, fluvial[7] y en aguas interiores[8]); el marisqueo, la acuicultura,

---

[1] Sobre la distribución de competencias en materia de espacios naturales protegidos, *vid*., entre otros, RUIZ-RICO RUIZ, G., *El Derecho constitucional al medio ambiente*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, págs. 191 y ss.; GARCÍA URETA, A., *Espacios Naturales…*, *op. cit*., págs. 62 y ss.; LÓPEZ RAMÓN, F., "Introducción al…", *op. cit*., pág. 20; y del mismo autor "Fuentes del régimen jurídico de los espacios naturales protegidos", en AZQUETA OYARZUN, D.; PÉREZ PÉREZ, L. (Coords.), *Gestión de espacios naturales. La demanda de servicios recreativos*. McGraw-Hill, Madrid, 1996, pág. 25; SOSA WAGNER, F., "Espacios naturales protegidos y CCAA", *REDA* núm. 38 (1983), págs. 344 a 352; JIMÉNEZ JAÉN, A., *El régimen jurídico de los espacios naturales protegidos*. Mc-Graw-Hill, Madrid, 2000, págs. 40 y ss.; LAZA Y LAZA, R., "La distribución de competencias entre el Estado y las CCAA en relación con la declaración y gestión de los Espacios Naturales Protegidos. La STC 102/1995, de 26 de junio", *REALA* núm. 271-272 (1996) págs. 877 a 888; CANALS AMETLER, D., "La polémica jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de espacios naturales protegidos: competencias estatales *versus* competencias autonómicas", *RAP* núm. 142 (1997), págs. 305 a 351; MARRERO GARCÍA-ROJO, A., "Alcance de la STC de 26 de junio de 1995 en relación con la gestión del Parque Nacional de Doñana", *RAAP* núm. 24 (1995), págs. 121 y ss.

[2] El art. 148.1.8º recoge la posibilidad de que las CCAA asuman competencias sobre "*gestión en materia de protección del medio ambiente*", el art. 149.1.23º, atribuye al Estado competencia exclusiva para dictar la "*legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las CCAA de establecer normas adicionales de protección*".

[3] Art. 148.1.3º.

[4] Art. 148.1.7º.

[5] El art. 148.1.19º, permite que las CCAA asuman competencias sobre "*promoción del deporte y (…) adecuada utilización del ocio*".

[6] El art. 149.1.19º, atribuye al Estado competencia exclusiva sobre la *"pesca marítima, sin perjuicio de las competencias que en la ordenación del sector pesquero se atribuyan a las CCAA*"; el art. 148.1.11, recoge posibilidad de que las CCAA asuman competencias en materia de "*pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura, la caza y pesca fluvial"*. Sobre los problemas que plantea la distribución de competencias cuando los títulos implicados son "*espacios naturales protegidos*" y "*pesca marítima*", *vid*. SÁNCHEZ LAMELAS, A., "Dos cuestiones a propósito del título competencial "pesca marítima": el mar territorial como territorio autonómico y la delimitación de títulos competenciales concurrentes. Comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional 38/2002, de 14 de febrero, sobre el Parque Natural y la Reserva Marina de Cabo de Gata-Níjar", *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional* núm. 10 (2002), artículo extraído de la Base de Datos de Bibliografía de *Aranzadi* (BIB 2002/1264).

[7] Art. 148.1.11º; La STC 15/1998, de 22 de enero, aborda el problema de la relación entre los títulos competenciales pesca fluvial y medio ambiente, al resolver el recurso de inconstitucionalidad contra determinados preceptos de la Ley de Castilla-La Mancha 1/1992, de 7 de mayo de Pesca Fluvial.

[8] Art. 148.1.11º.

la caza[9]; los montes[10]; las minas[11]; las aguas y obras hidráulicas[12] y, singularmente, el turismo

Por tanto la indagación de la Administración competente para regular las actividades turísticas en el interior de los espacios protegidos aparece condicionada por la averiguación previa de la que lo sea respecto de dichos espacios.

2. La materia espacios naturales protegidos y su relación con el título medio ambiente

El silencio que nuestra Carta Magna guarda sobre los espacios naturales protegidos, propició que algunas CCAA –la mayor parte de las veces al amparo de la cláusula residual del artículo 149.3 CE[13]– asumieran en sus Estatutos la competencia sobre espacios protegidos como propia o "exclusiva"[14] y comenzaran a ejercitar sus competencias sobre la materia.

En 1989, el Estado al amparo de lo previsto en el artículo 149.1.23 CE –en el que se contempla su "*competencia exclusiva*" en materia de "*legislación básica sobre protección del medio ambiente*", sin perjuicio de las competencias de las CCAA para promulgar "*normas adicionales de protección"*– dicta la LCEN[15] que deroga a la anterior LENP de 1975[16].

Tras la publicación de la LCEN, el principal problema que se plantea es el de cómo articular la distribución de competencias en esta materia entre el Estado y las CCAA, en cuanto que, para dictarla, el Estado invoca como título competencial el

---

[9] Sobre la asunción de competencias autonómicas sobre marisqueo, acuicultura y caza, *vid.* art. 148.1.11. Sobre los problemas que se plantean a propósito de la relación de los títulos "*caza*" y "*medio ambiente*", *vid.* STC 14/1998, de 22 de enero, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad contra determinados arts. de la Ley Extremeña 3/1990, de Caza.

[10] El art. 148.1.8º, permite que las CCAA asuman competencias sobre "*montes y aprovechamientos forestales*", si bien el art. 149.1.23º reserva al Estado la competencia exclusiva para establecer la legislación básica sobre "*montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias".*

[11] Según el art. 149.1.25º, el Estado tiene competencia exclusiva para establecer las "*bases del régimen minero y energético*".

[12] Arts. 148.1.10º y 149.1.22º.

[13] Conforme al apartado 3º del art. 149 de la CE: "*Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las CCAA, en virtud de sus respectivos Estatutos".*

[14] Así lo hicieron la Comunidad Autónoma Andaluza (artículo 13.7), Cataluña (artículo 9.10), Aragón (artículo 35.10), Navarra (artículo 50.1.d) y la Comunidad Valenciana (artículo 31.10).

[15] La LCEN, se desarrolla por tres Reales Decretos: el 1095/1989, de 8 de septiembre, por el que se declaran las especies objeto de caza y pesca; el 1118/1989, de 15 de septiembre, por el que se determinan especies objeto de caza y pesca comercializables; y, por último, el RD 483/1990, de 30 de marzo, por el que se regula el catálogo nacional de especies amenazadas.

[16] Cfr. capítulo I.

relativo al medio ambiente –149.1.23 CE[17]– lo que parece dar a entender que los espacios naturales protegidos se *absorben* por aquel, de manera que las CCAA, al regular la materia espacios naturales protegidos, deberían respetar lo dispuesto en la legislación estatal sobre medio ambiente, que tiene carácter básico. Sin embargo, esta conclusión parece contradecir lo dispuesto en algunos Estatutos de Autonomía en los que, como acaba de señalarse, se parte de que los espacios naturales protegidos son materia de *exclusiva competencia* autonómica, distinta al medio ambiente.

Esta cuestión, y otras relacionadas, han sido progresivamente resueltas por el Tribunal Constitucional (TC) –con más o menos acierto o claridad– a través de una serie de sentencias, alguna de las cuales requieren, para su comprensión, un verdadero esfuerzo interpretativo. A la evolución de la jurisprudencia constitucional sobre esta materia se refiere el siguiente epígrafe de este capítulo.

II. MEDIO AMBIENTE Y ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS ¿TÍTULOS INDEPENDIENTES O RELACIONADOS? LA EVOLUCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Hasta llegar a la situación actual, en la que los espacios protegidos se consideran una materia en la que existen competencias compartidas entre el Estado y las CCAA, el Tribunal Constitucional recorrido un largo camino en el que ha ido perfilando su posición al respecto[18]. Sus sentencias pueden agruparse, con fines expositivos, del siguiente modo:

1. Primera etapa: la aparente independencia de los títulos medio ambiente y espacios naturales protegidos

En un primer momento, el TC en su sentencia 69/1982, de 22 de noviembre[19], parece promover la tesis de que los espacios naturales son una materia relegada a la

[17] El párr. 5º de la Exposición de Motivos de la LCEN dispone que: "*El artículo 149.1.23 de nuestra Constitución reserva al Estado la competencia exclusiva para dictar la legislación básica sobre protección del medio ambiente. La presente Ley encuentra asiento sobre dicho título competencial y contiene aquel conjunto de normas que el Estado considera básicas en la materia. A partir de esta definición, que tiene la virtud de superar el actual ordenamiento de origen fundamentalmente preconstitucional, las CCAA podrán desplegar las medidas de conservación de la naturaleza que estatutariamente les competan, en el marco de lo previsto por la presente Ley*".

[18] Una síntesis de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre este punto puede encontrarse en LÓPEZ RAMÓN, F., "Introducción al…", *op. cit.*, pág. 20; y del mismo autor "Fuentes del…", *op. cit.*, pág. 25; *Vid.*, también, SOSA WAGNER, F., "Espacios naturales…", *op. cit.*, págs. 347 y ss.; MARRERO GARCÍA ROJO, A., "Alcance de…", *op. cit.*, págs. 124 y 125.

[19] Por la que se resuelve el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 2/1982, de 3 de marzo, del Parlamento de Cataluña, relativa a la protección de la Zona volcánica de la Garrotxa (DOGC núm. 206, de 10 de marzo; BOE núm. 77 de 31 de marzo).

libre disposición de las CCAA y ello porque, según razona al no figurar los espacios protegidos entre las materias reservadas al Estado en el artículo 149.1 CE, las competencias sobre los mismos pueden ser asumidas por las CCAA en sus Estatutos como competencia *exclusiva* al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.3 CE.

Según el Alto Tribunal:

> *"(…) hay materias, como ocurre precisamente con los espacios naturales protegidos, acerca de las cuales no figura una reserva competencial a favor del Estado y en estos casos, el propio artículo 149 al comienzo de su párrafo tercero permite que tales materias puedan corresponder a las CCAA en virtud de sus respectivos Estatuto"*[20].

En consecuencia, en una primera aproximación, podría deducirse que, al ser ésta una materia asumida como "competencia exclusiva" por las CCAA, *toda* competencia respecto de los espacios protegidos y, por ende, también la legislativa, corresponde a ellas, ya que "*nos encontramos ante un supuesto de competencia exclusiva en sentido estricto*"[21] que no limita las posibilidades de las CCAA al establecimiento de normas adicionales de control, pues de ser así *"el adjetivo exclusivas (…) quedaría vacío de significado"*[22], de modo que, siguiendo este razonamiento, se llegaría a la conclusión de que el Estado *no tiene competencia* en materia de espacios naturales protegidos puesto que *toda ella* corresponde a las CCAA.

Sin embargo, esta impresión inicial debe rectificarse, puesto que en esta misma sentencia, el TC, con el fin de limitar el margen de maniobra de las CCAA, después de afirmar que éstas tienen competencia *exclusiva* en materia de espacios protegidos, añade que ello no significa que se trate de una competencia *absoluta o ilimitada*, ya que en *todo caso*, las competencias autonómicas han de ejercerse *dentro del marco constitucional* y, en concreto, en esta materia, las CCAA están obligadas a respetar la legislación básica del Estado sobre medio ambiente[23]:

> *"(…) hay que tener en cuenta el límite que supone para la Comunidad Catalana la remisión que el artículo 9.10 de su Estatuto hace al 149.1.23 de la Constitución. La citada remisión significa que la competencia legislativa de la Constitución catalana sobre espacios naturales protegidos, habrá de ejercitarse de acuerdo con la legislación estatal básica sobre protección del medio ambiente, pues guardando como guardan una y otra materia una evidente conexión objetiva, el Estatuto catalán, aunque asume respecto a ellas compe-*

[20] FJ 1º, párr. 1º.

[21] FJ 1º, párr. 1º.

[22] FJ 1º, párr. 1º.

[23] En este momento, en el que todavía no se había dictado la LCEN, las disposiciones básicas estatales sobre espacios protegidos eran los contenidos en la preconstitucional LENP.

tencias de distinta amplitud (…) ha querido que su legislación sobre espacios naturales protegidos respete las normas básicas estatales relativas al más amplio sector de la protección del medio ambiente [24].

La lectura de esta sentencia suscita los siguientes comentarios:

En primer lugar, en ella el Constitucional considera que el medio ambiente y los espacios protegidos son títulos independientes pero "*conectados objetivamente*" lo que, comporta, dos importantes consecuencias: 1ª) la primera, es que obliga a que las normas que las CCAA dicten para la regulación de los espacios protegidos deban respetar necesariamente lo prescrito en la norma estatal básica de referencia, lo que supone, en definitiva, limitar el radio de actuación de las CCAA a los condicionantes fijados por la normativa estatal[25]; 2ª) la segunda, se refiere a qué debe entenderse por "*legislación estatal básica*" sobre protección del medio ambiente, delimitación fundamental pues qué sea "*lo básico*" permitirá precisar, de forma negativa, la competencia de las CCAA y, positivamente, la del Estado.

En segundo lugar, al diferenciarse el "medio ambiente" y los "espacios protegidos" como títulos independientes, se plantea el problema de determinar si aquellas CCAA que no han asumido en sus Estatutos una atribución especifica sobre espacios protegidos –sea con carácter exclusivo o de desarrollo legislativo y de ejecución– están autorizadas para legislar sobre esta materia, ya que al no haber sido incluido estos entre las competencias autonómicas, podría argüirse que, en virtud de la cláusula residual del artículo 149 de la CE, la competencia sobre los mismos queda reservada al Estado.

Ambos problemas se abordan en el siguiente epígrafe de este capítulo.

2. Segunda etapa: los espacios naturales protegidos como submateria incluida en la categoría genérica medio ambiente

El forzado planteamiento de la sentencia 69/1982, en la que el medio ambiente y los espacios protegidos se consideran títulos independientes pero "interconectados", se supera, años más tarde, en la sentencia 170/1989, de 19 de octubre[26], en la que el Alto Tribunal considera que el título implicado es *exclusivamente* el medio

[24] FJ 1º, párrs. 2º y 3º.

[25] Incluso, podría plantearse que, con dicha afirmación, se crea "*ex novo*" una atribución competencial a favor del Estado que no aparece reconocida en la Constitución: la relativa a la legislación básica sobre espacios naturales protegidos.

[26] Resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley de la Comunidad de Madrid, 1/1985, de 23 de enero, del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares (BOCM núm. 33, de 8 de febrero; BOE núm. 109 y 110 de 7 y 8 de mayo).

ambiente en el cual deben considerarse incluidos los espacios naturales protegidos[27]. En esta sentencia, aclara, además, el TC que "*es precisamente el título medio ambiente el implicado*", en cuanto que la Ley impugnada tiene por objeto la *"protección, conservación y restauración de un medio natural"* sin que pueda argumentarse (como pretendía el Letrado de la Comunidad de Madrid) que los espacios protegidos son un título "*referencial*" que permite al legislador regional dictar la ley amparándose en otros títulos relacionados (ordenación del territorio, agricultura, pesca…) que "*cubrirían sobradamente la totalidad de las normas que integran la Ley impugnada*"[28].

Este planteamiento conlleva una consecuencia fundamental y es que, al incluirse los espacios protegidos dentro del concepto amplio de medio ambiente, se produce una equiparación entre todas las CCAA que, de esta forma, pueden asumir competencias sobre los mismos aunque ésta no figure expresamente en sus Estatutos[29] siempre que tengan una competencia genérica sobre medio ambiente[30] y, en todo caso, con el límite del respeto a la legislación básica del Estado en la materia. Dicho de otro modo, se reconoce que *todas* las CCAA, hayan o no asumido en sus Estatutos competencia específica sobre espacios protegidos, si tienen una *genérica* sobre medio ambiente, la tendrán también sobre espacios naturales protegidos.

Esta idea se refuerza tras la promulgación de la LO 9/1992, de 23 de diciembre[31], de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas que acce-

---

[27] La inmediata consecuencia que de ello se deriva es que corresponde al Estado dictar la legislación básica para la protección de estos espacios (conforme al art. 149.1.23º) y a las CCAA el desarrollo de tal legislación básica y el dictado de normas adicionales o complementarias, amén de las competencias de gestión que le atribuye el art. 148.1.9º.

[28] FJ 2º, párr. 3º.

[29] Según la opción de los Estatutos, las CCAA pueden dividirse en los siguientes grupos:

Los que asumen como *exclusiva* la competencia sobre espacios naturales protegidos: Andalucía, Comunidad Valenciana, Aragón, Canarias, Navarra y Cataluña. Sólo esta última incluye la cláusula "*dentro del marco de la legislación básica del Estado*".

Aquellos que otorgan a las CCAA competencias en espacios protegidos "*de desarrollo legislativo y ejecución en el marco de la legislación básica del Estado*": Cantabria, Murcia, Castilla-La Mancha, Asturias y Baleares.

Los que establecen la competencia de desarrollo legislativo y ejecución, pero referida a las normas adicionales de protección del medio ambiente: Extremadura, La Rioja y Castilla-León. El de Madrid, también exige que esta competencia se ejerza "*en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca*" y, al aludir a esta competencia, añade "*para evitar el deterioro de los equilibrios ecológicos, especialmente en lo relativo al aire, aguas, espacios naturales y conservación de la flora, la fauna y los testimonios culturales dentro del territorio de la Comunidad Autónoma*".

El de Euskadi, que atribuye a la Comunidad Autónoma competencias de desarrollo legislativo en materia de protección del medio ambiente.

Por último, el de Galicia, establece la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en materia de normas adicionales de protección del medio ambiente.

[30] Así lo estima, entre otros, DE MENDIZÁBAL ALLENDE, R., "Dimensión constitucional del medio ambiente", *AA* núm. 18 (1996), págs. 323 a 344, para quien, a pesar de la variedad de títulos con los que las CCAA recogen la protección del medio ambiente, todos coinciden en su sustancia. Para este autor, lo esencial es que estas competencias se establezcan en el marco de la legislación básica del Estado, correspondiendo a las CCAA el desarrollo legislativo y la ejecución, sin perjuicio de sus competencias para establecer normas adicionales de protección.

[31] BOE núm. 308, de 24 de diciembre.

dieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución (LOTrC) y se confirma en la STC 102/1995, de 26 de junio.

Por tanto, tras la sentencia 170/1989, el problema de la dependencia-independencia de los títulos "medio ambiente" y "espacios naturales protegidos" y el de la asunción expresa de la competencia sobre espacios protegidos en los Estatutos de Autonomía resultan definitivamente aclarados.

3. Tercera etapa: los espacios naturales protegidos como título "afín" al medio ambiente en la STC 102/1995, de 26 de junio

En la sentencia 102/1995, de 26 de junio, el Tribunal Constitucional parte de la dificultad de precisar *a priori* el esquema de distribución de competencias en materia de medio ambiente entre el Estado y las CCAA al constatar que éste (el medio ambiente) debe coexistir con otros títulos competenciales que denomina "*colindantes*" y otros "*afines*". Entre estos últimos incluye, de forma expresa, los espacios naturales protegidos.

Respecto a la relación entre los títulos medio ambiente y espacios protegidos, nada nuevo se añade, a mi parecer, puesto que, en esta sentencia, el Constitucional –aún reconociendo la competencia exclusiva que sobre los mismos han asumido algunas CCAA en sus Estatutos– sigue afirmando, como hiciera en la sentencia 170/1989, que tales competencias se encuadran "*dentro del desarrollo legislativo y ejecución de las normas básicas estatales*", es decir, subordinadas a la legislación básica estatal.

Por lo demás, considero criticable, por confusa, la mención al papel *reforzado* que tienen algunas CCAA en materia "espacios naturales protegidos" por haber asumido en sus Estatutos la "competencia exclusiva" sobre los mismos lo que, según el TC, les otorga un "*mayor protagonismo*"[32]; por la misma razón estimo desacertada la referencia a que, en virtud de la competencia sobre espacios naturales protegidos, las CCAA que *la tengan atribuida* podrán dictar normas de protección y conservación de estos espacios y realizar la actividad de ejecución que estimen pertinente (siempre que respeten la legislación básica del Estado sobre protección del medio ambiente). Y es que, con dichas referencias, el TC parece dar a entender que *sólo* las CCAA que tengan asumida de forma explícita la competencia sobre espacios protegidos en sus Estatutos podrán dictar normas de protección y conservación relativos a los mismos, cuando en realidad –máxime tras la LOTrC– dicha competencia debe predicarse de *todas* las CCAA que, de una forma u otra, hayan asumido una competencia sobre *medio ambiente*, título dentro del cual deben entenderse incluidos los

[32] FJ 3º, párr. 1º.

espacios protegidos. Las normas que dicten las CCAA (sea porque tienen una competencia exclusiva sobre espacios protegidos o porque tienen una competencia genérica sobre medio ambiente) deben respetar *en todo caso* la legislación básica estatal sobre medio ambiente.

4. La jurisprudencia posterior

En las sentencias dictadas con posterioridad, el Tribunal Constitucional se limita a reproducir los criterios contenidos en la 102/1995, sin añadir nada de particular por lo que a la delimitación de los títulos medio ambiente y espacios naturales protegidos se refiere. En ellas se resuelven otras cuestiones particulares relacionadas: 1º.- Con los conflictos entre los títulos espacios naturales protegidos y pesca marítima (STC 38/2002, de 14 de febrero)[33]; 2º- La competencia para la aprobación de PORN cuando se trate de parques nacionales que abarquen en territorio de más de una Comunidad Autónoma (STC 306/2000, de 12 de diciembre)[34], o 3º.- Los conflictos entre los títulos medio ambiente y fauna silvestre, caza y pesca fluvial (STC 166/2002, de 18 de septiembre).

Una vez aclarada la relación entre los títulos medio ambiente y espacios protegidos, y teniendo en cuenta que la competencia de las CCAA sobre los mismos debe ejercerse, como reiteradamente ha señalado el TC, dentro del respeto a la "legislación básica" del Estado, surge la pregunta ¿qué debe entenderse por legislación básica? Como anticipé, la respuesta a esta cuestión comporta importantísimas consecuencias en cuanto condiciona, positivamente, la competencia del Estado (que establece los parámetros básicos) y, de forma negativa, la de las CCAA, cuyo espectro de actuación ha de situarse necesariamente dentro del respeto a "lo básico".

---

[33] En esta sentencia se resuelve el conflicto de competencias planteado entre el Estado y la Junta de Andalucía, a propósito del Decreto andaluz 418/1994, de 25 de octubre por el que se aprueba el PORN y PRUG del Parque Natural de Cabo de Gata-Níjar. A juicio del Estado la Comunidad Andaluza se había extralimitado al proyectar sus competencias sobre el mar territorial sobre el que el Estado tiene competencia exclusiva. El Tribunal Constitucional manifiesta en esta sentencia que, como regla general, la competencia autonómica para la protección de los espacios naturales protegidos no abarca el mar territorial. Argumento que resulta criticable a la luz de la LCEN que expresamente prevé en su art. 10.1 que los espacios protegidos puedan declararse sobre espacios marítimos.

[34] Esta sentencia resuelve los conflictos positivos de competencia acumulados 2985/1994 y 2999/1994, promovidos respectivamente por la Junta de Castilla y León y por la Diputación Regional de Cantabria en relación con el Real Decreto 640/1994, de 8 de abril, por el que se aprueba el PORN del Parque Nacional de Picos de Europa.

III. LA DELIMITACIÓN DE LO BÁSICO EN RELACIÓN CON EL MEDIO AMBIENTE

1. Una primera aproximación al esquema de distribución de competencias: breve referencia a los sistemas de acceso a la autonomía

En los artículos 148 y 149 de nuestra Carta Magna, se alude al medio ambiente bien de forma directa (149.1.23; 148.1.9), bien a través de recursos o actividades relacionados con el mismo[35]. Por lo que se refiere al "medio ambiente" en general, el artículo 148.1.9 permite a las CCAA asumir *"la gestión en materia de protección del medio ambiente",* mientras el artículo 149.1.23 reserva al Estado la competencia exclusiva en "*materia de protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las CCAA para establecer normas adicionales de protección".*

El primero de los preceptos citados[36], enumera las competencias que pueden ser asumidas por todas las CCAA, independientemente del modo de acceso a su autonomía, y –al mismo tiempo– las únicas que pueden ser asumidas por las denominadas "de segundo nivel"[37]. Este tipo de Comunidades sólo podrán asumir, pues, las competencias de *gestión* en materia de protección del medio ambiente, sin perjuicio de que –conforme a lo previsto en el artículo 148.2 CE– puedan ampliar sucesivamente sus competencias, dentro del marco del artículo 149 CE, mediante la reforma de sus Estatutos, transcurridos cinco años desde su entrada en vigor.

Por su parte, en el artículo 149.1.23 CE, se enumeran las competencias estatales (dictado de la legislación básica) y las de las CCAA de "primer nivel"[38], que

---

[35] TORRES FERNÁNDEZ, J. J., "La distribución de competencias en materia de medio ambiente entre el Estado y las CCAA", *AA* núm. 13 (1994), pág. 208.

[36] Sobre los modos de acceso a la autonomía puede consultarse la magnífica síntesis que, como introducción al Capítulo III del Título VIII de la CE hace MARTÍN REBOLLO, L., en sus *Leyes Administrativas* (sexta ed.). Civitas, Madrid, 2001, págs. 138 a 143; *Vid.*, también, ALONSO GARCÍA, R.; LOZANO, B.; PLAZA MARTÍN, C., "El medio ambiente ante el Tribunal Constitucional: problemas competenciales y ultraeficacia protectora" *RAP* núm. 148 (1999), págs. 101 y 102, en nota.

[37] Constituidas de acuerdo con el procedimiento del art. 143.2º de la CE. Para denominar a estas Comunidades también se utilizan las expresiones de "segundo grado", "lentas", "de segunda velocidad", etc.

[38] Cataluña, País Vasco, Andalucía, Galicia, Navarra, Valencia y Canarias. Debiendo distinguirse dentro de las mismas:
Las que hubiesen plebiscitado en el pasado un régimen autonómico, previsión contenida en la disp. transit. 2ª de la CE: Cataluña, País Vasco y Galicia.
Las que cumplían los complejos requisitos previstos en el art. 151 CE: Andalucía.
Por último: Navarra, que se apoyó en la previsión de la disp. adic. 1ª de la CE.
Mediante el mecanismo previsto en el párrafo segundo del art. 150 CE (leyes de transferencia o delegación), las Comunidades Valenciana y Canaria se equipararon, desde el principio, a las de primer grado.

podrán asumir, de conformidad con el precepto citado, las competencias de *desarrollo de la legislación básica* del Estado y el dictado de *normas de protección más intensa*, amén de las competencias de gestión de que gozan todas ellas, conforme al apartado 2º del artículo 148 CE.

Por lo tanto, en principio, y de acuerdo con el esquema previsto en la CE, debía haberse establecido un sistema dual de competencias de protección ambiental, en virtud del cual las denominadas Comunidades de *autonomía plena*, o de primer grado, podrían asumir las competencias previstas en el artículo 148 CE (gestión) y, además, los ámbitos que dejaba a la competencia autonómica el artículo 149 CE, es decir, aprobar normas de *desarrollo legislativo* a partir de la legislación básica estatal y establecer adicionales de protección. En cambio, las denominadas CCAA de *autonomía gradual*, sólo podrían acoger en sus Estatutos de Autonomía las competencias de *gestión* (o ejecutivas) previstas en el artículo 148 CE.

Sin embargo, la práctica estatutaria siguió unos derroteros diferentes:

En primer lugar, una gran parte de las Comunidades de autonomía gradual, desbordaron el marco del artículo 148, al asumir "impropiamente" en sus Estatutos, la competencia para dictar "normas adicionales de protección". Así lo hicieron, Cantabria –artículo 25 h)–, Baleares –artículo 11.5 y Madrid– artículo 27.10.

En segundo lugar, algunos Estatutos introducen una "cuarta función" (además de las referentes a la legislación básica, las normas adicionales de protección y la gestión) no prevista en la CE: la de desarrollo de la legislación básica del Estado. En este grupo se incluyen: Euskadi, Cataluña, Andalucía, Navarra y la Comunidad Valenciana.

Por último, en la lista de materias asumidas por las CCAA en sus Estatutos, se contemplan, en ocasiones, materias no relacionadas en los artículos 148 y 149, respecto de las que se prevé un régimen de distribución de competencias distinto al previsto en los Estatutos para el medio ambiente: es, como se ha dicho, el caso de los espacios naturales protegidos[39].

[39] Como se indicó al principio de este capítulo, el silencio que nuestra Carta Magna sobre los espacios naturales protegidos propició que algunas CCAA (amparándose en el art. 149.3 de la CE) asumieran en sus Estatutos la competencia en materia de espacios protegidos como propia o "exclusiva": así lo hicieron la Comunidad Autónoma Andaluza (art. 13.7), Cataluña (art. 9.10), Aragón (art. 35.10), Navarra (art. 50.1.d) y la Comunidad Valenciana (art. 31.10), comenzando a ejercitar sus competencias sobre la materia. En el caso de Cataluña, su Estatuto contempla la competencia exclusiva sobre espacios naturales protegidos (art. 9.10), mientras que sobre medio ambiente le atribuye, competencias para "*el desarrollo legislativo de la legislación básica del Estado, ejecución y el dictado de disposiciones adicionales de protección*".

Tras la LOTrC, se produce una "aparente" [40] nivelación[41] entre todas las CCAA, de manera que el esquema pasa a ser idéntico para todas las ellas, debiendo diferenciarse, de una parte, la legislación básica, cuya emanación es competencia del Estado y de otra el desarrollo de esa legislación básica[42], su ejecución y el dictado de las normas adicionales de protección, competencia de las CCAA, previa asunción estatutaria.

Sin embargo, bajo esta aparente simplicidad, subyace una importante confusión sobre la significación de cada una de estas funciones. Para su clasificación es necesario saber previamente qué se entiende por legislación básica, normas de desarrollo o normas adicionales. A la precisión de estos conceptos se dedican los siguientes apartados del presente capítulo.

2. El dictado de la legislación básica

Como se ha dicho, el artículo 149.1.23 de la CE atribuye al Estado[43] la competencia exclusiva para dictar la legislación básica sobre protección del medio ambiente.

2.1. La concreción de lo básico en general

La indefinición de lo básico ha generado importantes conflictos entre el Estado y las CCAA que han provocado la intervención del TC para tratar de clarificar este concepto, a través de una serie importantes sentencias en las que aquel ha realizado un notable esfuerzo. Las conclusiones principales que pueden extraerse de su doctrina son las siguientes:

---

[40] El entrecomillado obedece a que no existe consenso en la doctrina en que esta equiparación se haya producido realmente, pues para algunos, todas las CCAA se equiparan en lo que al dictado de normas adicionales de protección se refiere, pero no en las competencias de desarrollo. La divergencia de criterios trae causa en la imprecisa redacción del art. 3 de la LOTrC, en el que se trasfiere a las CCAA de "segundo grado", en el marco de la legislación básica del Estado y en los términos que en la misma se establezca, el *desarrollo legislativo y ejecución en materia de "normas adicionales de protección del medio ambiente"*.

[41] La STC 102/1995, de 26 de noviembre, señala en su FJ 8º, que *"tras la Ley 9/1992, la competencia de desarrollo se extiende a todas las CCAA pues "la Constitución no excluye la posibilidad de que las CCAA puedan desarrollar también, mediante normas legales o reglamentarias, la legislación estatal, cuando específicamente los Estatutos les hayan atribuido esa competencia"*.

[42] Sobre el significado, alcance y diferenciación de las normas de desarrollo con las adicionales de protección, *vid*. apartado 1.2.6 del epígrafe IV de este capítulo.

[43] Competencia que, en todo caso, vendrá enmarcada por los principios de solidaridad, igualdad jurídica y unidad de mercado que informan nuestro ordenamiento constitucional.

1º.- A lo largo del artículo 149 se recogen una multiplicidad de expresiones similares: bases, normas básicas, legislación básica o condiciones básicas[44], sin que deba estimarse ninguna diferencia[45] entre ellas en cuanto a sus efectos[46].

2º.- Por otra parte, durante mucho tiempo, el TC ha entendido que lo básico es un concepto *material* en cuya virtud, los criterios básicos, estén o no formulados como tales, son los que se deducen de la legislación vigente[47]: dicho de otro modo, no es preciso que, para que una norma tenga carácter básico se autocalifique de tal, sino que puede serlo aunque no lleve consigo esta "etiqueta". Este concepto material de bases se aceptó tempranamente en la STC de 28 de abril de 1981[48], en la que se Constitucional señaló que:

> *"la noción de bases o de normas básicas ha de ser entendida como noción material y, consecuentemente, esos principios o criterios básicos, estén o no formulados como tales, son los que racionalmente se deducen de la legislación vigente"*[49].

La materialidad del concepto se acepta en múltiples sentencias posteriores, que –casi literalmente– reproducen lo dicho en la sentencia de 28 de abril de 1981[50].

Sin embargo, a partir de las sentencias 69/1988[51] y 15/1989[52], se observa un giro hacia el formalismo. En particular, en esta última[53] se exige, que:

---

[44] No obstante, para algunos autores son términos de distinto significado. Así MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho Público de las CCAA (Vol. I)*. Civitas, Madrid, 1984, pág. 417, señala que los conceptos bases y legislación básica "*tienen un significado similar, pero no idéntico. El concepto bases, es más amplio que el de legislación básica, en cuanto que este último tiende a restringir el contenido de la competencia a las funciones normativas (leyes y reglamentos de desarrollo que es lo que cabe entender comprendido (…) en la noción de "legislación"), mientras que el primero admite con mayor facilidad la adopción por el titular de la competencia de medidas puramente ejecutivas, de carácter normativo*". Diferencia que también propugna el Magistrado De Mendizábal Allende, en su voto particular a la sentencia 102/1995.

[45] En la sentencia 149/1991, el Tribunal Constitucional parece, sin embargo, querer deslindarlos.

[46] No existe, sin embargo, ningún problema en diferenciar las expresiones "legislación" y "legislación básica", que –a propósito de la materia reservada al Estado y la consiguiente competencia de desarrollo de las CCAA– adquiere una especial relevancia. Cuando se reserva al Estado el dictado de la legislación básica, se trata de la "*normación de los aspectos principales de la materia, no su regulación entera, ni siquiera con un amplio grado de detalle*", por el contrario cuando se utiliza el término "legislación", se entiende que la reserva se extiende a la regulación de toda la materia. *Vid*. GARCÍA URETA, A., *Espacios Naturales…*, *op. cit*., pág. 85.

[47] LARRUMBE BIURRUM, P. M., "Medio ambiente y CCAA", *RVAP* núm. 8 (1984), pág. 52; TORRES FERNÁNDEZ, J. J., "La distribución…", *op. cit*., pág. 213.

[48] FJ 6º.

[49] Es decir, unas normas no son básicas por el mero hecho de estar contenidas en una ley y ser en ella calificadas como tales –lo cual sería consecuencia lógica de una noción formal de bases– sino que lo esencial el del concepto de bases es su contenido (STC 1/1982, de 28 de enero, FJ 1º).

[50] El concepto material de bases también, se acepta en la sentencia 7/1982, de 28 de enero, FJ 1º; 5/1982, de 8 de febrero, FJ 1º; 191/1982, de 26 de julio, FJ 3º.

[51] De 19 de abril, FJ 6º.

[52] De 26 de enero, FJ 3º.

[53] FJ 3º que reproduce el FJ 6º de la STC 69/1988, de 19 de abril.

"(…) *la norma establezca de un modo expreso su carácter de básica o bien que aquel carácter se infiera con naturalidad de su propia estructura. Lo cual significa que en su labor de revisión, en esta materia, debe este Tribunal examinar ante todo si se cumple la exigencia del carácter formal de las bases y, en caso de que la respuesta a este interrogante sea afirmativa, si materialmente lo son, debiendo subrayarse en punto a la primera indagación que una norma podrá considerarse como base en una determinada materia, cuando exista una expresa designación de su carácter o cuando se produzca la natural inferencia del mismo, por lo cual habrá de examinarse la estructura de la norma, su contexto y los demás datos que permitan descubrir, con naturalidad, la decisión del legislador al respecto".*[54]

Es decir, una vez superada la primera etapa en la que el concepto material pudo adquirir una gran relevancia ante la dificultad que suponía para el Estado el desplegar una actividad legal que pudiera, de manera inmediata, configurar todas las ordenaciones básicas contenidas en la CE y los Estatutos, se observa en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional una tendencia[55] hacia el formalismo, lo que es loable desde el punto de vista de la seguridad jurídica[56]. En la actualidad puede afirmarse que con las facetas –material y jornal– se conjugan a la hora de determinar qué es lo "básico".

3º.- La delimitación de lo básico corresponde, por regla general, a las Cortes Generales[57], es decir, se realiza por ley estatal[58] lo que –según la sentencia 227/1988[59]– se fundamenta en *"la garantía de la certidumbre jurídica en la articulación de las competencias estatales y autonómicas".*

---

[54] También, STC 102/1995, FJ 30º.

[55] Aunque no puede decirse que abandone totalmente el criterio material, al que el Tribunal alude en su sentencia 13/1998, de 22 de enero, al afirmar que "(…) *la calificación como básicas de las disposiciones impugnadas del Reglamento ejecutivo, no depende de que reproduzcan o no prescripciones de la directiva comunitaria, sino de si cabe o no conceptuarlas como básicas de acuerdo con la doctrina de este Tribunal recaída en torno al alcance de lo básico*".

[56] Como señalan LOPERENA ROTA, D. y ECEICEBARRENA SÁENZ, J., "Reciente jurisprudencia constitucional sobre medio ambiente", *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional* (1998), pág. 27, el apego del Tribunal Constitucional al criterio material de bases es muy criticable pues "*propicia una gran inseguridad jurídica, una litigiosidad excesiva"* en cuanto "*sólo el Tribunal Constitucional puede decir en última instancia si algo es materialmente básico"* lo que acarrea, como efecto colateral "*una preeminencia de las posiciones de las Instituciones Centrales a las que es difícil rebatir con argumentos jurídicos, los criterios políticos aducidos para declarar algo como básico*".

[57] STC de 28 de julio de 1981 (FJ 1º): "*Las Cortes deberán establecer lo que haya de entenderse por básico y, en caso necesario, será este Tribunal el competente para decidirlo en su calidad de intérprete supremo de la Constitución (artículo 1 de la LOTC)*". *Vid.*, también STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 32º; En la STC 156/1995, de 26 de octubre –FJ 3º- se indica que *"(…) el legislador estatal goza de un amplio margen de libertad para la determinación de que debe considerarse básico, pero este Tribunal tiene la última palabra al respecto*", inmediatamente antes se razona que "*El Tribunal debe, por tanto, partir de la calificación hecha por el legislador estatal, pero dicha calificación no le vincula de forma absoluta, ni siquiera cuando en su momento no fue impugnada por quienes tienen legitimación para ello, pues al Tribunal le corresponde determinar, como intérprete supremo de la Constitución de las normas que junto a ella delimitan las competencias entre el Estado y las CCAA, cuando un precepto tiene carácter básico*".

[58] Según la STC 32/1983, de 28 de abril –FJ 1º– la competencia para la fijación de las bases es una "*competencia normativa y más en concreto (…) dado el carácter fundamental y general de las normas básicas, el instrumento para establecerlas con posterioridad a la Constitución es la ley"*, lo que implica, obviamente, que han de ser establecidas por las Cortes Generales y no por el Gobierno.

[59] STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 32º.

4º.- No se exige un *tipo* concreto de ley, pues según el FJ 1º de la STC 25/1983, de 7 de abril:

> "*las bases (…) no tienen necesariamente que quedar articuladas o instrumentadas a través de una concreta forma de manifestación de la voluntad legislativa o política, de manera que hayan de encontrarse en leyes marco o leyes de bases*[60]".

Con carácter excepcional, las bases pueden contenerse en disposiciones reglamentarias[61] y –por tanto– corresponder su fijación al Gobierno. Así se desprende de la STC 32/1983, de 28 de abril[62]:

> *"(…) el Gobierno podrá hacer uso de su potestad reglamentaria para regular por Real Decreto y de modo complementario*[63] *alguno de los aspectos particulares o concretos de la materia básica. Lo que sin embargo no podrá hacer el Gobierno es definir en términos generales y por Real Decreto lo que es lo básico, pues es el legislador postconstitucional a quien corresponde establecer lo que se entiende por bases de una materia, delimitando así lo que es competencia estatal y definiendo al mismo tiempo el punto de partida y el límite a partir del cual pueden ejercer las CCAA sus competencias de desarrollo legislativo";*

La STC 227/1988[64], de 29 de noviembre, también reconoce esa posibilidad, si bien subraya su excepcionalidad, pues requiere la existencia de razones de carácter técnico o coyuntural:

> *"(…) es cierto que el precepto legal impugnado no fija directamente las condiciones que hayan de cumplirse para proceder a la reutilización de las aguas, sino que remite a la potestad normativa del Gobierno para que, por vía reglamentaria, se especifiquen en cada caso tales condiciones básicas. Pero es este un supuesto en que concurren razones de orden técnico o coyuntural que,*

---

[60] En el mismo sentido el FJ 6º de la sentencia de 28 de julio de 1981 precisó que*: "(…) el ejercicio de la competencia estatal para el establecimiento de la legislación básica a en distintos párrafos de su apartado 1º se refiere el artículo 149, no requiere, en modo alguno, la promulgación de leyes de bases o leyes marco (…)".*

[61] MUÑOZ MACHADO, S., "La distribución de competencias entre el Estado, las CCAA y las Corporaciones Locales en materia de medio ambiente", *DA* núm. 190 (1981), pág. 368. La STC 203/1993, de 12 de noviembre, sintetiza cuales son estas circunstancias: *"(…) cuando no quepa establecer ningún punto de conexión que permita el ejercicio de las competencias autonómicas o cuando además del carácter supraautonómico del fenómeno objeto de las competencias, no sea posible el fraccionamiento de la actividad pública ejercida sobre él y, aún en este caso, siempre que dicha actuación tampoco pueda ejercerse mediante mecanismos de cooperación o de coordinación y, por ello, requiera un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar su atribución a un único titula, forzosamente el Estado y cuando sea necesario recurrir a un ente supraordenado con capacidad de intereses contrapuestos de sus componentes parciales, sin olvidar el peligro inminente de daños irreparables, que nos sitúa en el terreno del estado de necesidad".*

[62] FJ 2º. En esta sentencia se reitera el criterio recogido en la sentencia de 28 de enero de 1982. *Vid.* también, SSTC 149/1991 (FJ 3º D c); 102/1995 (FJ 8º); 306/2000, de 12 de diciembre (FJ 6º).

[63] La exigencia de la complementariedad de las disposiciones reglamentarias, se contempla también en la STC 149/1991 (FJ 3º C): *"(…) en materia de protección del medio ambiente, cobra aún mayor fuerza (…) la posibilidad (…) de adoptar normas básicas con carácter simplemente reglamentario, cuando esas normas son complemento necesario de las establecidas con valor de ley".*

[64] FJ 27º.

de acuerdo con la reiterada doctrina de este Tribunal, permite exceptuar la exigencia de rango legal que, como regla general, deben cumplir las normas básicas que rijan en una determinada materia"[65].

Por último, las bases pueden contenerse en *simples actos administrativos*, cuando la correcta regulación de una cuestión considerada básica exija medidas concretas de ejecución[66].

5º.- En quinto lugar, es un concepto de difícil determinación apriorística, pues *"(…) no será siempre fácil la determinación de qué deba entenderse por regulación de las condiciones básicas o establecimiento de las bases de régimen jurídico*".[67]

6º.- En cuanto a la finalidad de la normativa básica, decir que con ella no se pretende una *uniformización*, sino que debe permitir opciones diversas a las CCAA[68]. Como precisó el TC en su sentencia 1/1982, de 28 de enero[69]:

"*Lo que la Constitución persigue al conferir a los órganos centrales del Estado la competencia exclusiva para establecer las bases de la ordenación de una materia determinada (…), es que tales bases tengan una regulación normativa uniforme y de vigencia en toda la Nación, con lo cual se asegura, en aras de intereses superiores a los de cada Comunidad Autónoma, un común denominador normativo a partir del cual cada Comunidad, en defensa del propio interés general, podrá establecer las peculiaridades que le convengan dentro del marco de competencias que la Constitución y su Estatuto le hayan atribuido sobre la misma materia*".

Abundando en esta idea el FJ 4º de la STC 25/1983, de 7 de abril señala que:

"*Por principios, bases y directrices, hay que entender los criterios generales de regulación de un sector del ordenamiento jurídico o de una materia jurídica que deben ser comunes a todo el Estado. Por ello, la mencionada idea posee un sentido positivo y otro negativo: el sentido positivo manifiesta los objetivos, fines y orientaciones generales para todo el Estado, exigidos por la unidad del mismo y por la igualdad sustancial de todos sus miembros; en sentido negativo, por la misma razón, constituye el límite dentro del cual tienen que moverse los órganos*

---

[65] *Vid*., también, SSTC 149/1991 (FJ 3º C) 329/1993, de 12 de noviembre, FJ 4º.

[66] MUÑOZ MACHADO, S., "La distribución…", *op. cit*., págs. 370 y 371 destaca que *"(…) existen cuestiones básicas (…) que difícilmente, por sus peculiaridades, tecnicismo etcétera, pueden ser atendidas en leyes. Forman parte consustancial de "lo básico" pero difícilmente la vía normativa es la adecuada para fijarlas. De aquí que cuando esto ocurre y coincide la circunstancia de que esos aspectos, no regulables por vía normativa, afectan a intereses generales de la nación o exige su tratamiento prescripciones uniformes, sea posible complementar la regulación con medidas ejecutivas"*.

[67] STC de 28 de julio de 1981 (FJ 5º).

[68] STC de 28 de julio de 1981 (FJ 5º).

[69] FJ 1º. *Vid*., también, la STC 32/1983, de 28 de abril (FJ 2º).

de las CCAA en el ejercicio de sus competencias cuando, aún definiéndose éstas como exclusivas, la Constitución y el Estatuto las dejan así limitadas".[70]

7º.- En aquellos casos en que la CE reserva al Estado el establecimiento de las bases o principios de una determinada materia, no es necesario la previa aprobación de la correspondiente ley para que los parlamentos territoriales puedan ejercer las competencias que les atribuyan los Estatutos, si bien, en este caso, la legislación autonómica adolecerá de una cierta "provisionalidad", en cuanto "*puede quedar invalidada por las normas básicas que, dentro de su competencia, establezca en su día el legislador estatal"*[71].

8º.- Lo básico puede deducirse de la legislación pre o post constitucional.[72] El TC abordó este problema en la sentencia 1/1982, de 28 de enero, concluyendo que la Comunidad Autónoma que tenga competencias de desarrollo sobre una determinada materia puede ejercerla sin esperar a que los órganos centrales del Estado fijen por normas postconstitucionales cuales son las bases que habrá de respetar la Comunidad en cuestión.

9º.- Por último, la sola atribución al Estado de la competencia para la fijación de las bases no significa, sin más, que a las CCAA corresponda la regulación de todo lo que no sea lo básico, pues, a cada una de aquellas sólo corresponderán aquellas competencias que haya asumido en su Estatuto, perteneciendo las demás al Estado, como claramente se deduce del párrafo tercero del articulo 149 CE.

2.2. Lo básico en relación con el medio ambiente

Por lo que se refiere al concepto de legislación básica, referida concretamente

---

[70] En el mismo sentido, la STC 32/1983, de 28 de abril señala que *"(…) lo que la Constitución persigue al conferir a los órganos centrales del Estado la competencia para fijar las bases de una determinada materia (…), es que tales bases tengan una regulación normativa uniforme y de vigencia en toda la nación, porque, con ellas se proporciona al sistema normativo, en este caso el de la sanidad nacional, un denominador común a partir del cual cada Comunidad podrá desarrollar sus propias competencias".*

[71] STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 6º; STC 1/1982, de 28 de enero, FJ 1º. Para LARRUMBE BIURRUM, P. M., "Medio ambiente…", *op. cit.*, pág. 52, esta posibilidad deriva de que las competencias de desarrollo de las CCAA no derivan de la propia ley básica sino de las disposiciones estatutarias y –en última instancia– de la Constitución. En cualquier caso las CCAA están obligadas a respetar los principios deducibles de la legislación vigente con "*las dificultades y problemas que tal decisión puede llevar".*

[72] Como precisó la STC 32/1983, de 28 de abril (FJ 2º): "(…) *aunque el Gobierno puede regular la materia básica para completarla, necesita para ello que la definición de lo básico conste previamente en normas legales postconstitucionales o, al menos, que de la legislación preconstitucional pueda inferirse cuales sean las bases de la materia en cuestión, en cuyo caso esa interpretación, por inferencia de lo básico, que también podrían llevar a cabo las CCAA que decidan llevar a cabo su competencia de desarrollo legislativo sin esperar a una ley postconstitucional definidora de las bases (…), nacería afectada de una cierta provisionalidad y quedaría pendiente de que el legislador postconstitucional la confirmase o revocase*".
Del mismo modo, el Gobierno puede inferir cuales son las bases de la legislación preconstitucional "*siempre que ello sea posible sin que la deducción sea sólo aparente y se convierta en una verdadera labor de innovación*" y sin perjuicio de que tal deducción nazca, asimismo, afectada de una cierta provisionalidad. (STC 42/1983, de 20 de mayo).

al medio ambiente, pueden distinguirse[73] las siguientes etapas[74] en la jurisprudencia del TC, en las que éste oscila desde una posición restringida a otra excesivamente amplia, para desembocar en una solución ambigua en la que el adelanto es tan solo un "espejismo". No es baladí recordar, una vez más, que la delimitación de lo que se entienda por básico es fundamental, en cuanto condiciona el contenido de las normas que puedan dictar las CCAA.

2.2.1. Primera etapa: la comprensión de lo básico como reducido a "lo mínimo"

En una primera fase, el Alto Tribunal adopta una opción que se ha calificado como "minimalista" o "pro-autonómica"[75]. Se inicia con la sentencia 64/1982 de 4 de noviembre[76], en la que se precisa[77] que el fin que el Estado persigue con el dictado de la legislación básica en materia de medio ambiente, es la fijación de una "política global". En este contexto, se atribuye a las CCAA una competencia "*no solo de ejecución, sino de desarrollo legislativo de la legislación básica y de imponer medidas adicionales de protección*"[78].

Esta misma línea, la sentencia 69/1982, de 22 de noviembre[79], indica que la competencia de las CCAA en materia de medio ambiente, comprende "*el desarrollo legislativo y la ejecución, además de las normas adicionales de protección*"[80].

Siete años más tarde, el TC se mantiene fiel a este criterio en la sentencia 170/1989[81] en la que se identifica la legislación básica con "lo mínimo"[82], es decir,

---

[73] Esta evolución aparece recogida en el FJ 4º de la STC 156/1995, de 26 de octubre.

[74] La evolución de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre esta materia se aborda, entre otros, en los trabajos de CARBALLEIRA RIVERA, M. T., "Turismo y medio ambiente: propuestas para el próximo milenio", *RVAP* núm. 55 (1999), págs. 88 y ss.; GARCÍA MORILLO J. "La versatilidad de lo básico", *RAP* núm. 139 (1996), págs. 144 y ss.; GARCÍA URETA, A., *Espacios Naturales…*, *op. cit.*, págs. 74 y ss.; BELTRÁN AGUIRRE, J. L., "La distribución de competencias entre el Estado y las CCAA en materia de medio ambiente", *RVAP* núm. 41 (1995), págs. 546 y ss.; TORRES FERNÁNDEZ, J. J., Distribución…", *op. cit.*, págs. 213 y ss.; ESCOBAR ROCA, G., *La ordenación constitucional del medio ambiente*. Dykinson, Madrid, 1995, págs. 148 y ss.

[75] Expresiones que utiliza CARBALLEIRA RIBERA, M. T., "Turismo y…", *op. cit.*, pág. 88.

[76] Mediante la que se resuelve el recurso de inconstitucionalidad, promovido contra la Ley 12/1981, de 24 de diciembre, del Parlamento de Cataluña, por la que se establecen normas adicionales de protección de espacios de especial interés natural afectados por actividades extractivas (DOGC núm. 189, de 31 de diciembre; BOE núm. 30 de 4 de febrero de 1982).

[77] FJ 4º.

[78] Se diferencian, pues, netamente, como competencias independientes, las de desarrollo de la legislación básica y la relativa al dictado de las normas adicionales de protección.

[79] Por la que se resuelve el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 2/1982 de 3 de marzo del Parlamento de Cataluña, sobre la protección de la zona volcánica de la Garrotxa.

[80] FJ 1º.

[81] Aunque ya no se recoge de una forma tan diáfana la diferencia entre "las bases" y el desarrollo. El TC no se refiere a la competencia de desarrollo, sino que distingue únicamente lo básico (como competencia del Estado) y la posibilidad de que las CCAA establezcan niveles de protección más altos, pero sin precisar si estas medidas más estrictas deben considerarse como desarrollo de la legislación estatal básica o como normas adicionales. *Vid*. GARCÍA URETA, A., *Espacios Naturales…, op. cit.*, págs. 76 a 78.

[82] Según su FJ 2º: *"(…) la legislación básica posee la característica técnica de normas mínimas de protección que permiten "normas adicionales de protección" o un plus de protección. Es decir, la legislación básica del Estado no cumple en*

con lo *imprescindible* para asegurar la protección del medio ambiente[83], de forma que las CCAA pueden desarrollar tal legislación básica, ejecutar y gestionar la política ambiental y establecer niveles de protección más elevados mediante la emanación de normas adicionales de protección[84].

Es decir, en esta fase, el TC admite que la expresión "legislación básica", pueda materializarse en disposiciones legales o reglamentarias, pero –en cualquier caso– limitadas a los aspectos principales de la materia[85].

2.2.2. Segunda etapa: de "lo mínimo" a "lo indispensable"

La segunda etapa se inicia con la sentencia 149/1991, de 19 de octubre[86], en la que el TC realiza una interpretación maximalista o extensiva del concepto "legislación básica", hasta el punto que se suprime la posibilidad de que las CCAA dicten normas de desarrollo de la normativa estatal, limitando su actividad a la ejecución de la legislación básica y el dictado de normas adicionales de protección.

En esta sentencia, el TC afirma la competencia estatal para establecer toda la normativa *indispensable* para la protección del medio ambiente, incluido el desarrollo reglamentario de las leyes sobre la materia, que también serán legislación básica[87]. Según el Tribunal:

> *"(…) no se agrega explícitamente (como el artículo 149.1.27), ni implícitamente admite (así el artículo 149.1.17), que el desarrollo de esta legislación básica pueda ser asumido, como competencia propia, por las CCAA, sino que precisa que la eventual competencia normativa de éstas es la de establecer "normas adicionales de protección (…)".*
>
> *El constituyente no ha pretendido reservar a la competencia legislativa del Estado sólo el establecimiento de preceptos básicos necesitados de ulterior*

este caso la función de uniformidad relativa, sino que más bien la ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que cada una de las CCAA con competencia en la materia establezcan niveles de protección más altos que no entrarían solo por eso en contradicción con la normativa básica del Estado. El sentido del Texto Constitucional es que las bases estatales son de carácter mínimo y, por tanto, los niveles de protección que establezcan pueden ser ampliados o mejorados por la normativa autonómica."

[83] Como dice GARCÍA MORILLO, J., "La versatilidad … op. cit., pág. 144, "*con este parámetro, la labor del intérprete a la hora de dilucidar qué es lo básico en materia de medio ambiente se reconduce a delimitar aquello que goza del carácter de mínimo preciso para la protección del medio ambiente"*.

[84] Por tanto las CCAA "*pueden también complementar o reforzar los niveles de protección previstos en esa legislación básica, siempre que esas medidas legales autonómicas sean compatibles, no contradigan, ignoren, reduzcan o limiten la protección establecida en la legislación básica del Estado*", (FJ 2º de la sentencia 170/1989). *Vid*., también FJ 4º de la STC 156/1995, de 26 de octubre.

[85] BELTRÁN AGUIRRE, J. L., "La distribución…", *op. cit*., pág. 551.

[86] Por la que se resuelven los recursos de inconstitucionalidad 1689, 1708, 1711, 1715, 1717, 1723, 1728, 1729, y 1740 de 1988, contra la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas. *Vid*., DELGADO PIQUERAS, F., "Régimen jurídico del derecho constitucional al medio ambiente", *REDC* núm. 38 (1993), pág. 74, en nota.

[87] Con la consiguiente supresión de la facultad de las CCAA de desarrollar la legislación básica.

desarrollo, sino que, por el contrario, ha entendido que había de ser el Estado el que estableciese toda la normativa que considerase indispensable para la protección del medio ambiente" [88].

En consecuencia, no cabe afirmar la inconstitucionalidad de las normas estatales aduciendo que, por el detalle con el que están concebidas no permiten desarrollo normativo alguno[89]. Como resulta claramente del argumento trascrito, el Tribunal concibe ahora lo básico no como lo mínimo, sino como lo "*indispensable*" o "*todo lo necesario*"[90] negando, por lo tanto, a las CCAA, la posibilidad de desarrollo de la normas básicas estatales, de modo que las funciones de éstas se reducen al dictado de las normas adicionales de protección.

No obstante, el TC se encontró con el hecho de que varios Estatutos de Autonomía[91] habían recogido, de forma expresa, las competencias de desarrollo legislativo como independientes de las adicionales. Para salvar este escollo, razonó que:

"(…) la Constitución no excluye la posibilidad de que las CCAA puedan desarrollar también mediante normas legales o reglamentarias la legislación estatal cuando específicamente sus Estatutos le hayan atribuido esa competencia. La obligada interpretación de los Estatutos conforme a la Constitución fuerza a entender sin embargo que en materia de medio ambiente el deber estatal de dejar un margen de desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica es menor que en otros ámbitos y que, en consecuencia, no cabe afirmar la inconstitucionalidad de las normas estatales aduciendo que por el detalle con que están concebidas no permiten desarrollo normativo alguno.

Esta consideración unida a la evidente dificultad que en la práctica ofrece la distinción entre normas de desarrollo de la legislación estatal y normas que establecen medidas adicionales de protección, permiten establecer una cierta equiparación, a estos efectos, entre todas las CCAA".

Es decir, el margen que se deja a las CCAA es tan angosto que, incluso, puede llegar a suprimirse cuando las normas dictadas por el Estado regulen tan minuciosamente la materia que no se deje nada que puedan desarrollar las normas autonómicas, lo que lleva a GARCÍA MORILLO[92] a afirmar que si el grado de detalle puede ser total, de nada sirve que el artículo 149.1.23 ciña la competencia estatal en relación al

---

[88] FJ 1º.

[89] FJ 1º.

[90] GARCIA MORILLO, J., "La versatilidad…", *op. cit.*, pág. 144. El concepto de legislación básica abarca ahora todo lo que se considere indispensable para la protección del medio ambiente.

[91] País Vasco (art. 11.1ª); Cataluña (art.10.6); Andalucía (art. 15.7); Comunidad Valenciana (32.6) y Navarra (57 c).

[92] GARCÍA MORILLO, J., "La versatilidad…", *op. cit.*, págs. 145 y 146; *Vid.*, también, DELGADO PIQUERAS, F., "Régimen jurídico…", *op. cit.*, pág. 553.

medio ambiente a la legislación "básica", puesto que tal legislación –pretendidamente básica– puede agotar la materia sin dejar nada que desarrollar.

2.2.3. Tercera etapa: la aparente recuperación del espíritu de los ochenta en la STC 102/1995, de 26 de junio

En la sentencia 102/1995, de 26 de noviembre, se suavizan los extremos planteamientos de la sentencia 149/1991[93], pues, aunque se sigue manteniendo que en materia de medio ambiente, el deber estatal de dejar un margen de desarrollo a las CCAA es menor que en otros ámbitos, no puede llegar al extremo de dejar vacías de contenido las competencias de las CCAA:

> *"(…) en materia de medio ambiente el deber estatal de dejar un margen de desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica aún siendo menor que en otros ámbitos no puede llegar, frente a lo afirmado en la STC 149/1991, de la cual hemos de apartarnos en este punto, a tal grado de detalle que no permita desarrollo legislativo alguno de las CCAA con competencias en materias de medio ambiente, vaciándolas así de contenido*".

Sin embargo, como se ha dicho, para la mayoría de la doctrina los logros de esta sentencia son tan sólo aparentes[94].

Es preciso destacar la imprecisión del Alto Tribunal, al partir de que la competencia de desarrollo de la legislación básica era patrimonio exclusivo de las CCAA de Euskadi, Cataluña y Andalucía, cuando tal competencia –como se ha expuesto– la ostentaban además las comunidades Valenciana y Navarra. Algunos autores incluyen además a Galicia, aunque no se recogiera concretamente la expresión "desarrollo" en el precepto estatutario correspondiente[95], mientras que otros optan por desgajar esta Comunidad del grupo precitado y acomodarla en un subgrupo específico.[96]

Se reconoce, por lo tanto, la competencia de las CCAA para desarrollar la legislación básica estatal en materia de medio ambiente, con el matiz de que, aunque el margen de desarrollo sea menor que en otros ámbitos, no puede llegar a eliminarse. En cualquier caso, si se atiende al tenor de la sentencia, puede afirmarse que la solución es –cuando menos– de difícil operatividad, en cuanto la determinación del margen entre lo menor y lo nulo es de difícil precisión.[97]

---

[93] En la STC 156/1995, FJ 3º, el TC se reafirma en la doctrina recogida en la sentencia 102/1995, apartándose, de manera expresa, de los criterios recogidos en la STC 149/1991.

[94] Entre otros, *vid*. LOZANO CUTANDA, B., *Derecho Ambiental Administrativo*. Dykinson, Madrid, 2000, pág. 79, para quien este cambio de doctrina es "*más aparente que real*". *op.*

[95] MUÑOZ MACHADO, S., "La distribución…", *op. cit.*, pág. 368.

[96] ESCOBAR ROCA, G., *La ordenación…*, *op. cit.*, pág. 188.

[97] Por ello, esta sentencia ha sido criticada, entre otros, por GARCÍA URETA, A., *Espacios Naturales…*, *op. cit.*, pág. 80, para quien el cambio que introduce "*no es tan espectacular como pudiera parecer*", pues "el *deber estatal de dejar un margen de desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica sigue siendo menor que en otros ámbitos*".

IV. LAS COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

1. El desarrollo de la legislación básica. El silencio de la Constitución

No hay duda que, entre la legislación básica y las normas adicionales de protección, existe un espacio intermedio que puede ser cubierto por las normas que, *en desarrollo* de la legislación básica estatal, pueden dictar las CCAA de acuerdo con lo previsto en sus respectivos Estatutos de Autonomía[98]. Como punto de partida, puede afirmarse que el desarrollo legislativo es todo aquello que no es legislación básica[99]. La CE no se refiere a esta competencia, pero su admisión se funda en la cláusula residual de su artículo 149.3[100].

1.1. La asunción de las Competencias de desarrollo por las CCAA

1.1.1. Asunción originaria

Como se ha dejado constancia a lo largo del presente capítulo, sólo algunas de las CCAA asumieron, desde el principio en sus Estatutos de Autonomía, el desarrollo legislativo de la legislación básica estatal sobre protección del medio ambiente[101]. Éstas[102] fueron: Euskadi (artículo 11.1 a)[103], Cataluña (artículo 10.6)[104],

---

[98] Como indica el Tribunal Constitucional en su sentencia 149/1991, FJ 1º D: *"(…) la Constitución no excluye la posibilidad de que las CCAA puedan desarrollar también mediante normas legales o reglamentarias, la legislación estatal, cuando específicamente sus Estatutos les hayan atribuido esta competencia"*. Vid., también, la STC 166/2000, de 15 de junio (FJ 5º*): "(…) son prescripciones de principio que encuentran fácil encaje en la legislación básica sobre protección del medio ambiente (…) dictados con el fin de garantizar la calidad de las aguas continentales y de su entorno, sin merma de las competencias de las CCAA para desarrollar o completar aquellas normas generales y para ejecutarlas en el ámbito de sus competencias"*.

[99] MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho Público…, op. cit.*, pág. 924.

[100] "*Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las CCAA en virtud de sus respectivos Estatutos. Las competencias sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderán al Estado, cuyas normas prevalecerán en caso de conflicto, sobre las de las CCAA en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las CCAA"*.

[101] Como se ha dicho, se trata de una especie de "cuarta competencia", que no se menciona de forma expresa en la CE.

[102] Algunos autores incluyen dentro de este grupo, a Galicia., así por ejemplo MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho Público…, op. cit.*, pág. 558 o LARRUMBE BIURRUM, P. M., "Medio ambiente y…", *op. cit.*, pág. 56, al entender que así resulta del tenor del art. 27. 3 de su Estatuto que atribuye a dicha Comunidad la competencia sobre: *"(…) las normas adicionales sobre protección del medio ambiente en los términos del artículo 149.1.23 de la Constitución"*.

[103] Art. 11: *"Es de competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco, el desarrollo legislativo y la ejecución, dentro de su territorio, de la legislación básica del Estado en las siguientes materias:*

a).- Medio ambiente y ecología"

[104] Art. 10.6*: "En el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde a la Generalidad el desarrollo legislativo y la ejecución de las siguientes materias: (…) 6º.- Protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de la Generalidad para establecer normas adicionales de protección.*

Andalucía (artículo 15.1.7)[105], Navarra (artículo 57 c)[106], y Valencia (artículo 32.6)[107].

Además, Cataluña y Valencia incluyeron como competencia independiente de la de desarrollo, la relativa al dictado de normas adicionales de protección, competencia que, por lo demás, se reconoce sin discusión por la doctrina a todas las CCAA antedichas, aunque no se recogiera de forma expresa en sus Estatutos[108].

Las de "segundo grado" se limitaron a la asunción de funciones ejecutivas en materia de protección del medio ambiente, aunque, con carácter excepcional, Madrid, Baleares y Cantabria, incluyeron en sus respectivos Estatutos la competencia para el dictado de normas en materia de normas adicionales de protección[109]

Conforme a lo expuesto, el esquema competencial era el siguiente:

- Las CCAA de Cataluña, Euskadi, Andalucía, Navarra y Valencia, gozaban de las competencias de desarrollo de la legislación básica estatal, además de la posibilidad de dictar normas adicionales de protección y de las competencias ejecutivas comunes a todas las CCAA.

- Las restantes CCAA, tenían sólo competencias de gestión, salvo Madrid, Baleares y Cantabria que, anómalamente, asumieron competencias sobre "*normas adicionales de protección".*

En consecuencia, como un gran número de CCAA *sólo* asumieron competencias ejecutivas, al Estado le correspondía dictar *no sólo la legislación básica, sino también las normas precisas para llevar a cabo el desarrollo de la misma*.

En un segundo momento que se inicia, como se ha expuesto, tras la sentencia 149/11991, se potencian los poderes del Estado, de manera que es él el llamado a establecer "*toda la normativa que se considerase indispensable para la protección del medio ambiente*"[110] en detrimento de las CCAA, que ya no pueden desarrollar tal legislación básica, sino sólo adoptar normas adicionales de protección.

---

[105] Art. 15*: "Corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía, en el marco de la legislación general del Estado, el desarrollo legislativo y la ejecución de las siguientes materias:(…). 7. Medio ambiente, higiene de la contaminación biótica y abiótica".*

[106] Art. 57: "*En el marco de la legislación básica del Estado, corresponde a Navarra el desarrollo legislativo y la ejecución de las siguientes materias:(…)c).- Medio ambiente y ecología.*

[107] Art. 32: *"En el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde a la Generalidad Valenciana el desarrollo legislativo y la ejecución de las siguientes. materias: (…). 6.- Protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de la Generalidad para establecer normas adicionales de protección".*

[108] BELTRÁN AGUIRRE, J. L., "La distribución…", *op. cit.*, pág. 556.

[109] Que excedían de lo previsto en el art. 148.19 que limitaba las competencias de este "tipo" de Comunidades a la gestión en materia de protección del medio ambiente, asunción que, por lo demás, fue confirmada por la LOTrC, lo que se justifica por la doctrina mayoritaria en el intento de enervar su posible inconstitucionalidad.

[110] FJ 1º D.

Para solucionar el problema de la asunción expresa por algunas CCAA de la competencia de desarrollo, el Tribunal Constitucional argumentó que:

> "*(…) la Constitución no excluye la posibilidad de que las CCAA puedan desarrollar también mediante normas legales o reglamentarias la legislación estatal cuando específicamente sus Estatutos le hayan atribuido esa competencia. La obligada interpretación de los Estatutos conforme a la Constitución fuerza a entender sin embargo que en materia de medio ambiente el deber estatal de dejar un margen de desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica es menor que en otros ámbitos y que, en consecuencia, no cabe afirmar la inconstitucionalidad de las normas estatales aduciendo que por el detalle con que están concebidas no permiten desarrollo normativo alguno.*
>
> *Esta consideración unida a la evidente dificultad que en la práctica ofrece la distinción entre normas de desarrollo de la legislación estatal y normas que establecen medidas adicionales de protección, permiten establecer una cierta equiparación, a estos efectos, entre todas las CCAA"*[111].

1.1.2. La Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre: ¿equiparación de las CCAA?

La Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre[112], dispuso la transferencia a las CCAA de segundo grado[113] de las normas adicionales de protección del medio ambiente sin hacer referencia al desarrollo legislativo.[114]

Aunque la propia Ley recoge en su Exposición de Motivos su aspiración de nivelar todas las CCAA, la confusión proviene del tenor del propio precepto en el que se trasfiere a las mismas la competencia sobre "*desarrollo legislativo y ejecución en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca en materia de normas adicionales de protección del medio ambiente"*, por lo que puede entenderse que lo que se les otorga es la competencia sobre "normas adicionales de protección", pero no sobre "desarrollo", siendo esta última competencia la que efectivamente representaba el paso necesario y cualificante, es decir, la *igualación real* de todas las CCAA.

---

[111] FJ 1º D.

[112] Concretamente, su art. 3 contempla la transferencia sobre: *"(…) desarrollo legislativo y ejecución en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca en materia de normas adicionales de protección del medio ambiente".*

[113] La Rioja, Asturias, Cantabria, Murcia, Aragón, Castilla-La Mancha, Castilla-León, Extremadura, Islas Baleares y Madrid. No se incluyó, sin embargo, la transferencia a Canarias

[114] Esta ley incluye la transferencia a las CCAA de Baleares y Madrid, que –según se dijo– ya la habían asumido en sus Estatutos, lo que se justifica en el intento de neutralizar los correspondientes preceptos estatutarios mediante su ratificación.

A la vista de lo expuesto pueden mantenerse dos posturas:

a). Entender que, tras la Ley 9/1992[115], todas las CCAA pueden dictar normas adicionales de protección y sólo algunas normas de desarrollo, lo que plantea el interrogante de si tales CCAA (cinco en total, o seis si se incluye la Gallega) mantienen una situación preferente[116] respecto a las demás. La respuesta a esta cuestión dependerá –obviamente– de la postura que se adopte sobre la naturaleza de las normas adicionales de protección y las de desarrollo: si se afirma que su contenido y finalidad es idéntico, no tendría sentido diferenciarlas, pero si por el contrario se mantiene su individualidad la respuesta ha de ser diferente.

b). Considerar que, pese al tenor literal del artículo 3 de la Ley, se ha producido una equiparación de todas las CCAA, posición esta que gana adeptos[117] entre la doctrina y considero más conforme con el espíritu de aquella. Criterio, por lo demás, ratificado por el Tribunal Constitucional en su sentencia 102/1995:

"(…) la competencia para el desarrollo de tal legislación básica, que a la sazón sólo disfrutaban tres CCAA (…) y hoy generalizada por mor de la Ley Orgánica 9/1992 (…)"[118].

Sin embargo, el texto de la sentencia no es tan claro –como ya apunté– por lo que se refiere a la equiparación de las CCAA en materia de espacios protegidos. En cualquier caso, para esta igualación sea efectiva es preciso que se produzca la pertinente asunción estatutaria.

---

[115] Cuyas prescripciones se incorporan a los respectivos Estatutos por sucesivas leyes orgánicas de 24 de marzo de 1994.

[116] Así, por ejemplo, para BELTRÁN AGUIRRE, J. L., "La distribución…", *op. cit.*, págs. 556 a 558, las normas de desarrollo, poseen "*una finalidad u objeto diferente al propio de las normas adicionales de protección*", conclusión a la que llega tras una "*interpretación gramatical y lógica de la Constitución y los Estatutos"* y una invocación a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional anterior a la STC 149/1991. Para este autor existen claramente dos tipos de CCAA: las que sólo pueden dictar normas adicionales de protección (respecto a las que la legislación estatal tendrá todo el detalle que se considere necesario agotando incluso la materia), y las de Euskadi, Andalucía, Valencia, Cataluña y Navarra a las que el Estado debe dejar un margen de desarrollo de su legislación básica; En el mismo sentido señala LÓPEZ MENUDO, F., "Planteamiento constitucional del medio ambiente: distribución de competencias Estado-CCAA", en *Protección administrativa del medio ambiente*. Consejo General del Poder Judicial, *Cuadernos de Derecho Judicial XXVIII* (1994), págs. 63 y 64: "que (…) *sólo las CCAA que se adelantaron con la interpretación de que el precepto constitucional les permitía dictar la legislación de desarrollo han quedado diferenciadas de las demás"*; RUIZ-RICO RUIZ, G., *Derecho Constitucional…*, *op. cit.*, pág. 187.

[117] En favor de la equiparación, LOZANO CUTANDA, B., *Derecho Ambiental…*, *op. cit.*, pág. 77 para quien: "(…) *parece contradictorio que se haya transferido la competencia legislativa para el establecimiento de "normas adicionales de protección" dirigidas a establecer una protección ambiental más intensa que la derivada de la legislación básica estatal y que, sin embargo, nos les haya reconocido la competencia para el mero desarrollo de esa legislación*". En esta línea, se pronuncian también, POMED SÁNCHEZ, L., "La protección del medio ambiente como función estructural del Estado en el seno de la Unión Europea", *REDA* núm. 98 (1998), pág. 186; ESCOBAR ROCA, G., *La ordenación…*, *op. cit.*, pág. 149. TORRES FERNÁNDEZ, J. J., "Distribución de…", *op. cit.*, pág. 216 o LÓPEZ MENUDO, F., "Planteamiento constitucional del medio ambiente. Distribución de competencias Estado-Comunidades Autónomas, en Protección administrativa del medio ambiente, Consejo General del Poder Judicial, Cuadernos de Derecho Judicial XXVIII (1994), pág. 63.

[118] FJ 8º.

1.2. Características de las normas de desarrollo

Son las siguientes:

1.2.1. Concepto

Se deduce de lo dispuesto en la sentencia 64/1982[119]:

> *"(…) se atribuye también a las CCAA una competencia (…) de "desarrollo legislativo" de la legislación básica (…) todo lo cual supone que dentro del marco de la política global del medio ambiente y de respeto del principio de solidaridad son posibles una diversidad de regulaciones"*[120].

Es decir, las normas de desarrollo son aquellas que permiten a las CCAA adoptar una política propia dentro del marco global de la protección del medio ambiente que fija el Estado.

1.2.2. Forma

Las CCAA gozan de libertad en la elección de los instrumentos convenientes para desarrollar la legislación básica estatal[121].

1.2.3. Origen

El origen de la potestad de desarrollo deriva de las propias prescripciones constitucionales y estatutarias, y no de la legislación básica, de donde resulta –como se expuso al tratar de las características de la legislación básica– que no es preciso esperar a que el Estado defina las bases para que las CCAA puedan ejercer sus competencias de desarrollo. En defecto de norma básica, sus límites deberán interpretarse de acuerdo con los principios básicos de la CE[122] y de los Estatutos.

1.2.4. Calificación

La determinación de qué aspectos de una regulación deben considerarse como básicos y cuales susceptibles de desarrollo, es una labor compleja en la que deben ponderarse diversos elementos[123].

---

[119] FJ 4º.

[120] En el mismo sentido la STC de 28 de julio de 1981 dispuso en su FJ 5º: *"(…) la fijación de estas condiciones básicas no puede implicar en ningún caso el establecimiento de un régimen uniforme 8…) sino que debe permitir opciones diversas (…). en el respeto de esas condiciones básicas, por tanto, las CCAA podrán legislar libremente*".

[121] Aunque respetando en todo caso las posibles reservas materiales de ley, (DOMPER FERRANDO, J.), *El medio ambiente y la intervención administrativa en las actividades clasificadas (Vol. I). Planteamientos Constitucionales. Civitas, Madrid, 1992,* pág. 295.

[122] DOMPER FERRANDO, J., *El medio ambiente…, op. cit.*, pág. 245.

[123] STC 86/1989.

1.2.5. Contenido

Si se da a lo básico un contenido amplio, concebido como "todo lo indispensable" –como hizo el TC en la sentencia 149/1991– las competencias de desarrollo de las CCAA se eliminan, pero si –por el contrario– se reduce lo básico "a lo mínimo", las competencias de desarrollo se potencian.

Como se ha constatado, en la sentencia 102/1995, el TC adopta una posición intermedia –que ha sido objeto de críticas– al retomar la orientación de sus primeras sentencias en las que lo básico se concebía como lo mínimo, pero con la variante de que el margen que se deja a las CCAA es *menor que en otros ámbitos*, aunque no puede llegar a ser nulo, lo que lleva al interrogante de cuáles son los criterios para determinar el espacio entre lo menor y lo inexistente.

1.2.6. Su diferencia con las normas adicionales de protección

Aunque teóricamente es fácil distinguir unas y otras, en la práctica, a menudo se confunden[124]. Si bien la sentencia 149/1991, identifica ambos tipos, al negar la competencia de desarrollo a las CCAA –lo que evitaría tener que determinar el espacio propio de la competencia de desarrollo en el panorama competencial– existen argumentos para sostener la diferencia entre normas de desarrollo y normas adicionales de protección.

2. El dictado de las normas adicionales de protección

2.1. Planteamiento

En materia de medio ambiente, la regulación constitucional ofrece la particularidad de que, al esquema tradicional bases-desarrollo, se suma una categoría especial que ha suscitado una importante polémica: las "normas adicionales de protección"[125]. En un principio, la doctrina aceptó que, como regla general, corresponde al Estado dictar la legislación básica y a las CCAA su desarrollo y la posibilidad de dictar normas adicionales de protección.

Sin embargo, la confusión se introdujo tras la sentencia 170/1989, y se acentuó con la sentencia 149/1991, donde, al referirse a las competencias de desarrollo de las CCAA, éstas se circunscribieron al dictado de normas adicionales de protección, es decir, se consideró que la competencia autonómica de desarrollo lo es *en materia de normas adicionales*, de manera que la competencia estatal para dictar la

[124] ESCOBAR ROCA, G., *La ordenación…*, *op. cit.*, pág. 188.

[125] ESCOBAR ROCA, G., *La ordenación…*, *op. cit.*, pág. 148; Para LÓPEZ MENUDO, F., "Planteamiento constitucional…", *op. cit.*, pág. 63 es "*una fórmula añadida al mecanismo de base del reparto competencial*".

legislación básica en materia de protección del medio ambiente no admite, en sentido estricto, ser desarrollada.

La situación se agrava tras la Ley 9/1992, de 23 de diciembre que atribuye a las CCAA del artículo 143 sólo las normas adicionales de protección sin referencia alguna al "desarrollo legislativo".[126]

2.2. Características

2.2.1. Concepto

El TC ha entendido por tales:

"(…) aquellas que puedan completar o reforzar los niveles de protección previstos en la legislación básica, siempre que esas medidas legales o autonómicas sean compatibles, no contradigan, ignoren, reduzcan o limiten la protección establecida en la legislación básica del Estado"[127].

Por tanto:

- Pueden establecer medidas de protección más intensas que las previstas en la legislación básica[128], pero nunca inferiores a las contempladas en aquella.[129]

- Han de desarrollarse dentro del marco de la legislación básica estatal, así resulta de lo previsto en el fundamento jurídico segundo de la sentencia 170/1989:

"(…) la Comunidad de Madrid, de acuerdo con el artículo 27.10 de su Estatuto de Autonomía, sólo ha asumido competencias legislativas para dictar normas adicionales de protección. Lo cual supone, teniendo en cuenta también el artículo 149.1.23, que se trata de una competencia legislativa limitada y que en todo caso habrá de desarrollarse en el marco de la legislación básica del Estado. La ley impugnada sólo sería constitucionalmente válida en la medida en que su contenido se limite a establecer normas adicionales de protección sobre el medio ambiente en el marco de la "legislación básica del Estado" normas que se añadirían a los sistemas ya configurados por la legislación del Estado".

---

[126] Como dice LÓPEZ MENUDO, F., "Planteamiento constitucional…", *op. cit.*, pág. 63, la competencia de desarrollo "*constituía la competencia prioritaria a transferir, pues ésta era la que efectivamente representaba el paso necesario y cualificante, o sea, la igualación formal entre las Comunidades del art. 143 y 151 de la Constitución*".

[127] STC 170/1989, de 19 de octubre, FJ 2º.

[128] Por ejemplo, ampliando las medidas de protección de los elementos del ambiente, limitando la actuación de fuentes contaminantes o restringiendo el uso de agentes nocivos. DOMPER FERRANDO, J., *El medio ambiente…*, *op. cit.*, pág. 243.

[129] SSTC 170/1996, FJ 2º, 170/1989, FJ 2º.

2.2.2. La diferencia entre normas de desarrollo y adicionales de protección

El núcleo de la confusión sobre las normas adicionales de protección trae su causa en la sentencia 149/1991:

> *"(…) en lo que toca a la protección del medio ambiente, la competencia asumida estatutariamente por las CCAA no es la de desarrollar la legislación básica sino la de completarla mediante normas adicionales de protección"*[130].

Sin embargo, a la luz de sentencias posteriores, parece que el TC ha querido diferenciar uno y otro tipo de normas: *"(…) no solo la Constitución encomienda (la gestión) a las CCAA, sino que además estatutariamente les defiere la función ejecutiva, no sólo en el ámbito de la protección del medio ambiente (…) trátese de normas básicas como de las adicionales y de las que se dicten para su desarrollo, legislativas y reglamentarias, estatales o no".*

Se ha argumentado, que si se atiende al tenor literal del párrafo trascrito, se concluye que el TC se refiere a la capacidad de desarrollo de las normas adicionales y no de las normas básicas[131]. Sin embargo, las normas adicionales de protección se diferencian claramente de las de desarrollo, pues –como se ha dicho– éstas permiten a las CCAA opciones diversas dentro de los elementos comunes que señale el Estado, mientras que las adicionales, han de reforzar o exigir un plus de protección respecto a las estatales:

> *"(…) la legislación básica posee la característica de normas mínimas de protección que permiten "normas adicionales" o un plus de protección. Es decir, la legislación básica del Estado no cumple en este caso la función de uniformidad relativa sino que más bien de ordenación mediante normas que han de respetarse en todo caso pero que pueden permitir que cada una de las CCAA con competencia en la materia, establezcan niveles de protección más altos, que no entrarían sólo por eso en contradicción con la normativa básica del Estado. El sentido del Texto Constitucional es el de que las bases son de carácter mínimo y, por tanto, los niveles de protección que establecen pueden ser ampliados o mejorados por la normativa autonómica".*

En el mismo sentido la sentencia 227/1988, indica que:

> "*Sin perjuicio de la competencia de las CCAA que la tengan atribuida para establecer normas complementarias y adoptar las medidas precisas para la protección del medio ambiente".*

---

[130] FJ 3º D c).

[131] Lo que se observa también en la ley 9/1992. GARCÍA URETA, A., *Espacios Naturales…*, *op. cit.*, pág. 92.

En cualquier caso, parece que el Alto Tribunal no distingue bien los conceptos y elude indicar qué debe entenderse por "desarrollo de lo básico", su contenido y, sobre todo, su relación con las normas adicionales, a pesar de referirse continuamente a estos conceptos como diferentes.

2.2.3. Límites

Además de la aludida imposibilidad de que contradigan lo dispuesto en la legislación básica estatal, pueden citarse los siguientes: a.- han de circunscribirse al ámbito territorial de cada Comunidad[132]; b.- No pueden obstaculizar la libre circulación de personas o bienes[133]; c.- han de respetar el principio de solidaridad[134].

3. Las competencias de gestión

El artículo 148.1.9 atribuye, con carácter general, la gestión en materia de protección del medio ambiente –o lo que es lo mismo, las competencias ejecutivas– a las CCAA, con independencia de en quien se residencie la capacidad normativa. Es decir, la ejecución de la legislación básica dictada por el Estado, la de las normas de desarrollo y la de las adicionales emanadas de las CCAA son competencia de éstas.

Con carácter excepcional el Estado puede retener la competencia de ejecución de su legislación básica. Como indica el TC en su sentencia 102/1995:

> *"Si en el engranaje de las competencias normativas del Estado y las Comunidades pudiera crearse alguna zona de sombra o algún problema de límites, no ocurre lo mismo tratándose de la "gestión" que corresponde en principio a las CCAA. No sólo la Constitución la encomienda a aquellas, sino que además estatutariamente se les defiere la función ejecutiva (…) trátese de normas básicas como de las adicionales y de las que se dicten para su desarrollo, legislativas y reglamentarias, estatales o no (…).*

El juego recíproco de las normas constitucionales (artículos 148.1.9 y 149.1.23 CE) y de las estatutarias pone de manifiesto "*sin lugar a dudas que las facultades ejecutivas o de gestión en materia de medio ambiente en general (…) corresponden a las CCAA y no al Estado*".[135]

---

[132] SSTC 329/1993 (FJ 3º); 65/1998 (FJ 5º).

[133] STC 66/1991, FJ 3º.

[134] STC 64/1982.

[135] *Vid.*, también, FJ 22º y SSTC 227/1988 (FFJJ 25º y 26º) y 149/1991 (FFJJ 4º B b) y 7º A h).

3.1. Concepto

La determinación de lo que se entienda por gestión[136] se suele realizar de forma analítica, a través de la enumeración de las funciones que deben entenderse comprendidas en aquel concepto[137]. En cualquier caso, la precisión de tales funciones debe hacerse de forma singular para cada Comunidad Autónoma partiendo de las previsiones contenidas en su Estatuto[138].

Con carácter general, esta titularidad otorga a las CCAA una potestad de organización, de donde deriva la facultad de dictar leyes o reglamentos organizatorios. Además, se concreta en la posibilidad de dictar todos los actos administrativos necesarios tanto para la ejecución de la legislación estatal como de la autonómica, potestad administrativa que incluye la de inspección y revisora en vía administrativa[139].

3.2. Supuestos en los que la ejecución puede llevarse a cabo por el Estado

Existen, como se ha dicho, supuestos excepcionales en los que el Estado se reserva las competencias de ejecución de su legislación básica. Tal posibilidad se reconoce en la sentencia 102/1995[140]:

> *"(…) el contenido normativo de lo básico (…) no significa la exclusión de otro tipo de actuaciones que exijan la intervención estatal, solución ciertamente excepcional a la cual sólo podrá llegarse cuando no quepa establecer ningún punto de conexión con que permita el ejercicio de las competencias autonómicas o cuando además del carácter supraautonómico del fenómeno objeto de la competencia, no sea posible el fraccionamiento de la actividad pública ejercida sobre él y aún en este caso, siempre que dicha actuación tampoco sea pueda ejercerse mediante mecanismos de cooperación o de coordinación y, por ello, requiera un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar su atribución a un único titular, forzosamente el Estado, con capacidad de intereses contrapuestos de sus componentes parciales, sin olvidar el*

---

[136] Según la STC 102/1995 (FJ 22º): "*el contenido del concepto de gestión (…) se utiliza como sinónimo de administración*".

[137] El TC elude dar una definición de ejecución y se limita a incluir como competencias ejecutivas, entre otras, las siguientes: El establecimiento de áreas en las que se condicionará el uso del suelo (STC 227/1988, FJ 25º); Las prohibiciones y suspensiones de actividades contaminantes (STC 227/1988, FJ 26º); Las autorizaciones de vertidos (STC 149/1991, FJ 4º); Las declaraciones de atmósfera contaminada (STC 329/1993).
Tomo la enumeración de ESCOBAR ROCA, G., *La ordenación…op. cit.*, pág. 183, en nota.

[138] DOMPER FERRANDO, J., *El medio ambiente…, op. cit.*, pág. 248.

[139] BELTRÁN AGUIRRE, J. L., "La distribución…", *op. cit.*, pág. 559; En el mismo sentido GARCÍA URETA, A., *Espacios Naturales…, op. cit.*, pág. 111, par quien la gestión es "*una actividad directa que incluye, en particular, la potestad de autoorganización con el añadido de dictarse las necesarias normas a estos efectos, la inspección del cumplimiento de las prescripciones legales y la sancionadora en el caso de que se infrinjan*".

[140] FJ 8º.

peligro inminente de daños irreparables, que nos sitúa en el terreno del estado de necesidad. Se produce así la metamorfosis del título habilitante de tales actuaciones, cuyo asiento se encontraría en la competencia residual del Estado (artículo 149.3 CE), mientras que en situación de normalidad las facultades ejecutivas o de gestión en materia de medio ambiente corresponden a las CCAA dentro de su ámbito espacial y no al Estado".

La amplitud de las excepciones que se acogen en este párrafo, han llevado a algún autor[141] a considerar que los casos en los que puede producirse la intervención estatal no son tan reducidos como a primera vista pudiera desprenderse. Podemos clasificar los supuestos en los que se legitima la intervención ejecutiva del Estado del siguiente modo:

1º.- Actos de ejecución incluidos en la noción de bases[142].

2º.- Actos de ejecución derivados de materias horizontales, como los de garantía de igualdad de los españoles (artículo 149.1.1 CE) y la ordenación y planificación de la economía. No obstante, debe de tenerse en cuenta[143] que sólo en casos muy excepcionales pueden justificarse actuaciones ejecutivas del Estado en estos títulos.

3º.- Actos de ejecución derivados de la necesidad de salvaguardar intereses supracomunitarios[144]. En este caso, la intervención estatal deriva de la imposibilidad de ejercer las competencias ejecutivas de las CCAA más allá de su territorio, lo que en materia medioambiental se traduce en que no se podrá actuar sobre fuentes contaminantes situadas fuera de su ámbito territorial.[145]

---

[141] GARCÍA URETA, A., *Espacios naturales…*, *op. cit.*, pág. 112. *Vid.*, también, MARRERO GARCÍA-ROJO, A., "Alcance de…", *op. cit.*, pág. 128.

[142] Como se deduce del párrafo trascrito de la STC 102/1995, y se vio al tratar el concepto de legislación básica.

[143] Como indica ESCOBAR ROCA, G., *La ordenación…, op. cit.*, pág. 183.

[144] MUÑOZ MACHADO, S., "La distribución…", *op. cit.*, pág. 370; BELTRÁN AGUIRRE, J. L., "La distribución…", *op. cit.*, pág. 559; DOMPER FERRANDO, J., *El medio ambiente…, op. cit.*, pág. 241.

[145] Sin embargo, esta posibilidad ha de interpretarse restrictivamente pues, como advierte MUÑOZ MACHADO, S., "La distribución…", *op. cit.*, pág. 370, que el "*hecho de que un asunto pase a la órbita del interés general o de la circunstancia de que no pueda ser atendido aisladamente por una sola Comunidad Autónoma, ni se puede ni se debe (…) deducir que el Estado debe hacerse cargo del mismo, ejerciendo competencias administrativas activas. Tales supuestos lo que apelan, en verdad es al establecimiento de mecanismos de colaboración interregionales para una atención conjunta de los mismos*". El FJ 3º de la STC 329/1993, señala que: "*(…) de los arts. 148.1.9 y 149.1.23, de la Constitución y del art. 10.1.6, del Estatuto se desprende sin lugar a dudas, que la facultades ejecutivas o de gestión en materia de medio ambiente en general y, en concreto, de contaminación atmosférica, corresponden a la Generalidad de Cataluña y no al Estado. Pero esas facultades ejecutivas se circunscriben y han ejercerse dentro del territorio de Cataluña (art. 25.1 EAC) y, por ello, no pueden alcanzar a industrias o a actividades colocadas fuera del territorio de la Comunidad Autónoma (…). De igual modo, una Comunidad Autónoma colindante no puede adoptar medidas para la protección del medio ambiente en relación con industrias o actividades contaminantes situadas en Cataluña*".

4º.- Actos de ejecución fundados en razones de seguridad pública, urgencia o necesidad. La sentencia 392/1993, de 12 de noviembre, fundamenta la actividad ejecutiva del Estado en "*la garantía de la consecución de la finalidad objetiva que corresponde a éste sobre las bases*" y el deseo de evitar daños irreparables. Se trata de una legitimación que se admite en situaciones excepcionales y extraordinarias de grave y urgente necesidad, de manera que la actuación ejecutiva del Estado no pueda conducir al "*vaciamiento de las competencias de las CCAA*". La intervención del Estado es la *ultima ratio* sólo admisible en aquellos casos en los que "*la actuación separada de las CCAA no permitiera salvaguardar la eficacia de las medidas a tomar y resulte necesaria una decisión unitaria del Estado a causa de poderosas razones de seguridad grave y urgente necesidad que justifican la utilización estatal sobre las bases de la dependencia en materia de protección del medio ambiente y para evitar daños irreparables*"[146].

5º.- Por último decir que la actuación ejecutiva del Estado puede fundarse en la salvaguarda de los intereses generales.[147]

[146] STC 329/1993, FJ 4º.

[147] DOMPER FERRANDO, J., *El medio ambiente…*, *op. cit.*, pág. 241.

V. LAS COMPETENCIAS DE LAS ENTIDADES LOCALES

1. Aproximación a las competencias locales en materia ambiental

La proximidad de las Entidades Locales[148] a los problemas medio ambientales, las cualifica especialmente[149] para la ejecución de la normativa ambiental.

Como dice MARTÍN MATEO[150] a pesar de que estos problemas poseen cada vez un carácter internacional o incluso "*cósmico*", su solución requiere –inversamente– soluciones puntuales por parte de los municipios, sobre todo de los urbanos[151].

---

[148] Respecto al tema de las competencias de las Entidades locales en materia ambiental puede consultarse: MUÑOZ MACHADO, S., "La distribución de…", *op. cit*., págs. 352 a 382; MARTÍNEZ MARTÍN, D. J., "Corporaciones Locales y medio ambiente", en *Derecho y medio ambiente,* CEOTMA, Madrid, 1981, págs. 103 a 119; LÓPEZ NIETO y MALLO, F., "Las funciones de las Corporaciones Locales en materia de medio ambiente", *ECAYJ* núm. 19 (1983), pág. 1255 a 1260; QUINTANA LÓPEZ, T.: "La distribución de competencias en la protección del medio ambiente. Referencia especial a las actividades mineras", *REVL*, núm. 235-236 (1987), págs. 533 a 572; DOMPER FERRANDO, J. "Las competencias de las Entidades Locales en materia de medio ambiente", *REVL* núm. 252 (1991), *págs*. 821 a 854; DELGADO PIQUERAS, F., "Régimen jurídico…", *op. cit*., *págs*. 73 a 79; MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., "Administración Local y medio ambiente" en ESTEVE PARDO, J. (Coord.) Derecho del medio ambiente y administración local. Civitas, Madrid, 1996, págs. 98 a 60.

[149] De manera que ocupan un lugar preeminente y no son agentes meramente secundarios, como dice GARCÍA URETA, A., *Espacios Naturales…*, *op. cit*., *págs*. 139 y 140, son "*componentes esenciales, cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales, por lo que no cabe negar que tienen un importante papel en la defensa y mejora del medio ambiente*", aún reconociendo que existe un "cierto proceso de retirada de competencias"; ESCRIBANO COLLADO, P. y LÓPEZ GONZÁLEZ, J. I., "El medio ambiente como función administrativa", *REDA* núm. 26 (1985), pág. 380, resaltan el protagonismo que ha de darse a los Entes locales, en particular a "*aquellos que por su estructura y características se presentan como más idóneos para satisfacer los intereses públicos que demanda la protección del medio ambiente*", destacando la conveniencia de potenciar las provincias como estructura supramunicipal más idónea para la prestación de servicios vinculados al medio ambiente, en aquellas Comunidades Autónomas cuya organización territorial se estructura básicamente sobre municipios y provincias y de la comarca en el caso de aquellas otras cuya organización territorial se estructura sobre municipios y comarcas.

[150] MARTÍN MATEO, R., *Tratado de… (Vol. I), op. cit*., pág. 266

[151] El Quinto Programa de Acción en materia medioambiental de la UE, refuerza esta idea en el Capítulo 3, punto primero.:

"*Las administraciones locales y regionales tienen un papel esencialmente importante ala hora de garantizar un desarrollo sostenible mediante el ejercicio de sus funciones reglamentarias y legislativas en calidad de "autoridades competentes" con respecto a muchos reglamentos y directivas y en el contexto de la puesta en práctica del principio de subsidiariedad. Algunos de los campos en los que las administraciones regionales y locales van a tener que desempeñar un papel determinante son:*

- *Ordenación territorial: Mediante la aplicación de principios acertados podrán contribuir a la conservación de espacios valiosos, incluidas las reservas y paisajes naturales, a la mejora del tejido urbano y la circulación en las ciudades y a la optimización del rendimiento de los transportes y de la energía.*
- *Desarrollo económico: La mayoría de los poderes públicos tienen alguna función que desempeñar a la hora de fomentar el desarrollo económico en su territorio. Un nivel de prudencia adecuado puede garantizar la utilización sostenible de los recursos necesarios para que se dé y pueda prosperar ese desarrollo económico.*
- *Desarrollo de infraestructuras: Las administraciones locales y regionales son las principales responsables de la ordenación, el establecimiento y la gestión de la red viaria, el suministro de agua, el tratamiento de aguas residuales, etc. y, por consiguiente, están bien situadas para influir en el emplazamiento, las características y la repercusión del desarrollo físico.*
- *Lucha contra la contaminación industrial: Mediante un uso responsable de los permisos de planificación, las autorizaciones de emisión, vertido y explotación, el derecho al acceso a la información sobre medio ambiente, etc.*

A diferencia de lo que ocurre con el Estado y las CCAA, la CE no contiene una lista de competencias atribuibles o asumibles por las Entidades Locales[152], pero hay consenso en que la garantía institucional de la autonomía local[153], exige el reconocimiento de las imprescindibles para la defensa de sus intereses[154]. De acuerdo con estas consideraciones el artículo 2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL)[155] dispone que: *"Las leyes básicas del Estado previstas constitucionalmente deberán determinar las competencias que ellas mismas atribuyan o que, en todo caso, deban corresponder a los entes locales en las materias que regulen".*

Precisamente uno de los sectores en los que están interesadas tales entidades, es el relativo al medio ambiente. Con carácter general, el artículo 45 de la CE hace referencia a esa participación, al prescribir que los "*poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente*"[156].

En el sistema de la LRBRL se pueden distinguir los siguientes supuestos:

- *Gestión de residuos: Si se aplica una jerarquía a la gestión de residuos, reducción, reutilización y reciclado, combustión para la obtención de combustible, eliminación por incineración y depósito de vertederos. Podrán reducirse los problemas que plantea la eliminación de residuos y se ahorrará energía y materias primas.*
- *Transporte: La ordenación de los transportes y del tráfico deberá integrarse plenamente en el proceso de ordenación general.*
- *Servicios públicos: Su propio funcionamiento deberá, evidentemente, atenerse a los principios del desarrollo sostenible.*
- *Información, educación y formación de los ciudadanos: Las administraciones locales y regionales, ateniéndose a la legislación comunitaria existente en materia de acceso de la población a la información sobre medio ambiente, pueden contribuir a que la opinión pública participe más la protección del medio ambiente y a aumentar su confianza; los que sean más directamente responsables de la educación tienen oportunidad y responsabilidades especiales en relación con la sensibilización y el comportamiento de los ciudadanos.*
- *Auditoria interna: Las administraciones tienen que analizar con sentido crítico su propio funcionamiento, por ejemplo, en relación con los servicios públicos, el emplazamiento de los edificios de oficinas, la política de compras, la elección de vehículos y equipos, la conservación de la energía, la auditoria ecológica y la comunicación de información a la opinión pública.*

[152] Lo que implica, según ENTRENA CUESTA, R., en GARRIDO FALLA, F., et. al., *Comentarios a la Constitución (3ª ed.)*. Civitas, Madrid, 2001, pág. 2.395, que "*desde el punto de vista constitucional, no podrá hablarse de unas funciones propias de los Municipios o de las Provincias, ya que sólo dispondrán de aquellas funciones que le sean asignadas por el legislador ordinario".*

[153] Según el art. 137 de la Constitución: "*El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus propios intereses".*

[154] Sin que, como indica ORTEGA ÁLVAREZ, L., "La organización del medio ambiente: La propuesta de una autoridad nacional", en *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje a Eduardo García de Enterría*. Civitas, Madrid, 1991, pág. 3.775, los Entes Locales puedan quedar al total arbitrio del legislador.

[155] BOE núm. 80, de 3 de abril. Esta Ley tiene la consideración de básica, pues se dicta al amparo de lo dispuesto en el art. 149.1.18 de la Constitución, en el que se atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre "*las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (…)".*

[156] La inclusión de los Entes Locales en la categoría de los poderes públicos, con la consiguiente sujeción al mandato del precepto citado no ofrece ninguna duda a la doctrina. Para DOMPER FERRANDO, J., *El medio ambiente…*, *op. cit.*, pág. 259, ello es consecuencia de "*una opción constitucional por un modelo territorial de Estado, basado en la existencia de una pluralidad de entes dotados de autonomía, con capacidad de gestión de sus intereses respectivos*".

El artículo 25.2 recoge una enumeración general de las competencias que habrán de ser atribuidas por el legislador sectorial (estatal o autonómico) [157] a los municipios. Entre ellas la letra f) hace referencia a la "*protección del medio ambiente*".

Sin embargo, no se deja a la libre disponibilidad del legislador sectorial la determinación del nivel de competencias locales, sino que el artículo 26.1 contempla la lista de los servicios obligatorios que los municipios, por sí o asociados con otros, deberán de prestar y que varían en función del número de habitantes, criterio que ha merecido la unánime crítica de la doctrina. La protección del medio ambiente aparece como servicio obligatorio en los municipios de más de 50.000 habitantes.

En tercer lugar el párrafo tercero del artículo 26 prevé la asistencia de las Diputaciones Provinciales, en los casos de imposibilidad de prestación de los servicios precitados.

Por último, los artículos 27 y 28, recogen fórmulas de delegación y complemento respectivamente.

1.1. Competencias que han de ser especificadas por vía legislativa (art. 25.2 LRBRL)

El artículo 25.2 LRBRL recoge las competencias sobre las que el legislador sectorial debe atribuir a los municipios, atribución que debe hacerse de conformidad con los principios recogidos en el artículo 2.1 de la LRBRL.

Lo más llamativo de este artículo[158], es la convivencia de la cláusula general de protección del medio ambiente –artículo 25.2 f) LRBRL[159]–, junto con otras menciones sectoriales que guardan una estrecha relación con aquel[160] y cuyas implicaciones ambientales son enormes. Su desarrollo debe corresponder a los Ayuntamientos.

Como quiera que en materia de medio ambiente corresponde al Estado dictar la legislación básica y a las Comunidades Autónomas su desarrollo y ejecución, será

---

[157] Normalmente la llamada se hará desde la legislación autonómica, aunque existen todavía casos de apelaciones desde la estatal. Sobre esta materia, *vid.*, en particular, SÁNCHEZ GOYANES, E., "El medio ambiente…", *op. cit.*, *págs.* 22 y siguiente. Enumera este autor una serie de leyes autonómicas en las que se realizan remisiones a las ordenanzas municipales.

[158] Así lo destaca MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., "Administración Local…", *op. cit.*, pág. 50; GARCÍA URETA, A., *Espacios Naturales…*, *op. cit.*, págs. 141 y 142.

[159] Que equivaldría a las funciones de defensa y restauración que exige la Constitución en el art. 45.2; El término "protección", también se utiliza por la Constitución en los arts. 149.1.23 y 148.1.9.

[160] Ordenación del tráfico; incendios; urbanismo; salubridad pública; cementerios; suministro de agua y alumbrado público, limpieza viaria, recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales; transporte público; instalaciones deportivas. *Vid.*, MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., "Administración Local…", *op. cit.*, pág. 51.

aquel el que deba determinar las competencias o facultades de intervención que, en cada sector, han de corresponder a los municipios. Lo normal es que se trate de competencias compartidas[161].

Suele considerarse que la cláusula genérica sirve para completar el tratamiento de distribución de competencias en aquellos aspectos que no reciben un tratamiento específico, es el caso –por ejemplo– del ruido, no mencionado expresamente en la LRBRL pero que la doctrina[162] considera incluido en aquella cláusula genérica.

1.2. Los servicios obligatorios o mínimos (art. 26 LRBRL)

También el artículo 26 recoge una cláusula general y otras sectoriales al tratar de los servicios que han de ser asumidos por los municipios por sí o asociados con otros, lo que se considera una invitación de la ley para la constitución de consorcios o mancomunidades. La concreción de tales servicios se hace depender, como se ha anticipado, del número de habitantes, criterio que todos los autores –sin excepción– consideran inadecuado[163]:

La letra a) de este artículo señala como obligatorios para todos los municipios los servicios siguientes: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población, pavimentación de las vías públicas y control de alimentos y bebidas.

En los municipios de más de cinco mil habitantes, la letra b) del precepto, añade a los servicios anteriores: los parques y bibliotecas públicos, el mercado y el tratamiento de residuos[164].

---

[161] FERNÁNDEZ RAMOS, S., "Las competencias municipales de protección ambiental ante el Derecho Comunitario", *RDAmb* núm. 22 (1999), pág. 50.

[162] FERNÁNDEZ RAMOS, S., "Las competencias…", *op. cit.*, pág. 49.

[163] Para DOMPER FERRANDO, J., *El medio ambiente…*, *op. cit.*, pág. 267, parece más adecuado atender a "*las actividades desarrolladas con carácter principal en el municipio o los medios técnicos disponibles por el Ayuntamiento*" pues, a su juicio, "*es evidente que no se exigen las mismas necesidades si la población en fundamentalmente agrícola o si sus actividades predominantes son industriales*".

[164] En relación con estos últimos el art. 20.3 de la Ley 10/1998 de 21 de abril de Residuos, establece que: *"Los municipios con población superior a 5.000 habitantes estarán obligados a implantar sistemas de recogida selectiva de residuos urbanos que su reciclado y otras formas de valorización. No obstante en materia de residuos de envases se estará a lo dispuesto en la normativa específica correspondiente.*
La ley referida es la Ley 11/1997, de 24 de abril de Envases y Residuos de Envases.
Concluir diciendo que, hoy día forma parte del "paisaje" de nuestras ciudades esos grandes contenedores para el depósito y posterior reciclaje de vidrio y cartón o papeles.
Considera MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L.,"Administración Local…", *op. cit.*, pág. 52 que el tratamiento de residuos y los parques, tienen una clara connotación medioambiental.

En los de más de veinte mil habitantes, además serán exigibles: protección civil, prestación de servicios sociales, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público[165].

Por último, en los de más de cincuenta mil habitantes, se añade el transporte colectivo urbano de viajeros y la protección del medio ambiente[166]. La mención del medio ambiente en este apartado, juega –a juicio de MARTÍN RETORTILLO– un papel de "*complemento o rastrillo*", para englobar todo aquello que no ha sido objeto de prescripción anterior.

Para finalizar, debe tenerse en cuenta que la radicalidad de las prescripciones expuestas, se suaviza por una doble vía: la posible solicitud de dispensa de tales servicios que los municipios pueden dirigir a la Comunidad Autónoma respectiva cuando "*por sus características peculiares, resulte de imposible o muy difícil cumplimiento el establecimiento y prestación de dichos servicios por el propio Ayuntamiento*"[167] y con la asistencia que pueden prestarles las Diputaciones Provinciales en su ejercicio.

1.3. La imposibilidad de prestación de los servicios mínimos: la asistencia de las Diputaciones Provinciales (art. 26.3 LRBRL)

Teniendo en cuenta la dificultad que puede presentar la prestación de servicios mínimos para algunos municipios, el párrafo tercero del artículo 26 prevé la asistencia de las Diputaciones Provinciales que "(…) *se dirigirá preferentemente al establecimiento y adecuada prestación de los servicios mínimos*", con lo que se abre una vía de colaboración no exenta de dificultades.

El artículo 31 de la LRBRL enfatiza la labor de asistencia a los municipios al recoger entre los fines de la provincia el aseguramiento de "(…) *la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal*"[168].

1.4. Las competencias complementarias (art. 28 LRBRL)

El artículo 28 de la LRBRL, permite que los municipios realicen actividades complementarias a las propias d otras Administraciones Públicas –entre otras– en materia de medio ambiente.

---

[165] Art. 26.1.c).

[166] A diferencia de los supuestos anteriores, en los que la doctrina suele entender que se trata de atribuciones competenciales que no requieren ulterior precisión normativa, la mención a la protección del medio ambiente, plantea mayores problemas por su carácter genérico e indeterminado que como apunta FERNÁNDEZ RAMOS, S., "Las competencias…", *op. cit.*, pág. 51, dificulta su operatividad al margen de la legislación sectorial.

[167] Art. 26.2.

[168] En la misma línea, los apartados a) y b) del art. 36.

Para algunos, esta habilitación se concreta en el otorgamiento de la potestad reglamentaria sin necesidad de habilitación del legislador sectorial, de tal modo que, todos los municipios (y no sólo los de más de 50.000 habitantes) podrán reglamentar y establecer los servicios de protección del medio ambiente que tengan por conveniente.

También debe tenerse en cuenta que las CCAA pueden delegar en los municipios la competencia de ejecución conforme a lo previsto en el artículo 27 LRBRL.

Por último, destacar que, en cualquier caso, será precisa la coordinación y cooperación entra las distintas Administraciones para el adecuado ejercicio de sus competencias en esta materia.

2. Breve referencia las competencias de las Entidades Locales en materia de espacios naturales protegidos

La LCEN no contiene, apenas, referencias a las competencias de las corporaciones locales en materia de espacios naturales protegidos. No obstante, en desarrollo de sus prescripciones básicas, las leyes autonómicas sobre espacios protegidos han previsto la intervención de las entidades locales en diversas ocasiones. En este sentido, como quiera que la LCEN sólo prevé, de acuerdo con su carácter de "mínima", que la declaración y gestión de los parques, reservas, monumentos y paisajes corresponde a las CCAA en cuyo ámbito territorial se encuentren (sin perjuicio de lo dispuesto para los parques nacionales), las leyes autonómicas en desarrollo de esa previsión general otorgan, en ciertos casos, un papel prevalente a los entes locales, a quienes se reconoce iniciativa para proponer[169] la declaración de determinados espacios como protegidos; participar en el procedimiento administrativo que desembocará en la disposición que los declare[170]; o, incluso, para asumir su gestión, previa delegación del órgano autonómico a quien corresponda. Esta última posibilidad aparece expresamente contemplada en el artículo 22 de la LIENA, a cuyo tenor:

> "*Los monumentos naturales y los parques periurbanos serán administrados por la Agencia de Medio Ambiente sin específico órgano de gestión.*
>
> *La Agencia podrá delegar en las Corporaciones Locales la administración de los monumentos naturales y los parques periurbanos. La delegación, que se ajustará a lo dispuesto en los artículos 61 y siguientes del Texto Refundido de*

[169] Por ejemplo, el art. 2 de la LIENA recoge la posibilidad de que los parques periurbanos se declaren –por Orden de la Consejería de la Presidencia– a propuesta de la Agencia de Medio Ambiente, de oficio o a instancia de los Ayuntamientos correspondientes (debe tenerse en cuenta que la *Agencia de Medio Ambiente de Andalucía (AMA),* se suprime por Ley 8/1996, de 26 de diciembre que asigna sus funciones a la Consejería de Medio Ambiente).

[170] En Andalucía sólo se declararan por ley (además de los parques nacionales que se declaran por ley de las Cortes Generales) los parajes y reservas naturales. Los restantes se declaran por disposición reglamentaria.

las disposiciones vigentes en materia de Régimen Local, requerirá el consentimiento de la entidad interesada".

Por otra parte, la LCEN también contempla, de forma indirecta en su artículo 19, su participación en el procedimiento de elaboración de los PRUG, al prever la participación obligatoria de la "*las Administraciones competentes en materia urbanística"*, vía informe, en el proceso de gestación de los mismos, antes de su aprobación por el órgano competente de la Comunidad Autónoma. El contenido del PRUG afecta, de forma incuestionable, a los municipios afectados por la declaración de un espacio protegido.

Las leyes autonómicas también suelen reconocer expresamente la intervención de las corporaciones locales en el proceso de elaboración de los Planes de Desarrollo Sostenible. Como se verá, la función de tales planes es dinamizar las estructuras socioeconómicas de las poblaciones afectadas por la declaración de un espacio protegido, salvaguardando, al mismo tiempo, su estabilidad ecológica, de conformidad con lo dispuesto en el PRUG[171].

Por último debe constatarse el importante papel que los entes locales juegan en el funcionamiento de los parques naturales y nacionales, al preverse la presencia cierto número de sus representantes en determinados órganos de aquellos como la Junta Rectora (en el caso de los primeros) el Consejo de la Red de Parques Nacionales[172] y el Patronato[173] cuando se trate de parques nacionales.

---

[171] Art. 20 de la LIENA.

[172] Arts. 22 ter. El art. 2 del RD 1760/1998, de 31 de julio (BOE núm. 209 de 1 de septiembre), dispone que: "*El Consejo de la Red de Parques Nacionales es un órgano colegiado, de carácter consultivo, que estará integrado por los siguientes miembros: (…) d) Tres representantes de la totalidad de los municipios en cuyos términos municipales se ubiquen los parques nacionales, designados por la asociación de municipios de ámbito estatal con mayor implantación".*

[173] Art. 23 bis de la LCEN. El art. 4 del RD 1760/1998, de 31 de julio prevé que: *"Con carácter general, los Patronatos de los Parques Nacionales estarán compuestos por: (…) c) Dos representantes del Cabildo o, en su caso, dos del Consell o de la Diputación, o uno de cada una de las Diputaciones Provinciales en cuyo territorio se ubique el Parque.*
d) Un representante de cada uno de los Ayuntamientos que tengan todo o parte de su término municipal en el correspondiente parque nacional. El número de representantes de los Ayuntamientos nunca podrá sobrepasar al de la suma total de los representantes de la Administración General del Estado y de la Comunidad o Comunidades Autónomas. En este supuesto, el nombramiento y representación de los Ayuntamientos que deban nombrar a los representantes serán decididos por ellos mismos".

VI. COMPETENCIA PARA LA REGULACIÓN DE LAS ACTIVIDADES TURÍSTICAS EN EL INTERIOR DE LOS ESPACIOS PROTEGIDOS

Una vez analizado el esquema competencial actualmente en vigor en materia de espacios protegidos, resulta que la competencia para la regulación de las distintas actividades turísticas que pueden llevarse a cabo en el interior de los distintos espacios protegidos, corresponde, como regla general a las CCCAA, que son las que tienen asumidas las competencias en materia de "gestión". Por tanto, serán éstas las que deban precisar las actividades permitidas y prohibidas en el interior de cada espacio protegido mediante la aprobación de los PORN y los PRUG y, en su caso, a través de los correspondientes planes sectoriales.

En cualquier caso, el ejercicio de esta competencia deberá hacerse dentro del respeto a lo dispuesto en la LCEN y en la correspondiente Ley Autonómica sobre espacios protegidos, en las que se recogen las prescripciones generales que habrán de ser escrupulosamente observadas por las CCAA.

En el caso de que el espacio en cuestión no requiera, o no disponga, del correspondiente instrumento de gestión, deberá estarse a lo que se prevea en la disposición en la que se declara o, en su defecto, en lo previsto con carácter general para la figura en cuestión.

Capítulo 3

EL TURISMO Y LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS EN EL DERECHO INTERNACIONAL Y COMUNITARIO

Sumario:

I. ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS VERSUS TURISMO: HACIA EL TURISMO SOSTENIBLE
   1. Consideraciones previas
   2. La consecución de un turismo respetuoso con el medio ambiente. El origen supranacional del concepto "desarrollo sostenible"

II. LAS CLASES DE ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS EN EL DERECHO INTERNACIONAL Y COMUNITARIO EUROPEO
   1. Introducción
   2. Las categorías propuestas por la Unión Internacional para la Protección de la Naturaleza
   3. Figuras tuitivas que resultan de Convenios Internacionales suscritos por España
   4. Las figuras protectoras previstas en el Derecho comunitario

I. ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS VERSUS TURISMO: HACIA EL TURISMO SOSTENIBLE.

1. Consideraciones previas

La concepción del turismo y del medio ambiente como "enemigos irreconciliables", está bien justificada en un país como el nuestro en el que, durante años, los esfuerzos de los poderes públicos se han dirigido exclusivamente a la atracción de turistas, con olvido de los aspectos ambientales cuyo adecuado manejo se ha mostrado, décadas más tarde, como esencial en el mantenimiento de los flujos de visitantes. La simbiosis de estos sectores, tan alejados durante años, se produce, por tanto, por una evidente razón de utilidad: la paulatina degradación de los recursos naturales condujo a una devaluación de los destinos tradicionales y, de forma paralela, al brote de nuevos productos turísticos en los que los aspectos ambientales eran un componente fundamental[1].

La necesidad de un nuevo modelo se reclamaba, pues, por ambas partes:

Desde el punto de vista ambiental, era necesario una protección rigurosa de los valores naturales de los "lugares turísticos" que evitase su esquilmamiento sistemático.

Desde el punto de vista turístico, era imprescindible recuperar los destinos "maduros" y conservar los valores y atractivos de otras zonas naturales, cuyo gran potencial se comenzaba a vislumbrar. Entre ellas destacaban, sobre todo, los llamados "espacios naturales protegidos".

Además, la incorporación de España a las Comunidades Europeas, en 1986[2], determinó la necesidad de acoger en nuestro ordenamiento un importante número de disposiciones ambientales generadas por las Instituciones Comunitarias desde finales de los años sesenta y que, en el momento de la incorporación de nuestro país, habían alcanzado un volumen considerable[3]. En ellas se comienza a postular, de

---

[1] Es evidente que un medio ambiente bien preservado es condición *sine qua non*, para el desarrollo de cualquier actividad turística y no sólo las relacionadas con algún recurso natural específico.

[2] El ingreso de España en las CCEE se autorizó –tal y como dispone el art. 93 de la CE– por LO 10/1985, de 2 de agosto, y se llevó a efecto por Instrumentos de 20 de septiembre de 1985 (para el ingreso en la CEE y en la CEEA) y de 1 de junio de 1986, en el caso de la CECA. El ingreso efectivo de nuestro país surtió efecto a partir del 1 de enero de 1986.

[3] En el momento en que España firma el Acta de Adhesión a las Comunidades Europeas, nuestra legislación para la protección del medio ambiente era prácticamente nula –no puede olvidarse que el desarrollo de una normativa de este tipo se suele producir en los países más desarrollados económicamente– pero, al mismo tiempo, nuestro país era uno de los que contaba con mayor número de zonas naturales vírgenes, cuyos extraordinaria riqueza biológica reclamaba, para su mantenimiento, una protección eficaz.

forma gradual, la necesidad de un turismo que respete el medio ambiente, un turismo "sostenible".

2. La consecución de un turismo respetuoso con el medio ambiente: el origen supranacional del concepto "desarrollo sostenible"

El "turismo sostenible" –como aplicación particularizada de la idea "desarrollo sostenible"[4]– puede definirse[5] como: "*cualquier forma de desarrollar y gestionar las actividades turísticas de tal manera que se asegure la protección y conservación a largo plazo de los recursos naturales, culturales y sociales, y a la vez contribuya de forma equitativa al crecimiento económico y al bienestar de los seres humanos, especialmente de aquellos que vivan en destinos turísticos".*

El turismo, así concebido, debería proporcionar ventajas indiscutibles para los espacios protegidos, coadyuvando a la integración y efectiva realización de los fines que les son propios[6]. En la génesis y evolución posterior de este concepto, hasta su asunción por el legislador español, pueden distinguirse las fases que se incluyen a continuación.

---

[4] Como dice LÓPEZ RAMÓN, F., "Derechos fundamentales…", *op. cit.*, pág. 360, el concepto de desarrollo sostenible expresa el resultado del *"justo equilibrio entre protección del medio ambiente y desarrollo".*

[5] Esta es la definición propuesta por MELGOSA ARCOS, F. J., "Turismo, medio ambiente y desarrollo sostenible", en MELGOSA ARCOS, J. F. (Coord.), *Estudios de… (Tomo I), op. cit.*, pág. 462; VALDÉS PELÁEZ, L., "Turismo, desarrollo y sostenibilidad", en BUENDÍA AZORÍN, J. D.; COLINO SUEIRAS, J. (Eds.), *Turismo y…, op. cit.*, pág. 43, recoge la definición que se gestó en el 41º Congreso de la AIECT, celebrado en 1991, donde el turismo sostenible fue descrito como *"el que mantiene un equilibrio entre los intereses sociales, económicos y ecológicos, debiendo integrar las actividades económicas y recreativas con el objeto de la conservación de los valores naturales y culturales".* En análogo sentido se pronuncia ORS, J., "El turismo y…", *op. cit.*, pág. 41. Entre los trabajos sobre turismo sostenible pueden citarse: CROSBY y MOREDA, *Elementos básicos para un turismo sostenibles en las áreas naturales*. Mundi-Prensa, Madrid, 1996; DE ANDRÉS, A.; MAY C., *Manual para la mejora de la calidad ambiental de las actividades recreativas en la naturaleza*. Ecotrans España, Madrid, 1995. ANTÓN CLAVÉ, S.; GONZÁLEZ REVERTÉ, F., "Opciones del turismo para el desarrollo sostenible de la áreas rurales", en VALENZUELA RUBIO, M. (Coord.), *Los turismos … op. cit.*, págs. 65 y ss.
Sobre el concepto de turismo sostenible *vid.,* también la *Carta Europea de Turismo sostenible en los espacios protegidos*. Su texto puede consultarse en la página web de Europarc-España: www.europarc-es.org.

[6] Un turismo de esta clase en los espacios protegidos, permitirá según LÓPEZ LILLO, A., "Los espacios…", *op. cit.*, pág. 192: la optimización de los recursos productivos existentes y el aprovechamiento inmejorable de los de nueva creación; la integración del espacio protegido en el valor cultural y socioeconómico de la población local; la utilización de las estructuras de las redes de espacios protegidos para el intercambio de experiencias, la coordinación y optimización de medios y la divulgación; la conservación y revalorización del patrimonio cultural y natural, especialmente en relación al espacio protegido; la fijación de las poblaciones locales y la mejora de sus condiciones de vida; La formación profesional de la población para adaptar sus capacidades a las nuevas demandas que genera el espacio protegido; asegurar a medio y largo plazo una organización autónoma y la viabilidad económica de las actividades.

2.1. El concepto de sostenibilidad en el ámbito internacional

2.1.1. El Informe Brundtland

El concepto de "desarrollo sostenible" adquiere carta de naturaleza en el informe elaborado por la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de las Naciones Unidas, publicado en 1987 con el nombre de "*Nuestro futuro en común"*, más conocido como "*Informe Bruntland*"[7].

Este informe, aboga por formas alternativas de desarrollo que permitan garantizar el crecimiento económico, mejorar el medio ambiente y conservar los recursos naturales. Este tipo de desarrollo se denominó "*sostenible*"[8], porque representaba el único medio de evitar una catástrofe, económica o ecológica, a corto o largo plazo y se definió como "*aquel que satisface las necesidades de las generaciones presentes sin socavar la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas".*

El hecho de que este tipo de desarrollo se considere compatible con el crecimiento económico, explica su rápida aceptación, si bien, su efectiva realización, reclama la adopción de nuevos modelos que incorporen, como ingrediente básico, el respeto a la calidad y conservación del entorno natural y sus recursos vitales, de manera que este progreso económico se considere, no como un fin en sí mismo, sino como un factor que puede ayudar a mejorar la calidad del entorno.

El grado de expansión adquirido por este principio ha llevado a algunos a atribuirle la categoría de *nuevo principio de Derecho Internacional* [9], aunque sin obviar el enorme esfuerzo que conlleva su efectiva realización

2.1.2. La Cumbre de Río

Sobre la base de estos planteamientos, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en junio de 1992, dio a luz dos declaraciones de principios (la *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*; y la *Declaración de los principios para un consenso global sobre gestión, conservación y desarrollo sostenible de todos los tipos de bosques)*, dos acuerdos internacionales (el *Convenio sobre biodiversidad* y el *Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático)* y un programa de acción sobre desarrollo mundial sostenible conocido como *Agenda 21*.

---

[7] Apellido de la entonces primera ministra noruega que presidía la Comisión, Gro Harlem Brundtland.

[8] En algunos textos se utiliza, en vez del término sostenible, el de "sustentable", lo que obedece, sin duda, a la traducción al castellano de la palabra inglesa "*sustainable*".

[9] LOZANO CUTANDA, B., *Derecho Ambiental…, op. cit.*, pág. 38; DÍAZ VÁZQUEZ, J. A., "El Derecho de la Unión Europea en materia de medio ambiente. La política ambiental de la Unión Europea", en MELGOSA ARCOS, F. J., (Coord.), *Estudios de…,* op. cit, pág. 39.

Esta última es un instrumento no vinculante en el que se contiene un plan de acción dirigido a la comunidad internacional para el logro del desarrollo sostenible. En la *Agenda* se establecen programas de actuación que cubren prácticamente todas las actividades humanas, definiendo los objetivos, actuaciones y medios necesarios en cada una de ellas. Para ello, se prevé la creación de una comisión encargada del control y promoción de la aplicación del plan de acción, y la necesidad de una estrecha cooperación internacional. De acuerdo con este mandato, en 1993 se crea la *Comisión sobre el Desarrollo Sostenible* como organismo responsable de las cuestiones relativas al medio ambiente

2.1.3. La cumbre de Johannesburgo

En 2002 se celebra, en Johannesburgo, la *Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible.* En ella se adopta un Plan de aplicación en el que se recoge la necesidad de que los esfuerzos de los Estados se centren en la consecución de un desarrollo sostenible, para lo que propone medidas dirigidas cambiar los modelos "insostenibles" de consumo y de producción.

2.2. La aplicación del concepto de sostenibilidad al ámbito turístico

La posibilidad de importar la filosofía de "sostenibilidad" a las actividades turísticas fue considerada en la Conferencia Mundial de Turismo Sostenible, celebrada en Lanzarote los días 27 y 28 de abril de 1995. Los resultados de esta Conferencia se recogen en la *Carta Mundial de Turismo Sostenible*[10], cuyo artículo 2 proclama que:

> *"(…) el turismo tendría que contribuir al desarrollo sostenible, integrándose en el entorno natural, cultural y humano, debiendo respeto a los frágiles equilibrios que caracterizan a muchos destinos turísticos, en particular, las pequeñas islas y áreas ambientalmente sensibles. La actividad turística deberá prever una evolución aceptable respecto a su incidencia sobre los recursos naturales, la biodiversidad y la capacidad de asimilación de los impactos y residuos producidos"*[11].

---

[10] Señala VALDÉS PELÁEZ, L., "Turismo, desarrollo…", *op. cit.*, págs. 26 a 28, que de los principios aprobados en Lanzarote, debe inferirse que: *"el desarrollo turístico deberá fundamentarse sobre criterios de sostenibilidad, es decir, ha de ser soportable ecológicamente a largo plazo, viable, económico y equitativo desde una perspectiva ética y social para las comunidades locales.*
El desarrollo sostenible es un proceso orientado que contempla una gestión global de los recursos con el fin de asegurar su durabilidad, permitiendo conservar nuestro capital natural y cultural, incluyendo las áreas protegidas. Siendo el turismo un potente instrumento de desarrollo, puede y debe participar activamente en la estrategia de desarrollo sostenible. Una buena gestión del turismo exige garantizar la sostenibilidad de los recursos de que depende".

[11] La Carta formula una serie de principios entre los que destacan los siguientes:
El desarrollo turístico deberá ser soportable ecológicamente a largo plazo, viable económicamente y equitativo desde una perspectiva ética y social para las comunidades locales.
El turismo tendrá que contribuir al desarrollo sostenible integrándose en el entorno natural, cultural y humano.
El reconocimiento de las tradiciones de las comunidades locales y el apoyo a su identidad, cultura e intereses deben ser referentes obligados.

2.2.1. La Agenda 21 para la industria de los Viajes y el turismo

Los principios declarados en la Conferencia de Lanzarote y en la anterior de Río, así como la evidencia del carácter estratégico del turismo para el desarrollo económico, condujo a que, en 1996, el Consejo Mundial de Viajes y Turismo, la OMT y el Consejo de la Tierra, aprobasen un plan de acción para favorecer el desarrollo sostenible en el sector turístico a nivel mundial denominado *Agenda 21 para la industria de los Viajes y el Turismo: hacia un desarrollo sostenible medioambiental.* En la *Agenda* se destaca la directa relación entre turismo y medio ambiente de cuyo correcto mantenimiento y protección depende el desarrollo de la industria turística.

Tres años después, en 1999, la Asamblea General de la OMT adoptó el *Código Ético mundial para el turismo*[12], como documento global por el que el sector turístico se compromete con los principios de sostenibilidad.

2.2.2. El informe sobre la Industria del Turismo

Este informe fue elaborado por diversos agentes con motivo de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible celebrada en Johannesburgo en 2002. En él se enumeran las iniciativas con las que, dicha industria y algunos de sus agentes más importantes, han respondido a la necesidad de un desarrollo turístico sostenible, haciendo hincapié en la importancia fundamental de la creación de vínculos entre las distintas partes.

En esta misma Cumbre, la OMT presentó varias contribuciones sobre el turismo, incluida una publicación sobre la forma en que el turismo puede contribuir a la reducción de la pobreza. A raíz de la misma esta organización ha desarrollado, junto con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD), la iniciativa especial ST-EP (Turismo Sostenible para Eliminar la Pobreza).

2.2.3. Algunos documentos internacionales sobre turismo sostenible en espacios protegidos

Existen, además, algunos documentos que analizan, en el ámbito territorial europeo, las experiencias turísticas llevadas a cabo, en particular, en los espacios

El turismo debe mejorar la calidad de vida de la población e incidir en el enriquecimiento cultural de cada destino.
Es necesario investigar en profundidad sobre la aplicación de instrumentos económicos, jurídicos y fiscales que aseguren el uso sostenible de los recursos en materia turística.
La promoción de formas alternativas de turismo y el fomento de la diversificación de los productos turísticos son garantía de estabilidad a medio y largo plazo.
Atención especial se prestará al transporte, el uso de energías y recursos no renovables, el reciclaje y la minimización de residuos en las instalaciones turísticas.

[12] También la OMT ha publicado una *Declaración sobre turismo y cambios climáticos* y una *Guía para Administraciones Locales: Desarrollo Turístico Sostenible.*

protegidos. Dichos documentos son fruto del esfuerzo de Organizaciones diferentes de la Unión Europea. Entre ellos pueden citarse los siguientes:

El elaborado en 1993 por la Federación de Parques Naturales y Nacionales de Europa (FPNNE) con el nombre de *Loving them to death? Sustainable tourism in Europe's Nature and National Parks*[13].

El publicado por la Unión Internacional para la Protección de la Naturaleza (UICN), bajo la denominación de *Parks for Life: action for Protected Areas in Europe*[14].

La Carta Europea del Turismo sostenible en los espacios protegidos.

1º. En el primero de ellos se enumeran ejemplos de buenas prácticas y se proponen una serie de puntos para un plan de turismo sostenible, que son los siguientes: Establecer de manera clara los objetivos de conservación (ambientales, sociales y económicos); discutir y acordar los objetivos con todos los implicados; inventariar todos los recursos naturales y culturales; trabajar conjuntamente con la población local, el sector turístico y otras organizaciones locales y regionales; identificar los valores y las imágenes de las áreas protegidas en las que basar el turismo sostenible; evaluar la capacidad de acogida de las diferentes zonas del espacio protegido y establecer los niveles de calidad ambiental deseables; analizar el mercado turístico así como las necesidades y expectativas de los visitantes (antes y después de desarrollar nuevas ideas de desarrollo turístico); proporcionar evidencias de qué actividades son compatibles y cuales no con el espacio protegido, en función de las categorías de protección; proponer nuevos productos turísticos, incluyendo el turismo educativo; evaluar el impacto ambiental de las propuestas; especificar las técnicas de gestión requeridas en aspectos como la zonificación y su relación con la interpretación y la educación; proponer medidas de gestión del tráfico y estrategias de promoción para estimular la imagen de las áreas protegidas, nuevos productos turísticos y técnicas de gestión; establecer un programa de seguimiento del área protegida y su uso por los visitantes y finalmente evaluar los recursos necesarios, incluyendo las necesidades de formación.

Este informe incluye entre sus recomendaciones[15] la elaboración de la *Carta de Europea de Turismo Sostenible en espacios protegidos.*

---

[13] FNNPE, *Loving them to death?. Sustainable tourism in Europe's Nature and National Parks*. FNNPE, Kliemo, Eupen, Belgium, 1993, *in toto*.

[14] UICN, *Parks for Life: action for Protected Areas in Europe*. UICN, Gland (Suiza), 1993.

[15] FNNPE, *Loving them… op. cit.*, pág. 20.

2º. Por su parte, la UICN publicó en 1994 el documento *Parks for life,* en el que se identifica el turismo entre los sectores clave de la políticas de áreas protegidas. En él se hacen una serie de recomendaciones para desarrollar y aplicar planes de desarrollo turístico con el fin de transformar desarrollos existentes de carácter no sostenible hacia formas más sostenibles, establecer niveles de sostenibilidad, especialmente en entornos sensibles; designar zonas con diversos grados de penetración turística; reducir la contaminación y congestión por el tráfico; evitar el turismo excesivo en espacios protegidos; asegurar que las comunidades locales se benefician del turismo; y formar a los gestores de áreas protegidas en materia de turismo sostenible.

3º. La *Carta Europea del turismo sostenible en los Espacios Protegidos*[16]*,* trae su causa en el programa *Parks for life* de la UICN y, además, cumple los principios de la *Carta Mundial de Turismo sostenible* elaborada en Lanzarote en 1995[17]. En ella se recoge la voluntad de las instituciones encargadas de la gestión de los espacios protegidos y de los profesionales del turismo de favorecer un turismo que cumpla los principios del desarrollo sostenible. Para ello, los firmantes se comprometen a llevar a la práctica una estrategia local a favor del turismo sostenible. Como principios para favorecer un desarrollo turístico sostenible en los espacios protegidos se enumeran los siguientes: la gestión integrada del turismo; la preservación de los recursos y reducción de desechos; la contribución a la conservación y a la valoración del patrimonio; la implicación de los habitantes del territorio; el apoyo a la economía local; el desarrollo de un turismo apropiado y de calidad; la educación e interpretación ambiental; y, por último, la promoción responsable.

2.3. El desarrollo sostenible en la Unión Europea

2.3.1. La evolución de las políticas ambiental y turística de la Unión Europea: la "ambientalización" del turismo

De lo dicho hasta ahora, resulta la progresiva preocupación que la Comunidad Internacional ha mostrado sobre la necesidad de imbricar las consideraciones medioambientales en el desarrollo de las actividades turísticas. Este interés resulta aún más patente en la actividad de las Instituciones comunitarias, en la que se aprecia

---

[16] Esta Carta se elabora por un grupo constituido por representantes europeos de los espacios protegidos, del sector turístico y de sus colaboradores y constituye la continuación del documento editado por FNNPE *Loving them … op. cit.* Este último se encuentra disponible en la página web de esta organización: www.europarc-es.org.

[17] Cfr. aptdo.2.1.3 del primer epígrafe de este capítulo.

cómo las cuestiones ambientales han ido adquiriendo mayor peso específico hasta desembocar en la consagración de una política propia al respecto. No ocurre, sin embargo, lo mismo con turismo en el que la actuación comunitaria se ha ido produciendo como reflejo o consecuencia de la llevada a cabo en otros ámbitos, entre los que se encuentra el medio ambiente, sin que pueda hablarse aún, pese a su importancia[18], de una política propia en este ámbito.

El papel que las Comunidades han jugado –y juegan– en la instauración efectiva del principio de sostenibilidad es vital, habida cuenta de que los Estados Miembros están obligados a acatar las disposiciones emanadas de estas Instituciones que ejercen competencias propias que le han sido cedidas por ellos mismos, generando un ordenamiento jurídico que se integra en el propio de cada Estado con el carácter de *primacía*. Esta es una de las principales peculiaridades del Derecho comunitario que lo sitúa en una situación de "*ventaja operativa*", respecto al de otras organizaciones internacionales. Dicha superioridad se reconoce –por lo que a la política medioambiental se refiere– en el *Quinto Programa* comunitario sobre medio ambiente[19], en el que literalmente se afirma que: " (…) *una de las principales ventajas de la Comunidad Europea, que la distingue de otras instituciones internacionales tales como los organismos de las Naciones Unidas o la OCDE, estriba en que es un órgano legislativo; cuando actúa haciendo uso de sus competencias legislativas, sus medidas son vinculantes para los Estados miembros que la constituyen"*[20].

Desde la incorporación de España a las Comunidades Europeas[21], nuestro país es miembro de pleno derecho de aquellas, con la consiguiente sujeción al ordenamiento jurídico de las mismas, en el que la normativa ambiental abarca una parte fundamental[22]. Sin embargo, los Tratados Constitutivos[23], no incluyeron el medio

---

[18] Actualmente el turismo genera, como mínimo, el 5'5 % del PNB total de la Unión Europea.

[19] DOCE C 138, de 17 de mayo de 1993.

[20] Capítulo VII de la primera parte del Programa.

[21] Recordar que la autorización para el ingreso de España en las Comunidades Europeas se produjo al amparo de lo previsto en el art. 93 de la (CE), en el que se prevé que "*Mediante ley orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la constitución (…)".*
Mediante LO 10/1985, de 2 de agosto, se autorizó la ratificación del Tratado de Adhesión, que se llevó a cabo por Instrumento de 20 de septiembre de 1985, surtiendo efecto a partir del 1 de enero de 1986, de manera que, a partir de esta fecha, penetra en el derecho interno todo el derecho comunitario, así originario como derivado. Para incorporar al derecho interno español todo el acervo comunitario y modificar la legislación española afectada por la adhesión, se aprueba la Ley 47/1985, de 27 de diciembre, de bases de delegación al Gobierno para la aplicación del derecho comunitario. Una relación de las leyes afectadas y de las directivas a incorporar aparecía en el anexo de esta Ley que ha sido posteriormente derogada por la Ley 8/1994, de 19 de mayo, de regulación de Comisión Mixta Congreso/Senado para la Unión Europea.

[22] Casi una tercera parte de la normativa comunitaria versa sobre temas medioambientales, lo que evidencia la importancia de la acción comunitaria en este ámbito.

[23] Como es sabido, los Tratados Constitutivos son tres:
El Tratado de París de 18 de abril de 1951, por el que se constituye la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) y los Tratados constitutivos de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA) y la Comunidad

ambiente[24] ni el turismo entre las políticas comunitarias[25]. Este silencio no es, en realidad, de extrañar, pues la finalidad que se seguía con la creación de las comunidades y, sobre todo, con la CEE –como su propio nombre indica– era "económica", además, en el momento su creación, Europa se recuperaba lentamente de una Gran Guerra todavía muy reciente, y la mente de los dirigentes europeos se dirigía, ante todo, al saneamiento de las maltrechas economías nacionales sin que, en ese momento, cupiesen planteamientos "ambientalistas" que pudiesen coartar o dificultar una rápida recomposición de los Estados.

Económica Europea (CEE), firmados en Roma el 25 de marzo de 1957. Lo que ocurre es que, convencionalmente, se habla de "*Tratado de Roma*", en singular, para hacer referencia al Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea (TCEE) que es, sin duda, el más importante de los tres. En relación con los precedentes históricos de la creación de las Comunidades Europeas, *vid*. ISAAC, G., *Manual de Derecho Comunitario General,* (2ª edición). Ariel Derecho, Barcelona, 1990, págs. 15 y 16.

[24] Sobre la evolución de la política ambiental comunitaria, *vid*. LOZANO CUTANDA, B., *Derecho Ambiental…, op. cit*., págs. 128 a 196; LÓPEZ RAMÓN, F., La política de medio ambiente de la Comunidad Europea y su incidencia en el derecho español", en GARCÍA DE ENTERRÍA, E.; GONZÁLEZ CAMPOS, J. D. (Dirs.), *Tratado de Derecho Comunitario Europeo. Estudio sistemático desde el Derecho Español* (Vol. III). Civitas, Madrid, 1986, pág. 515; del mismo autor, *vid*. también, "Caracteres del Derecho Comunitario Europeo Ambiental", *RAP* núm. 142 (1997), págs. 53 a 74; ALONSO GARCÍA, C., "La política medioambiental comunitaria y el significado de la aprobación del Tratado de la Unión Europea para la misma", *RAP* núm. 140 (1996), págs. 335 a 355; DÍAZ VÁZQUEZ, J. A, "El derecho …, *op. cit*., págs. 31 a 44; RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., "El medio ambiente y la calidad de vida como objetivos constitucionales", *RDAm* núm. 16 (1996), pág. 48; GARCÍA VALDECASAS Y FERNÁNDEZ, R.; MURIEL PALOMINO, J. M., "El medio ambiente: conservación de los espacios protegidos en la legislación comunitaria", *Gaceta jurídica de la CE*, núm. 19 (1993), págs. 78 a 84; PÉREZ SOLA, N., "Instrumentos jurídicos y Programas de Acción de la Política Comunitaria de Medio Ambiente", *RAAP* núm. 20 (1994), págs. 65 a 101; FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., "La política ambiental comunitaria: especial referencia a los programas de acción", *RIE* núm. 3 (1985), págs. 725 a 733; del mismo autor, *vid*. también: "La política ambiental comunitaria: su evolución y su futuro", *RDAm* núm. 12 (1994), págs. 73 a 115; "Evolución y regulación actual de la política ambiental comunitaria", *NUE* núm. 153 (1997), págs. 93 a 115; "La política ambiental de la Unión Europea en el proceso de revisión del Tratado de Maastrich", *NUE* núm. 153 (1997), págs. 73 a 91; "La política medioambiental de la Unión Europea en el Tratado de Ámsterdam y en la revisión del Quinto Programa de Medio Ambiente: La futura política ambiental comunitaria", *NUE* núm. 190 (2000), págs. 47 a 81; MARTÍN MATEO, R., "El Derecho Ambiental en la Unión Europea. El siglo XXI. Retos y prospectivas", *NUE* núm. 190 (2000), págs. 9 a 27; AGUDO GONZÁLEZ, J., "Las competencias … op. cit., págs. 123 a 148; del mismo autor vid. también "La política ambiental comunitaria en el Tratado de la Unión Europea", *RIE* núm. 6 (1993), págs. 7 a 32; CAMPINS ERITJA, M., "La aplicación del Derecho comunitario ambiental en España", *NUE* núm. 205 (2002), págs. 9 a 27; GARCÍA VALDECASAS Y FERNÁNDEZ, R., "La protección del medio ambiente y el ordenamiento jurídico de la Comunidad Europea; La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de Luxemburgo", en RUIZ-RICO RUIZ, G., (Dir.), *Derecho comparado…*, *op. cit*., págs. 5 y ss.

[25] Lo que, dicho de otro modo, significa que los Estados Miembros no depositaron en las CCEE su soberanía para la elaboración de una política comunitaria sobre estas materias. Sin embargo, en la actualidad, la política ambiental comunitaria es una de las propias de la Unión, si bien no ha ocurrido lo mismo en el sector turismo. En un principio la actuación en este ámbito se produjo de forma mediata a través de medidas tomadas en el seno de otras políticas comunitarias pero que, indirectamente, afectaban al turismo (tráfico internacional y aspectos fiscales, transportes, política social, derecho de establecimiento y libre prestación de servicios, energía, política regional, política agrícola, medio ambiente, patrimonio cultural y educación). A partir de los años 80 la Comunidad empieza a preocuparse por el turismo de forma global habida cuenta de sus posibilidades como elemento dinamizador de la economía de los Estados Miembros y la incorporación de España y Portugal en los que el turismo representa una parte muy importante de su economía. Empero, las actuaciones directas representan aún una pequeña parte, de manera que, como recoge PRADOS REYES, E., "Hacia una ordenación comunitaria del turismo: realidades y perspectivas", *Aranzadi Comunidad Europea,* núm. 3 (2001), pág. 42, las directas, gestionadas por la Dirección General XXIII (que es la competente en materia de turismo), representan aproximadamente el 1% del total; mientras que las indirectas, a cargo de otras Direcciones Generales constituyen la mayoría.

Aunque se han querido ver manifestaciones[26] indirectas de la actual preocupación medioambiental en algunos preceptos de los TCEEA y TCECA, en los que se regulaban las condiciones higiénicas y de seguridad laboral de los trabajadores que prestan sus servicios en los sectores de la energía atómica o del carbón y el acero, resulta incuestionable que en el Derecho originario no se contenía una referencia expresa y directa a una política medioambiental.

A pesar de dicha omisión, el incremento de los problemas medioambientales y la importancia del turismo para la economía comunitaria, hicieron patente la necesidad de que la Comunidad les prestara una atención individualizada. La necesaria convergencia entre ambos sectores se constata en el *Quinto Programa*[27] comunitario de medio ambiente en el que se incorpora expresamente el turismo (junto con la industria, la energía, los transportes y la agricultura)[28], como uno de los sectores preferentes de la actuación ambiental de la Comunidad[29].

Además, este Programa subraya que, con el planteamiento que se va a seguir respecto de tales ámbitos, se pretende conseguir, no sólo proteger el ambiente como tal, sino también beneficiar a dichos sectores y conseguir que adquieran un carácter sostenible.

Para llegar a este punto, sin embargo, se ha recorrido un largo camino en el que se han debido de superar una serie de obstáculos derivados, en última instancia, de la propia finalidad económica de la Comunidad y, por tanto, de la falta inicial de apoyos o bases jurídicas claras que excedieran de esta estricta meta y respaldasen, de forma incuestionable, la actuación de las Instituciones.

2.3.2. La actuación comunitaria en materia de medio ambiente: la evolución de las bases jurídicas

A) El planteamiento de la política medioambiental: el recurso a los artículos 100 y 235 del TCEE.

Como acaba de exponerse, los Tratados Constitutivos no contenían ningún precepto que, de forma expresa, amparase la actuación ambiental

---

[26] LÓPEZ RAMÓN, F., "La política…", *op. cit.*, pág. 500; ALONSO GARCÍA, C., "La política…", *op. cit.*, págs. 336 y 337.

[27] Aprobado por Resolución de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 1 de febrero de 1993 (DOCE C 138, de 17 de mayo de 1993).
Hasta el momento han sido aprobados un total de seis programas de este tipo.

[28] La selección de estos ámbitos se fundamenta en una serie de razones, cuales son: la mayor capacidad de la Comunidad para la resolución de los problemas que plantean; lo significativo de su impacto ambiental (potencial o real); y, por último, su relevancia en la consecución del objetivo del desarrollo sostenible.

[29] Como señala el *Programa*: "*ya no se pone en duda que la política de protección del medio ambiente desarrolla una función primordial en el conjunto de las políticas comunitarias*".
Un particular referencia a cada uno de los Programas aprobados hasta el momento se realizará con posterioridad.

comunitaria[30]. Por ello, los primeros actos que incidieron sobre aspectos ambientales fueron los adoptados con el fin e evitar distorsiones de la competencia y de la libre circulación de mercancías entre los Estados, con fundamento en el artículo 100[31] del TCEE. En dicho artículo se permitía que el Consejo, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, adoptase directivas para "*la aproximación de las disposiciones (…) de los Estados miembros que incidan directamente en el establecimiento o funcionamiento del mercado común*".[32]

El recurso a este artículo permitió adoptar, entre otras, la Directiva 67/548/CEE, del Consejo, de 27 de junio de 1967[33], sobre clasificación etiquetado y embalaje de sustancias peligrosas, o la Directiva 70/157/CEE, del Consejo, de 6 de febrero, de 1970, sobre los niveles de ruido producido por el escape de vehículos a motor[34], si bien, en ambos casos, su finalidad, no era tanto proteger el medio ambiente, como favorecer el buen funcionamiento del mercado interior[35].

La necesidad de que los problemas medioambientales se encarasen "*per se*", y no de forma indirecta a través de artículos "catalizadores", empieza a sentirse a principios de la década de los setenta, y se manifiesta, sin lugar a dudas, en la Comunicación de la Comisión de 22 de julio de 1971[36]. En ella se resalta la importancia de tener en cuenta la calidad de los recursos naturales y de las condiciones de vida en el desarrollo económico. Esta iniciativa de la Comisión fue acogida favorablemente por la Asamblea (hoy Parlamento Europeo[37]) y culmina con la Declaración de los Jefes de Estado y Gobierno reunidos en París en octubre de 1972, en la que se invita a las Instituciones comunitarias a establecer un programa de acciones sobre

---

[30] Siguiendo a FUENTES BODELÓN, F., "El medio ambiente en la CEE: incidencia en la legislación española", *Noticias CEE* núm. 14 (1986), págs. 27, las razones que coadyuvan a la adopción de una política comunitaria en materia ambiental son, básicamente las siguientes: la necesidad de homogeneizar los derechos internos de los Estados miembros en la materia, para evitar distorsiones y barreras técnicas y favorecer el funcionamiento del mercado común; la necesidad de que el desarrollo económico se base en una utilización racional de los recursos, base y límite de dicho desarrollo; la concepción de la política de medio ambiente como política de estructuras que debe mantenerse por encima de las actuaciones coyunturales, pues tiende a salvaguardar las potencialidades del futuro evitando el despilfarro y la degradación de los recursos naturales; el hecho de que muchos problemas ambientales se desarrollan sin conocer fronteras y por último la inclusión entre los objetivos de la Comunidad (preámbulo y art. 2) de la "mejora continua del nivel de vida", en el que se incluye el medio ambiente.

[31] Actual art. 94.

[32] Es decir, las directivas podían incidir en aspectos medioambientales en cuanto que la armonización del tratamiento de éstos en el derecho interno de los Estados fuese necesario para el correcto funcionamiento del mercado común.

[33] DOCE L 196, de 16 de agosto, de 1967.

[34] DOCE L 42, de 23 de febrero de 1970.

[35] En relación con esta última Directiva y, en general, la evolución posterior de la legislación comunitaria en materia de ruido, *vid.* PÉREZ MARTOS, J., *Ordenación jurídica del ruido*. Montecorvo, Madrid, 2003, págs. 197 y ss.

[36] *Primera comunicación de la Comisión sobre política de la Comunidad en materia de medio ambiente*, de 22 de julio de 1971. Serie "Documentos" del Secretariado de la Comisión (71), 2616.

[37] El cambio de denominación se efectúa por el Acta Única Europea.

medio ambiente. En dicha Declaración se destaca la importancia de que la Comunidad disponga de una política ambiental propia[38].

El fundamento jurídico de la actuación medioambiental comunitaria quiso buscarse en el Preámbulo del TCEE –en el que figura, entre los objetivos de los Estados signatarios, el asegurar "*la constante mejora de las condiciones de vida y de trabajo de sus pueblos"* y "*el desarrollo armonioso de sus economías"*– y en el artículo 2 de dicho Tratado en el que, pese a no contenerse una referencia directa al medio ambiente, se enunciaba como misión de la Comunidad la promoción de "*un desarrollo más armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad"* y *"una expansión continua y equilibrada",* lo que –indirectamente– suponía la necesidad de una protección del medio ambiente[39].

La urgencia de asumir una política de medio ambiente como objetivo propio de la Comunidad, posibilitó el uso del artículo 235 del TCEE[40] que contenía una cláusula general de ampliación de competencias[41] en aquellos casos en los que no fuese posible el recurso al artículo 100.

En cualquiera de los dos casos –artículo 100 o artículo 235– las medidas debían adoptarse por unanimidad del Consejo.

Sin embargo, pronto surgieron críticas al empleo de estos preceptos:

En primer lugar, se advierte que en ambos casos se exige la existencia de un fundamento "económico" (no puramente "ambiental") que legitimase la actuación comunitaria[42].

Por otra parte, se observa que la política medioambiental generada a su amparo sería siempre "*a posteriori*" y, por tanto, sin posibilidad de adoptar medidas de carácter preventivo.

---

[38] En esta cumbre, los dirigentes de los Estados miembros declararon: "*La expansión económica, que no es un fin en sí, debe permitir atenuar la disparidad de las condiciones de vida. Debe perseguirse con la participación de todos los sectores sociales. Debe traducirse en una mejora de la calidad así como el nivel de vida. De acuerdo con el genio europeo, una atención particular se concederá a los valores y bienes no materiales y a la protección del medio ambiente, a fin de poner el progreso al servicio de los hombres". Vid.* Primer Programa de acción (DOCE C 112, de 20 de diciembre de 1973).

[39] A ambos se apela en la primera parte del primer Programa de Acción.

[40] El tenor de este precepto era el siguiente: "*Cuando una acción de la Comunidad resulte necesaria para lograr el funcionamiento del mercado común, uno de los objetivos de la Comunidad, sin que el presente Tratado haya previsto los poderes de acción necesarios al respecto, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y a propuesta de la Asamblea, adoptará las disposiciones pertinentes".*

[41] Para ALONSO GARCÍA, C.,"La política…", *op. cit.*, pág. 342, el art. 235 ofrecía importantes ventajas frente al 100: en primer lugar no requería una acción estatal previa necesitada de armonización; permitía al Consejo adoptar "disposiciones" –en general– y no solo directivas, como en el caso del art. 100 y por último el procedimiento contemplado en el mismo permitía la participación (en consulta) del Parlamento.

[42] En el primer caso (art. 100), la armonización sólo era posible cuando las normativas estatales tuviesen incidencia en el funcionamiento del mercado común; por su parte, la ampliación de poderes prevista en el segundo de los preceptos citados (art. 235), sólo cabía cuando se aspirase a la consecución de algunos de los objetivos comunitarios en el marco del mercado común.

Pese a los problemas que se plantearon en torno al uso de uno u otro artículo[43], es de justicia reconocer que, a su cobijo, comenzó la andadura del derecho medioambiental comunitario, permitiendo la adopción de las primeras directivas ambientales y los tres primeros programas comunitarios en la materia.

B) La consideración del medio ambiente en el Acta Única Europea

Los problemas aludidos, pusieron de manifiesto la necesidad de instrumentar bases jurídicas sólidas que respaldaran –de forma indubitada– una actuación "eminentemente" ambiental sin necesidad del "filtro" de los objetivos económicos. Ello condujo a que el Acta Única Europea (AUE) –que entró en vigor el 1 de julio de 1987– modificase el TCEE, introduciendo un Título específico sobre medio ambiente (el VII, que comprende los artículos 130R a 130T), en el que ya se incluyen los argumentos jurídicos que permitían el adecuado desarrollo de la actuación comunitaria en este campo. En tales artículos se recogen los objetivos, principios y condiciones de la actuación comunitaria así como sus competencias en acuerdos internacionales[44]. En efecto:

- El artículo 130 R, recoge los objetivos y principios de la política comunitaria de medio ambiente.

- El artículo 130 S, exige la unanimidad del Consejo para la adopción de decisiones en materia medioambiental, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico y social. Sin embargo, la estricta regla de la unanimidad encuentra su contrapunto en el 100 A (también introducido por el AUE), que abrió el camino a la adopción de decisiones por mayoría cualificada, en cooperación con el Parlamento Europeo y previa consulta con el Comité Económico y Social, para adoptar las medidas "*relativas a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que tengan por objeto el establecimiento y funcionamiento del mercado interior*".

Como dice LOZANO CUTANDA[45], la interpretación amplia de la expresión "mercado interior" convirtió esta cláusula de apoderamiento en la regla general, en detrimento de la regla de la unanimidad exigida por el artículo 100 que, aunque continuó en vigor, apenas se ha utilizado. La regla que recoge este artículo constituye, sin duda, la contribución más importante del AUE, al suponer la pérdida del

[43] Además la idoneidad del art. 100 para la adopción de medidas medioambientales fue reconocida por el Tribunal de Justicia. (STJCE de 18 de marzo de 1980 casos de la inejecución de las directivas ambientales por Italia).

[44] En realidad, en ella más que introducirse novedades destacables, se ratifica la práctica comunitaria en la materia, aunque no puede dejar de subrayarse el importante impulso que este reconocimiento expreso supone.

[45] LOZANO CUTANDA, B., *Derecho ambiental…*, *op. cit.*, pág. 136.

protagonismo absoluto del Consejo, permitiendo que las decisiones se adopten por mayoría cualificada con la intervención del Parlamento[46].

- Por último, la concepción de la acción medioambiental comunitaria como "mínima", condujo a introducir el artículo 130 T[47], con el fin de satisfacer a los países más exigentes[48] que, de este modo, podrían adoptar medidas protectoras más rigurosas.

C) El Tratado de Maastrich

El Tratado de la Unión Europea (TUE), firmado en Maastrich el 7 de febrero de 1992, da un paso más al proclamar como objetivo principal de la Comunidad el "*promover un crecimiento sostenible, respetuoso con el medio ambiente*"[49]. Su entrada en vigor determina la modificación de los artículos 2 y 3 del TCEE con el fin de recoger entre los objetivos comunitarios la promoción de un "*crecimiento sostenible y no inflacionista que respete el medio ambiente"*, con lo que la política medioambiental se consolida como acción propia de la Comunidad al mismo nivel que las restantes políticas comunitarias. Como complemento necesario para alcanzar un crecimiento sostenible, el TUE recoge la necesidad de integrar las exigencias medioambientales en las demás políticas de la Comunidad al indicar que "*las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las demás políticas de la Comunidad".*

En cuanto al procedimiento decisorio para la adopción de actos en materia de medio ambiente, a partir del TUE, se establece como regla general el de mayoría cualificada en el Consejo mediante un procedimiento de cooperación en el que se acentúa la intervención del Parlamento Europeo, al que se reconoce un "derecho de veto provisional" para cuya superación el Consejo deberá actuar por unanimidad. La regla de unanimidad se mantiene, no obstante, para determinados ámbitos "sensibles" (disposiciones de carácter fiscal, medidas de ordenación territorial y de utilización del suelo o de gestión de los recursos hídricos, y medidas que afecten a las fuentes de energía), en estos casos, las decisiones deberán seguir adoptándose por unanimidad del Consejo previa "consulta" al Parlamento. Pero, aún en estos supuestos, es todavía posible la adopción de decisiones por mayoría cualificada en aquellos casos en que así lo decida, por unanimidad, el Consejo, previa consulta al Comité Económico y Social, o cuando se trate de de aproximar las legislaciones nacionales en virtud del procedimiento previsto en el artículo 100 A.

---

[46] Es importante subrayar que las decisiones se adoptan, al amparo del art. 100 A, en "*cooperación*", con el Parlamento, cuya intervención en el art. 130 S, se reducía a una mera "*consulta*", lo que es muy relevante, en cuanto órgano en el que están representados diversos partidos ecologistas que jugarán un destacado papel.

[47] La posibilidad de adoptar medidas protectoras más estrictas se plasmó también en el párr. 4º del art. 100 A.

[48] Entre ellos se encuentra Dinamarca, que a propósito de la firma del AUE dejó constancia de su protesta formal, por la redacción de estos preceptos.

[49] Art. B.

Además, a partir del TUE, en el artículo 130.S.3 TCE (hoy 175.3), se hace por primera vez referencia a los Programas Ambientales como "*instrumentos de carácter general que fijen los objetivos prioritarios que hayan de alcanzarse*"[50], por lo que, si bien no se modifica su naturaleza jurídica, al menos se resalta, al máximo nivel comunitario, su consideración como verdaderos ejes de política ambiental de la Unión. No obstante, el principal problema que deriva de esta regulación es que su aprobación se somete al complejo procedimiento de "codecisión", previa consulta al Comité Económico y Social[51].

Sea como fuere, lo cierto es que este precepto posee importantísimas consecuencias en la planificación de la política ambiental comunitaria por dos razones fundamentales: aumenta la participación del Parlamento –que es la Institución más preocupada por las cuestiones ambientales– y, por otra parte, los programas adoptados por este sistema adoptarán la forma de decisiones, con las importantes consecuencias que ello lleva consigo[52].

Como crítica, señalar que aunque se introduce como norma general en materia medioambiental la regla de mayoría en el Consejo (no la unanimidad) existe cierta confusión al coexistir varios procedimientos distintos según los casos:

- Codecisión (en caso de los programas de carácter general);
- Cooperación (para la política medioambiental);
- Consulta simple al Parlamento con la aprobación unánime del Consejo en ciertas materias "sensibles" (disposiciones de carácter fiscal, medidas de ordenación territorial y de utilización del suelo o de gestión de los recursos hídricos, y medidas que afecten a las fuentes de energía).

D) El Tratado de Ámsterdam

El Tratado de Ámsterdam (TA), firmado el 2 de octubre de 1997, supone un salto cualitativo en la consideración de las cuestiones medioambientales. En efecto, tras este Tratado, tanto en el Preámbulo[53] del TUE, como su artículo 2, se aprecia cómo la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible adquieren una especial relevancia. En particular, el artículo 2 incluye entre los objetivos de la Unión la consecución de un "*desarrollo equilibrado y sostenible*".

---

[50] Es el Consejo el que, según el apartado segundo del actual art. 175.3, debe adoptar *"las medidas necesarias para la ejecución de dichos programas"*.

[51] Esta previsión se ha mantenido en el Tratado de Ámsterdam, si bien se añade la consulta previa al Comité de las Regiones.

[52] De acuerdo con el art. 249 del TCE (tras la modificación del Tratado de Ámsterdam), la decisión será obligatoria "*en todos sus elementos y para todos sus destinatarios*".

[53] Párr. 8º.

También se da nueva redacción al artículo 2 del TCE y donde antes decía que: "*la Comunidad tendrá por misión promover un desarrollo armonioso y equilibrado",* ahora dice *"equilibrado y sostenible",* para lo que el nuevo artículo 6 ordena la integración de las exigencias ambientales en el resto de las políticas comunitarias con el fin de: "(…) *fomentar un desarrollo sostenible"*

La inclusión del principio de sostenibilidad en el TA, ha sido acogida con satisfacción por el Comité de las Regiones[54], para el que la Unión Europea debe considerarse, desde esta última reforma, como una *"Unión Ecológica"*. Para este Organismo es posible hablar de un "*triángulo mágico de la sostenibilidad"* en el sentido de *"un desarrollo equilibrado en los ámbitos ecológico, social y económico"*[55].

Tras el TA se incluye en el TCE el Título XIX relativo al medio ambiente (artículos 174 a 176 que sustituyen a los antiguos artículos 130R a 130T).

En el primero de ellos se recogen como objetivos de la política ambiental comunitaria los siguientes: la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente; la protección de la salud de las personas; la utilización racional y prudente de los recursos naturales y el fomento de medidas internacionales para afrontar los problemas mundiales y regionales del medio ambiente, con el fin de lograr un nivel de protección elevado. Recoge como principios inspiradores de dicha política el de cautela, prevención y el de "quien contamina paga".

En cuanto al proceso decisorio, el TA reemplaza el anterior procedimiento de cooperación por el de codecisión[56], aunque se mantiene, por expreso deseo de los Estados, la necesidad de unanimidad del Consejo en los mismos casos a los que hacia referencia el TUE[57], previa propuesta de la Comisión y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. No obstante, esta reforma tiene la ventaja de reducir a dos el número de procedimientos (se suprime el de codecisión), lo que facilita la comprensión de los Tratados y evita el riesgo de conflictos sobre bases jurídicas diferentes.

Por último, las medidas comunitarias en esta materia tienen el carácter de mínimas o básicas por lo que, en ningún caso, serán obstáculo para que los Estados puedan establecer otras más estrictas[58]. No puede olvidarse que, en virtud del "prin-

---

[54] Órgano consultivo que se incorpora al TCE por el TUE, con el fin de destacar la dimensión regional de la comunidad y en el que, pese a su denominación, no sólo tienen cabida los representantes autonómicos sino también de los entes locales.

[55] *Vid*. Dictamen del Comité de las Regiones "*Hacia un mayor desarrollo de la política comunitaria de medio ambiente y creación de una Unidad Ecológica*", DOCE C 198, de 14 de julio de 1999.

[56] Art. 175 en relación con el 251.

[57] Disposiciones de carácter fiscal, medidas de carácter territorial y de ordenación del suelo, etc.

[58] Medidas que, como señala el art. 176.2, deberán ser compatibles con lo recogido en el TCE y notificadas a la Comisión.

cipio de subsidiariedad" (recogido en el artículo 5 TCE) la Comunidad deberá intervenir sólo en aquellos ámbitos que, no siendo de su competencia exclusiva, la actuación de los Estados no sea suficiente para alcanzar los objetivos pretendidos y, por tanto, puedan lograrse mejor a nivel comunitario. En caso de no existir legislación comunitaria, los Estados podrán actuar libremente. No obstante, esta posibilidad es de muy difícil realización puesto que la tendencia actual es precisamente la contraria: un mayor intervencionismo comunitario, de manera que los campos reservados a la competencia exclusiva de los Estados son prácticamente inexistentes[59].

E) La Constitución Europea

Como quiera que el Tratado de Niza no introduce novedades sustanciales en las cuestiones que ahora nos ocupan (habida cuenta su carácter catalizador o instrumental de la última gran ampliación comunitaria), me limitaré a señalar los aspectos más significativos que, al respecto, se contienen en el recién aprobado texto de la Constitución Europea (CEUr), cuya entrada en vigor se encuentra pendiente de su ratificación por los Estados.

Pues bien, la evolución comunitaria expuesta, permitiría pronosticar, incluso antes de leer el texto de la futura Constitución Europea, que en ella la política medioambiental será objeto de una atención particularizada: en efecto, así sucede. El artículo 3 CEUr, al explicitar los objetivos de la Unión comienza por afirmar que:

> *"(…) la Unión obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. Asimismo, promoverá el progreso científico y técnico".*

El artículo 13 incluye el medio ambiente como competencia compartida entre los Estados y la Unión. En su parte II, en la que se recoge la Carta de los Derechos fundamentales, incluye "*ex profeso*" el deber de que las políticas de la Unión garanticen con arreglo al principio de desarrollo sostenible "*un alto nivel de protección del medio ambiente y la mejora de su calidad*".

F) Recapitulación

En definitiva, en la evolución comunitaria se puede apreciar una preocupación paulatina y creciente sobre las cuestiones medioambientales con tendencia a flexibi-

---

[59] Para BARNÉS VÁZQUEZ, J., "El principio de subsidiariedad y las regiones europeas. Las Comunidades Autónomas", en BARNÉS VÁZQUEZ, J. (Dir.), *La Comunidad Europea, la instancia regional y la organización administrativa de los Estados miembros*. Civitas, Madrid, 1993, pág. 545, la pérdida de competencias exclusivas de los Estados miembros en materia ambiental, podría incluso conducir a que la Comunidad se convirtiese en el único centro de decisión y los Estados en sus agentes administrativos.

lizar el procedimiento de toma de decisiones en el que se produce un creciente intervencionismo del Parlamento Europeo, al haberse generalizado en el TA la adopción de medidas en este ámbito mediante el procedimiento de codecisión ya previsto para los programas ambientales en el TUE. En cualquier caso, este procedimiento decisorio no deja de plantear importantes problemas por la preponderancia que adquiere la actuación del Consejo.

2.3.3. Los Programas Ambientales

Como se ha dicho en diversos lugares de este capítulo, los Tratados Constitutivos de las CCEE y, singularmente, el TCE, carecían de una referencia directa al medio ambiente, de manera que las primeras medidas adoptadas por las Instituciones en materia de medio ambiente lo fueron al amparo de los artículos 100 y 235 del TCE, que no cobijaban una actuación netamente ambiental, sino que sólo protegían aspectos ambientales en cuanto pudiesen tener repercusiones económicas. En este contexto, donde la política ambiental carecía de mención expresa, se aprobaron los tres primeros programas comunitarios[60].

La posterior evolución se traduce en una modificación de los Tratados por el AUE con el fin de dar cabida a estas cuestiones, flexibilizando la regla de la unanimidad prevista en los artículos 100 y 235 del TCE. Tras la aprobación del AUE –y la expresa mención a la política de medio ambiente– han visto la luz tres programas más: el Cuarto, el Quinto y el Sexto. Por su parte, el TUE previó expresamente que la adopción de estos programas debería hacerse mediante el procedimiento de codecisión, procedimiento que se generaliza para todos los actos que afecten al medio ambiente por el TA.

Antes de analizar las características de los programas hasta ahora aprobados, es preciso hacer unas consideraciones generales comunes a todos ellos. Adelantar que será el Quinto el que merezca una atención más intensa.

A) El Primer Programa Comunitario

En 1973, se aprobó, en forma de Declaración[61], el Primer Programa comunitario sobre medio ambiente, con una duración prevista de tres años (1973-1976), y con tres objetivos fundamentales[62]: la reducción y prevención de la contaminación; la mejora del entorno y la calidad de vida; y la acción conjunta en el seno de la Comunidad y con las organizaciones internacionales implicadas en cuestiones ambientales.

---

[60] Invocándose lo dispuesto en el Preámbulo y en el art. 2 del TCEE.

[61] Declaración del Consejo y de los representantes de los Estados miembros de 22 de noviembre de 1973, DOCE C 112, de 20 de diciembre de 1973.

[62] Los objetivos se recogen en su primera parte, junto con los principios generales de esta política comunitaria. Entre estos últimos destacan el de prevención y el de "*quien contamina paga*", junto con los de evaluación; utilización racional de los recursos naturales; vinculación a los conocimientos científicos; solidaridad internacional; educación; nivel más adecuado de intervención; coordinación y armonización de lo niveles de acción.

En su segunda parte se especificaban las acciones que debían de llevarse a cabo para la consecución de tales objetivos.

Este Programa supuso el inicio de la política ambiental, dando coherencia y globalidad a las medidas protectoras del medio ambiente. Su importancia radica en que en él se definen, por primera vez, los objetivos y los principios de dicha política.

B) El Segundo Programa

Procedente de una proposición de la Comisión de 24 de marzo de 1976, la Resolución de 17 de mayo de 1977, relativa a la continuación y realización de una política y un Programa de Acción de las Comunidades Europeas en materia ambiental, aprobó el Segundo Programa de Acción para el periodo 1977-1981[63].

Este Programa, completa y actualiza el anterior, cuyos objetivos y principios básicos asume expresamente; mejora las acciones previstas en aquel en algunos aspectos (como el relativo a la protección y gestión racional del espacio natural o la protección de la fauna y la flora) e inicia un nuevo tipo de política ambiental: la de carácter preventivo.

Bajo la vigencia de este Programa se aprueba la importante Directiva 79/409/CEE, del Consejo, de 2 de abril de 1979, sobre a la conservación de las Aves Silvestres (Directiva "Aves Silvestres")[64].

C) El Tercer Programa: la globalización de los objetivos ambientales

El Tercer Programa se aprueba por Resolución de 7 de febrero de 1983[65], con vigencia hasta 1986. Supone un escalón más en el proceso comunitario de protección del medio ambiente, pues, si bien continúa el principio de prevención ambiental iniciado en el programa anterior, va más allá al realizar un planteamiento global que elude –al contrario que los dos programas que le precedieron– la enumeración de las medidas que deban de llevarse a cabo durante su vigencia. Por tanto, no se limita al diseño de una política específica, sino que pretende formular un planteamiento global que impregne e informe el resto de las políticas comunitarias. Para ello, considera preciso la elaboración de una "estrategia"[66], que permita integrar las

[63] Resolución del Consejo y de los representantes de los Estados miembros, de 17 de mayo de 1977, DOCE C 139, de 13 de junio de 1977.

[64] DOCE L 103, de 25 de abril de 1979.

[65] Resolución del Consejo y de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros de 7 de febrero de 1983, DOCE C 46, de 17 de febrero de 1983.

[66] El texto integro de este Programa y algunos comentarios al mismo pueden encontrarse en FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., "El tercer Programa de Acción de las Comunidades Europeas sobre medio ambiente (1982-1986)", *RDU* núm. 91 (1985), págs. 115 a 138.

consideraciones ambientales en todos los procesos de planificación y decisión en el resto de las políticas comunes[67].

D) El Cuarto Programa: la integración de las cuestiones ambientales en otras políticas

El Cuarto Programa, en vigor para los años 1987 a 1992, se aprueba por Resolución de 19 de octubre de 1987[68]. Insiste en la necesidad de integrar los problemas ambientales en el resto de las políticas comunitarias e incluye entre sus objetivos prioritarios la conservación de la naturaleza y de los recursos naturales; la gestión del agua y de los residuos de las áreas urbanas y las zonas costeras y la lucha contra la contaminación atmosférica y el ruido.

Como novedad, reconoce la contribución de la política ambiental a la creación de empleo y al crecimiento económico y subraya que las normas de protección del medio ambiente no son ya una *opción* sino que constituyen una *condición* indispensable para la calidad de vida de los ciudadanos de la Comunidad.

Este Programa inicia la creación de instrumentos adecuados para el desarrollo estable de la política ambiental comunitaria tanto con elementos organizativos (Agencia Europea del Medio Ambiente), de participación (Directiva relativa al libre acceso a la Información Ambiental de 1990), como financieros (instrumento LIFE).

Al final de su vigencia se pusieron en marcha nuevos procedimientos de actuación fundados en el fomento de la iniciativa privada (Reglamento de la eco-etiqueta) y se produjo una importante extensión de las técnicas de intervención sobre los espacios naturales (Directiva 92/43/CEE, del Consejo, de 21 de mayo sobre Conservación de los Hábitats Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, más conocida como Directiva "Hábitats").

E) El Quinto Programa (remisión)

Supone el avance más importante para la implantación del modelo de desarrollo sostenible. Su consideración detallada se aborda más adelante.

F) El Sexto Programa

Por último, el 24 de enero de 2001, la Comisión presentó una propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el Sexto Programa de acción comunitaria en materia de medio ambiente con el titulo *Medio Ambiente 2010*: *el*

---

[67] La segunda parte del mismo se dedica al desarrollo de esta estrategia haciendo especial énfasis en la evaluación del impacto ambiental; en el principio de "*quien contamina paga*"; y en la gestión racional del territorio, del medio y de los recursos naturales.

[68] DOCE C 289, de 29 de octubre de 1987.

futuro está en nuestras manos[69], para el periodo 2001 a 2010[70]. Dicho Programa ha sido aprobado finalmente para el periodo 2002 a 2012 por Decisión 1600/2002/CE del Parlamento y del Consejo, de 22 de julio de 2002[71]. En su artículo 11 se prevé que la Comisión evalúe en un periodo intermedio (2006) los progresos conseguidos en su aplicación y presente, a la vista de dicho informe, las propuestas de modificación que estime oportunas.

En relación con este Programa, destacar, en primer lugar, su mayor operatividad al haberse adoptado, como es preceptivo tras el TA, mediante decisión. En él se recogen los objetivos prioritarios de la actuación comunitaria, los principales ejes del enfoque estratégico y los siguientes ámbitos de acción: la búsqueda de soluciones efectivas para el problema del cambio climático; la protección de la naturaleza y la vida silvestre; la consideración de las cuestiones de medio ambiente y salud; y, por último, la necesidad de proteger los recursos naturales y llevar a cabo una eficaz gestión de los residuos.

En él se constata la necesidad de superar el planteamiento estrictamente legislativo para crear un enfoque estratégico que deberá utilizar diferentes instrumentos y medidas para influir en la toma de decisiones de las empresas, de los consumidores, los políticos y los ciudadanos. Para ello, propone los siguientes ejes prioritarios de actuación: mejorar la aplicación de la legislación en vigor, integrar el medio ambiente en otras políticas, en particular, en la relativa al ordenamiento y gestión del territorio; colaborar con el mercado[72]; y, por último, implicar a los ciudadanos y modificar sus comportamientos.

Por lo que a las áreas protegidas se refiere, en él se destaca que la ejecución de Natura 2000, sigue siendo el eje de la política europea de protección de la biodiversidad y de los ecosistemas que la sustentan. Para conseguir su instauración efectiva, el primer paso será lograr la adopción de las listas de espacios naturales por parte de la Comisión. En una segunda fase los Estados miembros deben procurar establecer planes de gestión para cada espacio, fijándose como fecha límite el año 2004.

---

[69] Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Consejo Económico y Social y al Comité de las Regiones de 24 de enero de 2001, COM (2001) 31 final, DOCE C 154, de 29 de mayo de 2001.

[70] El 31 de mayo de 2001, el Parlamento Europeo aprobó en primera lectura la propuesta de la Comisión con algunas enmiendas, que fueron, en parte aceptadas por ésta.

[71] DOCE L 242, de 10 de septiembre de 2002.

[72] Para conseguir la integración de las cuestiones ambientales en la decisiones relativas a la ordenación y gestión del territorio propone las siguientes acciones: publicar una comunicación sobre la importancia de la integración del medio ambiente en la gestión y ordenamiento del territorio; mejorar la aplicación de la Directiva sobre la evaluación de las incidencias sobre el medio ambiente; difundir las mejores prácticas y fomentar el intercambio de experiencias relativas a la planificación sostenible, incluida la del espacio urbano; integrar la planificación sostenible en la política regional comunitaria; estimular medidas de carácter agrícola y medioambiental en el marco de la política agrícola común, y crear una gestión sostenible del turismo.

G) La cuestión de su valor

La ardua labor de la búsqueda del fundamento de la actuación ambiental de las Comunidades, tuvo un claro reflejo en los programas ambientales, adoptados bajo la forma de "actos mixtos" con el fin de subrayar la decidida intención de los Estados miembros de mantener un papel activo en este ámbito junto con las Instituciones. De esta forma, el primero de ellos revistió la forma de "declaración", del Consejo y de los representantes de los Estados miembros, y los cuatro restantes en forma de "resolución", aunque a partir de ahora, y conforme a lo previsto en el TA, deberán adoptarse, como se ha apuntado, bajo la forma de "decisiones": así ha sucedido ya con la revisión del Quinto Programa y la aprobación del Sexto.

Lo dicho no presupone negar a los primeros programas todo valor, muy al contrario, su papel es realmente destacable al formular una serie de criterios u orientaciones generales[73] que han de servir de marco o modelo para las concretas disposiciones de derecho derivado (directivas, reglamentos, decisiones…), que, a la postre, deberán ser acatadas por los Estados[74]. Así por ejemplo, como se ha avanzado, a su amparo se han dictado las Directivas Aves Silvestres y Hábitats, que obligan, respectivamente, a los Estados a declarar Zonas Especial protección para las Aves (ZEPAS) y Zonas de Especial Conservación (ZECONS).

2.3.4. La consideración de las cuestiones ambientales en las actuaciones turísticas de las Comunidades[75]

A) Orientaciones iniciales

El 1 de julio de 1982, la Comisión presentó al Consejo un documento que

---

[73] Es decir, fijan la voluntad política de los Estados miembros de aplicar las medidas que en ellos se prevén, pero sin implicar, en principio, obligación jurídica de hacerlo ni estando sujetos a revisión jurisdiccional.

[74] Como indican GARCÍA VALDECASAS Y FERNÁNDEZ, R.; MURIEL PALOMINO, J. M., "El medio…", *op. cit.*, pág. 79, estos programas establecen "*la trama superior en la que se integran los tratamientos sectoriales o puntuales*" y son "*meramente orientativos, revelando criterios o tendencias que permitan, dentro de la tradicional flexibilidad y pragmatismo comunitarios, una mejor adaptación a las distintas realidades tecnológicas o socioeconómicas*".

[75] Sobre la integración de las consideraciones ambientales en la actividad turística comunitaria *vid*. BENGOECHEA MORANCHO, A., "La consideración del sector turismo en la política ambiental de la Unión Europea", en BLANQUER CRIADO, D., (Dir.), *I Congreso Universitario de Turismo*. Tirant lo Blanch, Valencia 1999, págs. 179 a 187; CARBALLEIRA RIVERA, M. T., "Turismo y…", *op. cit.*, págs. 76 y ss.; FERREIRA FERNÁNDEZ, J., NOGUEIRA LÓPEZ, A., "Turismo y ambiente: legislación autonómica y nuevas técnicas para un desarrollo sostenible", *RArAP* núm. 103, págs. 351 y ss.; PRADOS REYES, E., "Hacia una ordenación comunitaria del turismo: realidades y perspectivas", *Aranzad. Comunidad Europea* núm. 3. (2001), págs, 37 y ss., DÍEZ DE VELASCO VALLEJO, M., "Reflexiones sobre el turismo y el desarrollo del medio ambiente en la Unión Europea", en BLANQUER CRIADO, D. (Dir.), *Turismo. II Congreso Universidad y Empresa*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, págs. 485 y ss.; MELGOSA ARCOS, F. J., "Turismo, medio…", *op. cit.*, págs. 450 y ss.; VALDÉS PELÁEZ, L., "Estrategias de desarrollo turístico sostenible", en BLANQUER CRIADO, D. (Dir.), *I Congreso…*, *op. cit.*, págs. 157 y ss.; BLANCO HERRÁNZ, J.; FAYÓS SOLA, E.,"Estrategias e instrumentos de ordenación normativa para el turismo sostenible", en *El turismo del siglo XXI*. Conferencia Mundial de turismo sostenible. Secretaría de la Conferencia mundial de turismo sostenible. Santa Cruz de Tenerife, 1995, págs. 49 a 58; Mc MILLAN-SCOTT, E., "El desarrollo de la política de la CE en el ámbito del turismo", en *El turismo en Europa*. Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1992, págs. 9 y ss.

establecía las orientaciones iniciales[76] para la realización de una política comunitaria en materia de turismo[77]. El Comité Económico y Social confirmó el proyecto en su Dictamen el 27 de octubre de 1983[78], y en una Resolución de 16 de diciembre de 1983[79], el Parlamento Europeo apoyó la promoción del turismo mediante medidas comunitarias en el marco de una política global, con lo que se inicia el camino para la consideración del turismo como actividad específica[80].

Partiendo de esta última Resolución, el 10 de abril de 1984, el Consejo aprobó otra relativa a la Política Comunitaria en materia de Turismo[81] donde se incidía en la necesidad de considerar el turismo en la toma de decisiones de la Comunidad y se pedía a la Comisión que presentara propuestas en materia de turismo basadas en consultas con los Estados Miembros en las que se respetaran las particularidades de las políticas nacionales y los compromisos internacionales de aquellos[82].

Tanto en esta Resolución como en el documento de la Comisión sobre las *Primeras Orientaciones para una política comunitaria de turismo*, éste se concibe como un medio de acercamiento entre los pueblos[83], destacándose su importancia desde el punto de vista económico, político y cultural. En estas disposiciones también se recogen algunas conclusiones sobre la actividad comunitaria en materia de turismo así como referencias al turismo cultural y rural[84]. En relación con este último se

---

[76] DOCE C, de 30 de abril de 1984.

[77] En él se incluía una propuesta para la realización de una política comunitaria de turismo y se ponía de relieve la importancia de las consecuencias económicas, sociales y culturales del turismo para la CE.

[78] DOCE C 358, de 31 de diciembre de 1983.

[79] DOCE C 10, de 16 de enero de 1984.

[80] VALDÉS PELÁEZ, L., "Actuaciones en materia turística de la Unión Europea", en VALDÉS PELÁEZ, L.; RUIZ VEGA, A. V. (Coords.), Turismo y… *op. cit.*, pág. 323; RUÍZ-TOMÁS Y PARAJÓN, J., "Marco jurídico de las relaciones entre medio ambiente, los espacios naturales y el turismo, desde la perspectiva del Derecho Comunitario del medio ambiente y en particular de la legislación comunitaria de protección de espacios naturales". Comunicación presentada en *NATTOUR 96: Conferencia Internacional sobre espacios naturales y turismo*. Las Palmas de Gran Canaria, 6-8 de noviembre de 1996, págs. 7 y ss.

[81] Titulada "*Por una política comunitaria del Turismo*".

[82] Como dice CARBALLEIRA RIVERA, M. T., "Turismo y…", *op. cit.*, pág. 78, en ella se plantea el turismo como un instrumento de acercamiento de los pueblos más que como una fórmula de desarrollo económico.

[83] En las *Orientaciones* presentadas por la Comisión, se destacaba esta función de turismo diciendo que "*el artículo 2 del Tratado de Roma asigna a la Comunidad Europea la misión de promover relaciones más estrechas entre los pueblos que la integran. El turismo contribuye a que la Comunidad cumpla dicha misión. Al poner en contacto a los pueblos europeos, el turismo constituye una contribución importante a la integración europea*".

[84] En las *Primeras Orientaciones para una política comunitaria en materia de turismo* (DOCE C 358, de 31 de diciembre de 1983), la Comisión propone una desestacionalización de la actividad turística, mediante la oferta de precios competitivos que atrajesen la demanda hacia productos turísticos alternativos, entre los que menciona "*el agroturismo o turismo rural, basado en el entorno natural y cultural del campo y en los recursos agroalimentarios típicos de diferentes regiones*", según la Comisión: *"el fomento de este turismo permitiría una mejor utilización de la mano de obra rural, ayudaría al desarrollo de zonas desfavorecidas de la Comunidad y aseguraría la conservación de su patrimonio natural y cultural"*.

considera que su fomento como turismo "alternativo" permitiría una mejor utilización de la mano de obra rural y ayudaría al desarrollo de las zonas desfavorecidas de la Comunidad asegurando, simultáneamente, la conservación de su patrimonio natural y cultural.

La influencia de la actividad ambiental de las Instituciones se deja sentir en este ámbito –no puede olvidarse que en momento en que se aprueban las *Orientaciones*, ya se habían visto la luz los dos primeros programas ambientales– así, dichas *Orientaciones* resaltan la positiva influencia de un medio ambiente bien preservado sobre las actividades turísticas y la necesidad de que éstas tengan en cuenta las necesidades ecológicas. Se remite, en particular, la Comisión al proyecto del Tercer Programa de acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente en el que se menciona explícitamente la necesidad de tener en cuenta el medio ambiente en el desarrollo de las actividades turísticas[85], así como a la propuesta de directiva sobre evaluación de impacto ambiental, que afecta igualmente a las mismas.

B) El dictamen de la Comisión sobre la acción comunitaria en el sector del turismo: la desconcentración de los destinos turísticos

En el dictamen de la Comisión sobre la *Acción comunitaria en el sector del turismo* publicado en febrero de 1986[86], siendo ya miembros de la Comunidad España y Portugal, enumera una serie de propuestas entre las que encontramos algunas dirigidas a la mejora de la distribución temporal y geográfica del turismo con el fin de evitar los efectos negativos del de masas sobre el medio ambiente. En particular, en dicho dictamen se propone el escalonamiento de las vacaciones escolares e industriales y el fomento de nuevas formas de turismo (alternativas al de masas), entre las que se mencionan el rural, el social o el cultural.

Para la consecución de estos objetivos, la Comisión pedía al Consejo que adoptase una propuesta formal de legislación.

C) El impulso de las nuevas formas de turismo

En diciembre de 1988[87], tiene lugar el primer Consejo de Turismo oficial celebrado en la Comunidad[88] y, en este mismo año, la Decisión del Consejo de 21 de

---

[85] La integración de las consideraciones ambientales en la actividad turística se menciona en el punto 8 de la introducción al Tercer Programa (DOCE C 46, de 17 de febrero de 1983): *"la participación de la política de medio ambiente en el desarrollo económico y social deberá traducirse en una consideración acentuada de la dimensión del medio ambiente, especialmente en los sectores de la agricultura (….) y turismo"*.

[86] DOCE C 328, de 22 de diciembre de 1986.

[87] El informe Mc Millan-Scott de diciembre de 1986, incorporó tres importantes propuestas que suelen considerarse como los primeros pasos hacia una política comunitaria en materia de turismo. Dichas propuestas fueron adoptadas por el Consejo mediante Decisión de 22 de diciembre de 1986, por la que se crea el Comité Asesor de Turismo, primera piedra institucional de la Comunidad en esta materia.

[88] En él se manifestó que el turismo había alcanzado el mismo nivel que cualquier otra política común de la CE, quedando su importancia oficialmente reconocida.

diciembre[89], acordó que el año 1990[90], sería el *Año Europeo del Turismo*, fijando, además, una serie de medidas entre las que se encontraban las dirigidas al fomento de su mejor reparto estacional y geográfico con el fin de impulsar formas alternativas al de masas, como el rural el social y el cultural.[91]

D) El turismo como agente beneficioso para el medio ambiente

La Resolución del Parlamento[92] de 13 de diciembre de 1990[93], por la que se proclama el *Año Europeo del Turismo*, destaca el papel positivo que el turismo puede desempeñar –siempre que se fomente un enfoque cultural y natural– en el medio ambiente. De este modo, se reconocen, por primera vez, sus beneficios para la conservación del ambiente, preservación a la que también contribuye su correcta distribución geográfica entre las distintas regiones de la Comunidad, lo que, a la postre, también redundará en pro de los consumidores.

En esta Resolución, el Parlamento recomienda a la Comisión[94] que *"desarrolle una concepción de apoyo para el "turismo respetuoso con el medio ambiente"* en las regiones europeas (turismo ecológicamente compatible y respetuoso con las actividades económicas tradicionales de las regiones) e insiste en que no se destinen fondos comunitarios a ningún proyecto cuyo impacto sobre el medio ambiente no haya sido previamente evaluado"[95].

---

[89] DOCE L 17, de 21 de enero de 1989, pág. 157.

[90] En 1989, la Comisión creó una nueva dirección general (DG XXIII) que se encarga del turismo y del comercio. Para el Año Europeo del Turismo, el equipo se amplió con expertos de los Estados miembros y se designó una asesoría en Bruselas, el *Euro Conseil*, para actuar como parte de la unidad de gestión. También se creó un "*business plan*" que informa de manera detallada sobre los concursos, campañas y actividades del Año. También se creó un equipo de apoyo a la Comisión y al Euro Conseil, formado por funcionarios de los Estados, así como un amplio grupo de asesores en turismo.

[91] También se tuvo en cuenta el informe del Sr. Ripa di Meana, miembro de la Comisión, que presentó un documento de trabajo de esta Institución en el que se concretaban las medidas que deberían ponerse en práctica en el sector turismo, con el fin de alcanzar, entre otros, los siguientes objetivos:
- Fomentar la imagen de Europa como destino turístico.
- Fomentar el turismo fuera de temporada.

Vid. COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1990), *Medidas comunitarias para el fomento del turismo rural*. COM (90), 438 final, Bruselas, 29 de octubre de 1990; COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL, *Turismo y desarrollo regional* núm. 1063, Bruselas 20 de septiembre de 1990.

[92] El Parlamento Europeo ha dictado numerosas Resoluciones en las que se preocupa de los efectos del turismo sobre el medio ambiente, entre ellas puede destacarse la relativa a *Las medidas necesarias para proteger el medio ambiente del posible deterioro causado durante el año europeo del turismo,* DOCE C 331, de 17 de septiembre de 1990.

[93] DOCE C de 28 de enero de 1991. La proclamación de 1990 *Año Europeo del Turismo*, tenía por objeto:
- Preparar la realización de un gran espacio europeo utilizando el papel integrador que desempeña el turismo.
-Fomentar un conocimiento más amplio de las distintas culturas y modos de vida por parte de los ciudadanos de los Estados miembros, sobre todo de los jóvenes.
- Impulsar un mejor reparto estacional y geográfico del turismo, las vacaciones escalonadas, las alternativas al turismo de masas y los nuevos lugares de destino.
- Fomentar el turismo intracomunitario e internacional en Europa.

[94] Punto 20.

[95] Sobre las actuaciones comunitarias realizadas durante el año europeo del turismo, *vid*. VALDÉS PELÁEZ, L., "Actuaciones en…", *op. cit.*, págs. 329 y ss.

E) La eclosión del turismo "ecológico"

La promoción del turismo alternativo se intensifica a partir de los años noventa y tiene su punto de partida en la Decisión del Consejo de 17 de diciembre de 1990[96], sobre la aplicación de un programa bienal (1991-1992), sobre la recogida de información estadística en el ámbito turístico.

La Decisión del Consejo 421/1992[97], por la que se aprueba un *Plan de Acciones Comunitarias favor del Turismo*, da el primer paso hacia el turismo sostenible[98] pues tiene como objeto promocionar Europa como destino turístico y –singularmente– coordinar las políticas comunitarias relativas al turismo con las de medio ambiente. En el Anexo de esta decisión, se dedica un apartado a las relaciones entre turismo y medio ambiente y, con el fin de promover el respeto a este último, apoya las medidas que tengan por objeto: informar y sensibilizar a los turistas y a los prestatarios de servicios sobre la interacción entre turismo y medio ambiente. En particular, propone la creación de un premio europeo sobre la materia; impulsar acciones piloto innovadoras encaminadas a conciliar turismo y protección de la naturaleza a escala local o regional, en particular, en las zonas costeras y de montaña, parques y reservas naturales; el desarrollo de redes de intercambio transnacional de experiencias sobre los problemas de medio ambiente y sus posibles soluciones en el marco de la explotación y gestión de emplazamientos turísticos y, en fin, apoyar las iniciativas que favorezcan el "turismo limpio".

Asimismo, dedica un apartado al turismo rural[99] (dentro del que se incluye el "agroturismo"), social y juvenil. Con base en su artículo 5, la Comisión elaboró un informe sobre las acciones comunitarias que afectan al turismo en 1993.

F) El Quinto Programa Comunitario sobre medio ambiente y desarrollo sostenible: "*Hacia un desarrollo sostenible*"

Es, sin duda, el Quinto Programa donde se pone de manifiesto, con mayor intensidad, la necesidad de integrar los aspectos ambientales en el turismo[100], en él se afirma que:

---

[96] Decisión del Consejo 90/665/CE, de 17 de diciembre de 1990. DOCE L 385, de 21 de enero de 1990. Sustituida más tarde por la Decisión 95/57/CEE, del Consejo, sobre la recogida de información estadística en el ámbito del turismo.

[97] DOCE L 231 de 13 de agosto de 1992.

[98] Así se reconoce en el Quinto Programa sobre desarrollo sostenible, *vid*. punto 4.5 de la primera parte.

[99] Como medidas de fomento del mismo se citan:
El apoyo a las iniciativas de cooperación entre los operadores a nivel local, regional, nacional y europeo, con objeto de hacer posible el intercambio de experiencias y prácticas mediante la organización de visitas, seminarios, intercambio de expertos y preparación de proyectos piloto transnacionales, en particular, en el campo de la formación profesional.
Mejora de la información de los operadores en el medio rural, y de su acceso a los distintos regímenes de ayuda comunitarios disponibles, en concreto, mediante la publicación de documentos divulgativos y de un manual destinado a los operadores.
El apoyo a las medidas que aumenten la calidad de la oferta de turismo rural.

[100] Recoge las principales orientaciones de la política comunitaria del medio ambiente para el período 1993-2000. Sobre este programa, *vid.,* en particular, DÍAZ VÁZQUEZ, J. A., "El derecho…", *op. cit*., pág. 38.

"El turismo es un ejemplo claro de la estrecha relación existente entre el desarrollo económico y el medio ambiente, con toda su secuela de beneficios, tensiones y posibles conflictos. Si se planifican y controlan adecuadamente, el turismo, el desarrollo regional y la protección del medio ambiente podrán ir a la par. Si se respeta la naturaleza y el medio ambiente, sobre todo en las zonas costeras y de montaña, el turismo podrá ser beneficioso y duradero".

Este Programa insiste en la necesidad de armonizar la relación entre el turismo y el medio ambiente como instrumento necesario para que la actividad turística pueda perdurar, asumiendo definitivamente el concepto de "desarrollo sostenible"[101]. Supone un radical cambio de estrategia respecto de los anteriores, cuyas deficiencias trata de superar, por lo que no se limita a enumerar actuaciones a realizar en cada uno de los sectores a los que viene referida la política comunitaria de medio ambiente, sino que fija una serie de objetivos que deberán ser alcanzados en determinados plazos hasta el año 2000. Para ello propone la distribución de responsabilidades entre todos los agentes implicados en la protección del medio ambiente en un marco de responsabilidad compartida, seleccionando cinco ámbitos de actividad específicos: industria, energía, transportes, agricultura y turismo.

En relación con este último, parte de la idea de que su impacto sobre el medio ambiente depende de tres factores principales: a.- el tipo de actividad turística; b.- la calidad de los servicios turísticos; c.- el comportamiento de los turistas y fija las líneas de actuación que son, entre otras, las siguientes: diversificación de las actividades turísticas, con una gestión más adecuada del fenómeno del turismo de masas y el fomento de otros tipos de turismo; mejora de la calidad de los servicios turísticos, con medidas de información y sensibilización, técnicas de gestión y servicios de visitantes; y sensibilización de los turistas con campañas de información en los medios y códigos de conducta

Respecto a las estrategias turísticas relacionadas con el medio ambiente, se proponen las siguientes: control de los usos del suelo; establecimiento de normas estrictas con respeto a las nuevas construcciones y lucha contra la construcción ilegal; gestión del flujo de automóviles en las vías de comunicación hacia las regiones turísticas; diversificación del turismo; ejecución y cumplimiento estricto de las normas ecológicas sobre el ruido, agua potable, aguas de baño, aguas residuales y emisiones de la atmósfera; creación de zonas tampón en torno a los espacios naturales sensibles como dunas y humedales; escalonamiento de las vacaciones de verano; sensibilización de los habitantes y turistas, por último, la educación y formación de los gestores de las zonas afectadas.

---

[101] Así se reconoce en la Comunicación de la Comisión relativa sobre la revisión del Quinto Programa, "*El medio ambiente en Europa: Hacia dónde encauzar el futuro*".

Además, amplía la gama de instrumentos de intervención que –hasta ahora– se concretaban, fundamentalmente, en medidas legislativas[102].

Este Programa, como los cuatro anteriores, no tiene fuerza vinculante. Su objetivo es exponer una estrategia y un calendario de actuación de la Comunidad y de sus Estados Miembros durante el plazo de su vigencia. En todo caso, los objetivos aparecen modulados en función de la diversidad regional de la Comunidad: en las regiones menos prósperas, se trata de proteger y aumentar sus ventajas y asumir la preservación de sus activos con el fin de que puedan servir de fundamento y base a su desarrollo y prosperidad; por el contrario, en las regiones más desarrolladas, se acentúa la obligación de restauración y garantía del medio ambiente y de los recursos naturales para asegurar la continuidad de la actividad económica y el mantenimiento de la calidad de vida.

Este Programa tuvo una decisiva influencia en la elaboración de la *Carta Europea de Turismo Sostenible en Espacios Protegidos*[103], a la que se hizo referencia al inicio de este capítulo.

G) La revisión del Quinto Programa

El Quinto Programa anunciaba su vigencia hasta el año 2000, aunque con posibilidad de revisión antes de la expiración de este plazo[104]. De acuerdo con esta previsión, el 30 de noviembre de 1994, la Comisión aprueba una Comunicación sobre la *Revisión Provisional de la aplicación del Quinto Programa*[105], en la que se valora los resultados alcanzados hasta el 30 de junio de 1994[106]. El 10 de enero de 1996, la

---

[102] Junto a ellas se enumeran:
Instrumentos de mercado, dirigidos a sensibilizar a fabricantes y consumidores para que consuman los recursos naturales con responsabilidad y eviten la contaminación y los residuos, y ello mediante la inclusión de los costes medioambientales externos (incentivos y elementos disuasorios económicos y fiscales, responsabilidad civil, etc.), con objeto de fijar los precios de modo que los bienes y servicios menos nocivos no se encuentren en situación de desventaja en el mercado frente a los competidores más contaminantes.
Instrumentos horizontales de apoyo, incluyendo más información básica y estadística; información científica, y desarrollo tecnológico (sobre tecnologías menos contaminantes y sobre tecnologías dirigidas a solucionar los actuales problemas ecológicos), mejor planificación sectorial y territorial; información al público y al consumidor; y formación profesional continua.
Mecanismos de asistencia financiera, además de las líneas presupuestarias con objetivos directos en materia de medio ambiente (LIFE) o los fondos estructurales (por ejemplo ENVIREG), proporcionar cantidades para financiar actividades de mejora del medio ambiente. Además el nuevo Fondo de Cohesión sobre el que se adoptó una decisión en la Cumbre de Maastrich, tiene por objeto cofinanciar proyectos de mejora del medio ambiente en varios países entre los que se encuentra España.

[103] El texto completo de la misma está disponible en la página oficial de Europarc-España: www.europarc-es.org.

[104] Como dice, FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., "La política…", *op. cit.*, pág. 82 a 85, el período 1992-1995 se concibe como una fase de preparación, y el correspondiente a los años 1996-2000, como de funcionamiento completo.

[105] COM (94) 45 final, Bruselas, 30 de noviembre de 1994.

[106] La evaluación se realiza en los seis elementos claves que conforman el nuevo enfoque del Programa: a) Integración del medio ambiente en otras políticas; b) Ampliación de la gama de instrumentos; c) Colaboración y responsabilidad compartida; d) Cambio de actitudes y pautas de consumo y producción; e) Aplicación y observancia de la legislación; f) Dimensión internacional.

Comisión aprueba el *Informe sobre la aplicación del Programa Comunitario de Política y Actuación en Materia de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible,* al que debe añadirse el *Informe sobre el estado del Medio Ambiente* que la Agencia de Medio Ambiente presentó el 10 de noviembre de 1995, conocido con el nombre de *Dobris*[107].

El *Informe Dobris,* constata que el turismo produce efectos negativos en diversos sectores del medio ambiente –como los relativos a la gestión de residuos, calidad de las aguas continentales o conservación de la naturaleza y la biodiversidad– así como importantes impactos sobre las zonas litorales y marinas[108].

Fruto de ambos, la Comisión adopta la Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la revisión del Programa Comunitario de Política y Actuación en materia de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible[109], que es resultado de una evaluación global de la aplicación del Quinto Programa.

La Decisión de 24 de septiembre de 1998[110], que revisa el Quinto Programa, dedica su artículo 2 al turismo[111], enumerando como objetivos prioritarios de la Comunidad –para conseguir la integración de la protección del medio ambiente y el avance hacia un desarrollo sostenible– los siguientes[112]: prever un intercambio de información periódico sobre las repercusiones en el medio ambiente de las prácticas turísticas; apoyar las campañas de sensibilización para promover una explotación de los recursos turísticos que no perjudique el medio ambiente; promover la aplicación de prácticas correctas innovadoras en el ámbito del desarrollo del turismo sostenible, en especial, mediante proyectos piloto que se inscriban en los instrumentos financieros existentes y aplicando el principio de "quien contamina paga"; y, por último, garantizar que los Fondos Estructurales aporten una contribución a las formas sostenibles de turismo de acuerdo con los requisitos previstos en los reglamentos sobre los mismos.

---

[107] AGENCIA EUROPEA DEL MEDIO AMBIENTE, *El medio…, op. cit.*

[108] Conclusiones reiteradas en la Segunda Evaluación del estado del medio ambiente realizada en 1998, *vid.* AGENCIA EUROPEA DEL MEDIO AMBIENTE, *El medio…, op. cit.*, en este documento se actualiza el *Informe Dobris*, sirviendo de base para la Conferencia que los ministros de medio ambiente de los países europeos celebraron el Aarhus (Dinamarca) en junio de 1998.

[109] COM (95) 647, final. DO C 140, de 11 de mayo de 1996.

[110] Decisión 2.179/1998, del Parlamento Europeo y del Consejo, DOCE L 275, de 10 de octubre de 1998, aprobada, lo mismo que el *Quinto Programa,* mediante el procedimiento de codecisión, lo que constituye una de las principales novedades del Tratado de Ámsterdam.
En el Tratado de Maastrich se recogían los procedimientos de consulta y cooperación, mientras que en el de Ámsterdam se instaura como procedimiento habitual el de codecisión, que requiere el acuerdo del Parlamento Europeo y el Consejo. Ya se dijo que, pese a que se trata, en teoría, de un procedimiento más democrático al exigir una mayor participación del Parlamento –lo que debe traducirse en medias protectoras más estrictas– plantea importantes problemas. No obstante, el procedimiento de consulta (y además por unanimidad) sigue vigente para determinadas materias como ordenación del territorio, fiscalidad, recursos hídricos y energía.

[111] También dedica un apartado especial a los sectores agrícola, transporte, energía, industria.

[112] Art. 2 apartado 5.

Sin embargo, a pesar de estos buenos propósitos, en la Comunicación de la Comisión *El medio ambiente en Europa: hacia dónde encauzar el futuro,* relativa a la revisión del Quinto Programa, evidencia que los avances en el campo del desarrollo sostenible han sido *"relativamente escasos",* lo que a juicio de la Comisión se debe, principalmente, a la falta de un compromiso claro por parte de los Estados miembros y las partes interesadas y a la poca identificación de otros sectores con el Programa. No obstante, en su favor, se reconoce el impulso que ha supuesto a otras medidas comunitarias que han dado lugar a mejoras en el terreno de la protección del medio ambiente.

H) El *Libro Verde*

Las medidas contenidas en este Programa se completan con las previstas en el *Libro Verde de la Comisión sobre el papel de la Unión Europea en materia de turismo*[113] –más conocido como *Libro Verde*– donde se señala como objetivo principal la promoción de un desarrollo sostenible que respete el medio ambiente. Para ello insiste en la necesidad de diversificar la oferta turística, con el fin de "*favorecer un mejor reparto de las actividades y empleo en el territorio de la Unión, contribuyendo así al deseado reequilibrio entre las regiones de la Comunidad"*[114]. Entre las nuevas formas de turismo[115] se menciona el turismo cultural y el rural[116], si bien, subraya la necesidad de que su desarrollo se produzca de forma respetuosa con el entorno cultural y ambiental, de manera que garanticen la persistencia de estos recursos "*como motor de desarrollo de determinadas zonas locales".* En particular, en el caso del turismo rural, aboga por un planteamiento global con el fin de asegurar "*una verdadera explotación razonada".*

Por lo demás, considera indispensable la inclusión de esta política en un plan de desarrollo del espacio europeo basado en tres elementos: un sistema urbano policéntrico, una red de infraestructuras eficaces y aceptables para el medio y una red europea de espacios abiertos de importancia ecológica y paisajística, subrayando, la necesidad de lograr que el turismo llegue a ser "sostenible"[117].

---

[113] COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *El papel de la Unión Europea en materia de turismo. Libro verde de la Comisión*. Bruselas, 4 de abril de 1995, COM (95) 97 final.
En este mismo año se instituye el "*Premio Europeo turismo y medio ambiente*".

[114] Comisión de las comunidades europeas, *El papel … op. cit.*, pág. 14.

[115] Con el apoyo a la experimentación de nuevos productos turísticos se pretende la satisfacción de una triple finalidad:
La de los operadores, de una diversificación de la oferta susceptible de aumentar la competitividad del sector.
La de los turistas, que encuentran un mayor abanico de posibilidades en las que emplear su ocio.
La de las autoridades públicas que actúan siguiendo una estrategia de mejora cualitativa de la oferta mediante un escalonamiento del turismo tanto en el tiempo como en el espacio.

[116] Se considera que la diversificación de la oferta puede ser un factor atenuante de las tensiones del sector: ampliando el ámbito del ejercicio del turismo fuera de las esferas y periodos tradicionales de concentración (costa, montaña, verano/invierno, por ejemplo), las autoridades públicas intentan reducir las presiones sobre el medio ambiente y estimular los medios para una mejor satisfacción del turista, conforme a la evolución de la demanda de prestaciones de calidad y más personalizadas.

[117] En él puede leerse: *"El turismo puede integrarse de inmediato en este planteamiento del desarrollo duradero dado que*

I) Las previsiones ambientales del Programa *Philoxenia*

El 30 de abril de 1996, tras los informes emitidos por la Comisión al Consejo, al Parlamento, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, sobre las medidas comunitarias que afectaron al turismo en 1994, se decide elevar la primera propuesta de decisión sobre el primer programa plurianual a favor del turismo europeo: *Philoxenia 1997-2000*[118], basado en el *Libro Verde,* que en su Anexo C (dedicado a la mejora de la calidad del turismo europeo) proponía promover el turismo sostenible en base a tres líneas de actuación: a.- estímulo a las iniciativas locales dirigidas a la mejorar la gestión de los flujos de visitantes y su participación en redes; b.- apoyo a la aplicación de sistemas de gestión respetuosos con el medio ambiente en emplazamientos turísticos y c.- organización, cada dos años, de un Premio Europeo de Turismo y Medio Ambiente.

Sin embargo, este programa no llegó a ser aprobado[119] al no conseguirse un acuerdo en el Consejo (aunque sí recibió el visto bueno del Parlamento, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones). En abril de 2000, la Comisión retiró su propuesta.

---

son escasas las actividades cuyo éxito depende tan claramente de la necesidad de hacer converger diferentes políticas para superar la complejidad de la actividad turística derivada de la combinación de una actividad económica que generalmente se ejerce a título privado y que se fundamenta en disponer de bienes públicos (espacios naturales, patrimonio cultural, equipamientos para actividades recreativas, infraestructuras de transporte, etc.). Ahora bien, la dinámica económica del sector, la satisfacción del turista y la conservación del patrimonio natural y cultural son indisociables. Abundan los ejemplos que prueban que un medio ambiente degradado –por ejemplo la calidad del agua o del paisaje– reduce el atractivo turístico. A la inversa, un patrimonio natural y cultural intacto y bien aprovechado es una baza considerable que las acciones de promoción turística no dejan de subrayar.
La necesidad de hacer contribuir políticas diferentes a un mismo fin hace del turismo un campo de acción ideal para la puesta en marcha de un desarrollo duradero. Por otra parte, el crecimiento de la frecuentación turística con sus consiguientes. presiones y la mayor exigencia de calidad por los turistas impide postergar más este planteamiento (…). A partir de ahora, el turismo en la Unión podría concebirse y realizarse respetando los principios de desarrollo duradero, con lo que se podría garantizar la perennidad de la actividad y la satisfacción del turista y se contribuiría a la conservación del patrimonio natural y cultural europeo. Y lo que es más, este planteamiento indispensable y urgente para el sector turístico, podría servir como ejemplo a otras actividades cuyo futuro depende quizá tanto, pero de forma quizá menos perceptible directamente, de la materialización de un desarrollo duradero".

[118] COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *Propuesta modificada de Decisión del Consejo sobre un primer programa plurianual del turismo europeo PHILOXENIA (1997-2000).* COM (96), 618 final, DOCE C de 30 de abril de 1996. El Parlamento Europeo se pronunció sobre el mismo en Resolución de 1996, DOCE C 347, de 18 de noviembre de 1996. El Comité de las Regiones y el Comité Económico y Social emitieron sus dictámenes publicados respectivamente en DOCE C 30, de 30 de enero de 1997 y DOCE C 42, de 10 de febrero de 1997.

[119] En su discusión se provocaron tensiones entre los países partidarios de poner en marcha una auténtica política comunitaria de turismo y los que se oponían. En su contra jugó el mal resultado que arrojó la escasa operatividad del Plan de Medidas Comunitarias a favor del Turismo. Para PRADOS REYES, E., "Hacia una…", *op. cit.*, pág. 44, la importancia de este programa estriba en que constituye la referencia legal para la actividad turística comunitaria. Se articula en cuatro objetivos intermedios y siete inmediatos. Los objetivos intermedios son los siguientes:
- mejorar el conocimiento del sector turístico;
- optimizar el entorno legislativo y financiero del mismo;
- aumentar la calidad del turismo sostenible instituyendo al efecto el premio bianual "Turismo y medio ambiente"
- incrementar el número de turistas procedentes de terceros países.

J) Últimas actuaciones

Como alternativa al bloqueo del programa Philoxenia, en 1997 se celebró en Luxemburgo la *Conferencia sobre Empleo y Turismo* de la que surgió la creación de un Grupo de Alto Nivel sobre Turismo y Empleo que presentó en 1998 una serie de recomendaciones entre las que se encontraba "*el fomento del desarrollo sostenible del turismo".*

En 1999, la Comisión presentó una Comunicación sobre turismo en la que se insiste en el aspecto del desarrollo sostenible[120].

En la Agenda 2000, aprobada por el Consejo Europeo de Berlín, celebrado en marzo de 1999, se afirma que "*el turismo puede contribuir de manera importante al éxito de e la ampliación; una utilización sensata de los instrumentos comunitarios de financiación para los países candidatos a la adhesión puede permitir un mayor crecimiento y desarrollo de su sector turístico con criterios de sostenibilidad y calidad".* Este mismo año, la Comisión de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible aprobó una decisión sobre *Turismo y desarrollo sostenible*, que incluye un programa de trabajo internacional sobre desarrollo del turismo sostenible. Las orientaciones que se ofrecen en dicho plan, con vistas a cambiar una serie de modelos insostenibles de consumo y producción (puntos 13 a 22), son de enorme importancia para el sector, donde pueden aplicarse directamente. Asimismo, se habla "*fomentar el desarrollo de un turismo sostenible como forma de proteger y gestionar los recursos naturales que constituyen la base del desarrollo económico y social*,".

Posteriormente, la Comisión publicó unas Orientaciones relativas al desarrollo del turismo sostenible dentro de zonas protegidas. El 13 de noviembre de 2001, presentó otra nueva comunicación denominada "*Trabajar juntos por el futuro del turismo europeo"*[121], en la que se destaca la necesidad de una mayor cooperación entre todos los implicados en el sector turístico con el fin de lograr una mayor competitividad y sostenibilidad.

En mayo de 2002[122], el Consejo adoptó por unanimidad una resolución basada en la comunicación anterior. Ello representa un gran avance en la actuación turística de la Unión al ser la primera vez que el consejo adopta una resolución específica sobre turismo.

Por último, en 2003, la Comisión presentó al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones una comunicación relativa

---

[120] COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *Incrementar el potencial del turismo como generador de empleo,* COM (1999), 205 final, de 28 de abril, Bruselas, 1999.

[121] COM (2001) 0665 final.

[122] Resolución de 21 de mayo de 2002, sobre el futuro del turismo en Europa. DOCE C 135, de 6 de junio de 2002.

a las *Orientaciones básicas para la sostenibilidad del turismo europeo*[123]. En ella considera que "*es fundamental garantizar la sostenibilidad económica, social y medioambiental del turismo europeo, tanto para contribuir al desarrollo sostenible a escala europea y mundial, como para la viabilidad, el crecimiento continuo, la competitividad y el éxito comercial de este sector de gran importancia económica*". Para ello estima que lo más adecuado es reforzar el marco existente de actuación y utilizarlo de la mejor manera posible. Esto significa fundamentalmente aprovechar y mejorar los efectos positivos de las políticas y medidas comunitarias existentes, y basarse en las iniciativas en favor de la sostenibilidad del turismo emprendidas en este ámbito por otros responsables distintos de la Comunidad.

2.3.5. La escasa atención comunitaria a los instrumentos económicos precisos para la gestión de los espacios protegidos

La Unión Europea dedica escasos recursos a las actuaciones de conservación de la naturaleza[124]. Sin embargo, dado el carácter rural de la mayor parte de los espacios naturales protegidos, el uso de los fondos relacionados con los programas agro y silvo ambientales ofrece posibilidades para la conservación de la biodiversidad dentro y fuera de los espacios protegidos. La mayor parte del presupuesto agrario (que supone el 48% del presupuesto comunitario) se concentra en contadas explotaciones más competitivas de países más productores –que son los que contienen menor biodiversidad– mientras que los países del sur de Europa (como España) en los que predominan los sistemas de aprovechamiento extensivo (con mayor índice de biodiversidad) son los que menos se han aprovechado de estos programas. Por lo tanto, la financiación europea de los espacios protegidos va a venir en gran medida a través de la financiación de la Red Natura 2000, sin que se haya creado ningún nuevo instrumento financiero para el mantenimiento de la misma.

En la actualidad los fondos europeos utilizados para financiar la conservación de la naturaleza son los siguientes: el Programa LIFE, creado específicamente con este fin; los Fondos de Cohesión; los Fondos Estructurales, entre cuyos fines se incluye la protección del medio ambiente, de acuerdo con los principios de precaución, acción preventiva y desarrollo sostenible; y, por último, los fondos destinados al desarrollo rural y la Política Agraria Comunitaria, que incluyen todas las ayudas que antes se financiaban mediante medidas de acompañamiento[125].

---

[123] COM (2003) 716 final. Esta comunicación tiene su precedente inmediato en otra denominada *Trabajar juntos por el futuro del turismo europeo*.

[124] Los fondos comunitarios se han destinado, preferentemente, a apoyar sectores económicos productivos y a la construcción de infraestructuras. Así, por ejemplo, las ayudas de la política agraria comunitaria (PAC), tienen un presupuesto 50 veces mayor que el programa medioambiental o el de compensación por zonas desfavorecidas y 700 veces mayor que el LIFE (único fondo destinado específicamente, a la conservación de la naturaleza) que supone sólo el 0,08% del total de los recursos comunitarios.

[125] Subvenciones de la PAC; ayudas a la forestación; ayudas agroambientales; zonas desfavorecidas; fomento de la adaptación y desarrollo de zonas rurales.

2.4. La revisión del modelo tradicional en España.

En nuestro país la evolución hacia el turismo sostenible se produce como consecuencia de varios factores principales[126]: a.- La promulgación de la CE en 1978 de nuestra Carta Magna, que atribuye a las Comunidades Autónomas la responsabilidad directa en materia de ordenación y promoción del turismo[127]; b.- La aprobación en 1992, del Plan Marco de Competitividad del turismo español[128] (Plan "FUTURES")[129].

2.4.1. El Plan FUTURES

El Plan FUTURES[130] es un plan económico, no normativo, en el que se fijan las actuaciones que deben llevarse a cabo durante su vigencia, con el fin de amoldar en entorno jurídico e institucional a las nuevas circunstancias, evitando el deterioro de la actividad turística y creando las bases para consolidar el turismo como un sector líder en Europa. Su propósito es "*establecer las estrategias necesarias para que el turismo consolide su posición como sector económico con una fuerte capacidad competitiva, adaptándose a unos consumidores cada vez más exigentes y a los requerimientos sociales sobre su funcionamiento e impactos, con especial atención a los de índole medioambiental*"[131].

---

[126] FERREIRA FERNÁNDEZ, J., NOGUEIRA LÓPEZ, A., "Turismo y…", *op. cit.*, págs. 353 y ss.

[127] Art. 148.1.9º.

[128] Antes de este Plan, la Dirección General de Política Turística de la Secretaría General de Turismo, había aprobado, en el año 1990, el *Libro Blanco del Turismo Español –vid.* MINISTERIO DE TRANSPORTES, TURISMO Y COMUNICACIONES. SECRETARÍA GENERAL DE TURISMO. DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA TURÍSTICA, *Libro Blanco…, op. cit.*, con el fin de "*efectuar un análisis y diagnóstico del sector turístico español, analizar sus puntos fuertes y débiles, destacar los principales problemas y retos a los que se enfrenta y definir las líneas estratégicas de actuación medio plazo*"

[129] *Plan Marco de Competitividad del Turismo español.* Ministerio de Comercio y Turismo. Secretaría General de Turismo, Madrid, 1994.

[130] Este Plan trae su causa en el llamado *Libro Blanco. Vid.* MINISTERIO DE TRANSPORTES, TURISMO Y COMUNICACIONES. SECRETARÍA GENERAL DE TURISMO. DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA TURÍSTICA GENERAL DE POLÍTICA TURÍSTICA *Libro Blanco…*, págs. 70 y ss.- donde se hace referencia a la necesidad de atender a los fines conservacionistas y se mencionan los espacios naturales protegidos como recursos turístico específico, constatando la existencia de "un alto grado de utilización potencial y armónica", aunque la insuficiencia de recursos para su gestión, infraestructuras, equipamientos, servicios y la insuficiente promoción han sido entorpecido el desarrollo de la amplia gama de actividades de que podrían haber sido objeto.

[131] *Plan Futures,* págs. 10 y 11. En el discurso pronunciado por el entonces Ministro de Industria Comercio y Turismo, D. José Claudio Aranzadi, como motivo de presentación de este Plan el día 3 de junio de 1992, recogido en la *RIE* núm. 115 (1992), págs. 3 a 10, sintetizaba los cambios experimentados por el mercado turístico español en los siguientes puntos:
La exigencia de una cada vez mayor calidad en las instalaciones y en la prestación de los servicios turísticos;
La demanda de un entorno arquitectónico y natural no degradado, que constituye un requerimiento de nuestras sociedades de enorme importancia, pero que además resulta imprescindible atender, al constituir los recursos naturales y culturales las bases de cualquier desarrollo turístico;
El fraccionamiento de las vacaciones, lo que supone un incremento del número de viajes que se realizan, y al tiempo, un acortamiento de las estancias, lo que va unido a la búsqueda de productos turísticos diferenciados, más acordes con las inquietudes de los consumidores en el terreno de la cultura y del ocio;
Por último, la irrupción junto al turismo de "sol y playa", producto líder en nuestro país, de nuevos competidores que han apostado por el turismo como un sector capaz de desencadenar un importante desarrollo económico y social, que gozan de ciertas ventajas frente aquel, en la medida en que operan con costes muy reducidos y pueden ofrecer precios bajos.

Como alternativa al turismo tradicional –que se califica como nuestro "*producto básico*"– se recoge la necesidad de desarrollar las potencialidades turísticas de los recursos naturales y culturales existentes en nuestro territorio, "*dentro de un proceso equilibrado y armónico con el entorno, que contribuya a la elevación del nivel de vida de los habitantes de las zonas consideradas",* es decir, de acuerdo con los ideales del "desarrollo sostenible"[132]. Para conseguir esos objetivos se establecen dos ámbitos de actuación: a.- la oferta complementaria ligada al producto sol y playa y, en especial, aquella que aprovecha las ventajas comparativas que nuestros recursos naturales y culturales ofrecen. b.- la promoción de otros productos turísticos con elevada capacidad competitiva, como las actividades turísticas relacionadas con la naturaleza (entre las que se mencionan el turismo de nieve, caza y pesca, explotaciones ecuestres, senderismo, deportes de aventura, parques naturales y zonas fluviales); c.- el turismo vinculado al patrimonio cultural y arquitectónico tradicional; d.- y, en fin, otras formas de turismo como el de salud, educativo o el turismo social.

Una de las líneas básicas del plan FUTURES fue el desarrollo de los Planes de Excelencia Turística, cuyo objetivo es la mejora del entorno natural y urbano de los destinos más significativos de España[133].

2.4.2. Otras actuaciones

En 1997, tiene lugar en Calviá (Mallorca) la *Conferencia Internacional sobre Turismo y Desarrollo Sostenible en el Mediterráneo*[134], en la que, entre otros temas, se insistió en la necesidad de implicarse en procesos Agenda Local 21, con el fin de desarrollar modelos de gestión local sostenible a largo plazo.

En el Congreso Nacional de Turismo celebrado en Madrid los días 25 y 26 de noviembre de 1999, se presentó el *Plan de Estrategias y Actuaciones de la Administración del Estado en materia turística*, entre las que se incluía la destinada a desarrollar "*el concepto de sostenibilidad medio ambiental en el sector turístico español, incorporando la conservación del medio ambiente como condición imprescindible para la perdurabilidad de los destinos y negocios turísticos*"[135].

---

[132] No puede olvidarse que en el año de aprobación de este Plan, se estaba celebrando la Cumbre de Río.

[133] Sobre los Planes de Excelencia Turística, *vid*. LENO CERRO, F., "Turismo y medio ambiente: experiencias y líneas de actuación", en *El turismo del siglo XXI*. Conferencia Mundial de turismo sostenible. Secretaría de la Conferencia mundial de turismo sostenible. Santa Cruz de Tenerife, 1995, págs. 70 y 71. Señala este autor que para la consecución de los objetivos previstos en dichos planes se siguen dos líneas de actuación, una de las cuales es: "*facilitar el desarrollo de nuevos productos turísticos como elementos de dinamización económica en aquellas áreas en que los valores culturales y monumentales sirven de atractivo para la creación de nuevas oportunidades empresariales de carácter turístico.*
En definitiva se pretende que la actividad turística actúe como factor de reequilibrio territorial maximizando el beneficio económico y social del turismo (…).
Se trata de afrontar el deterioro del medio ambiente, considerando éste, no como un "problema" en sí mismo sino como un "síntoma" de una mala gestión".

[134] VALDÉS PELÁEZ, L., "Turismo, desarrollo…", *op. cit*., pág. 32, constata la gran importancia de esta Conferencia que superó el marco de los países de la cuenca mediterránea.

[135] En el Plan se contenían unas propuesta de actuación a realizar a medio plazo que VALDÉS PELÁEZ, L., "Turismo, desarrollo…" resume de la siguiente forma.

Por último, en el Plan Integral de Calidad del Turismo Español 2000-2006 (PICTE)[136], se consolida la idea de recuperación y regeneración de destinos maduros, presente en los Planes de Excelencia y de Dinamización Turística.

2.4.3. La recepción de las tendencias internacionales y comunitarias en el Derecho español

Como acaba de exponerse, las diversas organizaciones internacionales y, singularmente, la CE, han elaborado programas, cartas o declaraciones en las que se incluyen una serie de *recomendaciones* que habrán de seguirse para la consecución de un turismo sostenible. Tales propuestas carecen, por lo general, de fuerza vinculante y su valor se reduce a la formulación de *criterios generales* que deben orientar la actuación internacional, comunitaria y estatal en la materia. Sin embargo, ello no quiere decir que los esfuerzos al respecto hayan sido inútiles. Por lo que al ámbito comunitario se refiere, los citados criterios generales se han concretado en disposiciones específicas de derecho derivado (fundamentalmente directivas) que, a su vez, han sido o deberán ser traspuestas por cada Estado a su ordenamiento interno. Además, como se ha dicho, a partir de la revisión del Quinto Programa, los programas ambientales comunitarios se adoptan bajo la forma de "decisiones", los que les otorga una mayor fuerza.

En España, la LCEN, ha realizado la necesaria adaptación al Derecho español de las tendencias comunitarias, recogiendo de forma expresa el principio de desarrollo sostenible en el ámbito de los espacios protegidos. Para la consecución efectiva de este principio se contemplan en ella unos planes –los PORN y los PRUG– en los que deberán de preverse apriorísticamente las actividades que podrán llevarse a cabo en el interior de los Parques (nacionales y naturales). La necesidad de planificación previa se aplica también a las Reservas, pero no a los demás espacios protegidos, aunque se deja vía libre a las CCAA que podrán arbitrar nuevos instrumentos planificatorios, si así lo estiman conveniente.

Asimismo, la preocupación ambiental aparece en las leyes de turismo de las CCAA que, con Euskadi a la cabeza, ven la luz a partir del año 1994.

En ellas se adoptan soluciones diversas[137], así, mientras algunas se limitan a recoger una simple declaración de principios, sin que en su articulado se plasmen

---

Realizar un programa de actuación conjunta con el Ministerio de Medio Ambiente.
Impulsar la implantación de Planes Integrales de Turismo Sostenible en destinos maduros.
Promover la incorporación en las empresas turísticas de sistemas de gestión medioambiental.

[136] Contiene el Plan Estratégico de la Política Turística Española, para los años 2000-2006. Fue elaborado por la Secretaría de Comercio, Turismo y PYME, tras el visto bueno de la Conferencia Sectorial de Turismo celebrada en Madrid en octubre de 1999. Se concreta en diez programas o líneas de ejecución y pretende armonizar los esfuerzos del sector privado y las distintas Administraciones Públicas en la consecución del objetivo primordial que es la "calidad turística". Su precedente inmediato se encuentra en el Plan FUTURES.

[137] FERREIRA FERNÁNDEZ, J. A.; NOGUEIRA LÓPEZ, A., "Turismo y ambiente…", *op. cit.*, págs. 358 y ss.

medidas concretas que permitan "ambientalizar" el desarrollo de las actividades turísticas, otras, como Canarias[138], introducen medidas específicas para tratar de reducir el impacto ambiental de las actividades turísticas. En cualquier caso, y por lo que a los espacios protegidos se refiere, serán los instrumentos de planeamiento de cada uno los que deban de recoger, como previene la LCEN, las medidas e instrumentos precisos para lograr que el turismo que se lleve a cabo en su interior sea "sostenible".

2.5. Reflexión final

A la vista de lo expuesto, podemos afirmar que, aunque se ha ido produciendo una asunción paulatina de la necesaria relación que el turismo ha guardar con el medio ambiente, no existe una legislación específica y sistemática del sector.

La enorme dimensión que ha adquirido el fenómeno turístico en general y, en particular, en los espacios protegidos, demanda regulaciones normativas vinculantes con el fin de que no se produzca un uso abusivo de los mismos, que, a la postre, termine por devaluarlos reduciendo o destruyendo los valores que determinaron su protección.

La LCEN, contempla los PORN y los PRUG como técnicas de intervención previa que, sin embargo, no han alcanzado el desarrollo necesario y deseable. A esta cuestión se dedica especial atención en otro capítulo de este libro.

II. LAS CLASES DE ESPACIOS PROTEGIDOS EN EL DERECHO INTERNACIONAL Y COMUNITARIO EUROPEO

1. Introducción

El análisis de la evolución que las cuestiones medioambientales han tenido en el Derecho internacional y comunitario, revela que, para precisar lo que se entienda por espacio natural protegido, hay que tener en cuenta que su régimen jurídico deriva no sólo de disposiciones nacionales –estatales o autonómicas– sino también comunitarias e internacionales.

[138] Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales Protegidos de Canarias, aprobado por RDLeg. 1/2000, de 8 de mayo (BOCAN núm. 60, de 15 de mayo).

Dentro del primer grupo, la norma básica es la LCEN[139] –que deroga la LENP[140]– en la que se contemplan cuatro figuras, a las que hay que añadir las ya declaradas, o que se declaren, por las CCAA[141], al amparo de la previsión del artículo 21.2 de aquella[142].

---

[139] BOE núm. 74, de 28 de marzo.

[140] BOE núm. 107, de 5 mayo.

[141] Casi todas las Comunidades Autónomas, cuentan con su propia ley en materia de espacios protegidos. Nos encontramos, por tanto, en un campo en el que el legislador regional se ha decidido a normar, lo que es ilustrativo de la importancia de la materia. Las leyes autonómicas presentan importantes similitudes, consecuencia lógica del carácter de básico de la LCEN

Tales leyes son las siguientes:

Andalucía: 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 (modificada por Leyes 2/1992, de 15 de junio y 6/1996, de 18 de julio).

Aragón: Ley 6/1998, de 19 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos de Aragón.

Asturias, Ley 5/1991, de 5 de abril, de Protección de los Espacios Naturales

Baleares: Ley 1/1991, de 30 de enero, de Espacios Naturales y Régimen Urbanístico de las Áreas de Especial Protección de las Islas Baleares (modificada por Leyes 7/1992, de 23 de diciembre; 6/1997, de 8 de julio; 6/1999, de 3 de abril y 1/2000, de 9 de marzo).

Canarias: RDLeg. 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes del Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales Protegidos de Canarias.

Castilla-La Mancha: Ley 9/1999, de 26 de mayo, de Conservación de la Naturaleza.

Castilla-León: Ley 8/1991, de 10 de mayo, de Espacios Naturales de la Comunidad de Castilla-León.

Cataluña: Ley 12/1985, de 13 de julio, de Espacios Naturales.

Comunidad Valenciana, Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de Espacios Naturales Protegidos de la Comunidad Valenciana.

Extremadura: Ley 8/1998, de 26 de junio, de Conservación de la Naturaleza y de Espacios Naturales de Extremadura.

Galicia: Ley 9/2001, de 21 de agosto, de Conservación de la Naturaleza de Galicia.

La Rioja: Ley 4/2003, de 26 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales de La Rioja.

Madrid: Ley 2/1991, de 14 de febrero, de Protección de la Flora y Fauna Silvestres en la Comunidad de Madrid.

Murcia: Ley 4/1992, de 30 de julio, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia (modificada por Leyes 1/1995, de 8 de marzo de Protección del Medio Ambiente en Murcia; y 6/1995, de 21 de abril).

Navarra: Ley 9/1996, de 17 de junio, de Normas reguladoras de los Espacios Naturales.

País Vasco: Ley 16/1994, de 30 de junio, de Conservación de la Naturaleza del País Vasco.

Por lo tanto, en el momento de la redacción del presente trabajo, tan sólo Cantabria no dispone de una ley especial en esta materia.

Una recopilación de la legislación aplicable en materia de espacios protegidos puede encontrarse en GONZÁLEZ NAVARRO, F.; DEL GUAYO CASTIELLA, I.; PÉREZ GÁLVEZ, J. F., *Código Básico de Derecho a la vida*. Eunsa, Navarra, 1998.

[142] Dispone este artículo que: "*Las Comunidades Autónomas con competencia exclusiva en materia de espacios naturales protegidos, y con competencia para dictar normas adicionales de protección en materia de medio ambiente, podrán establecer, además de las figuras previstas en los artículos anteriores, otras diferentes regulando sus correspondientes medidas de protección*".

Aunque algunos autores entendieron que sólo podían hacer uso de esta habilitación aquellas Comunidades Autónomas en las que concurrieran ambas circunstancias –PÉREZ MORENO, A., "Los espacios naturales protegidos" RAAS núm. 10 (1992), pág. 18–, en la actualidad, la doctrina mayoritaria considera que se trata de requisitos alternativos. A este último grupo me adscribo, por cuanto, como se expuesto en el capítulo II de este trabajo –al que me remito–, aunque sólo algunas CCAA asumieron como exclusiva en sus Estatutos la competencia sobre espacios naturales protegidos, el art. 3 c) de la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas de "vía lenta", incluye, entre las competencias de desarrollo legislativo y ejecución, la facultad para aprobar normas adicionales de protección del medio ambiente. Sin entrar en la polémica que la redacción de este artículo ha suscitado, señalar que, de hecho, se ha producido una equiparación entre todas las CCAA, por lo que aquellas que no habían asumido como "exclusiva" la competencia sobre espacios naturales protegidos –como por ejemplo el País Vasco– están plenamente legitimadas para aprobar –aún sin contar expresamente con una competencia estatutaria en esta materia– leyes sobre espacios naturales protegidos, así como, tras la LCEN, crear figuras tuitivas distintas de las previstas en la LCEN en uso de la posibilidad que les otorga el artículo trascrito. Por lo tanto, las CCAA, hayan o no asumido en sus Estatutos la competencia sobre espacios protegidos, podrán ejercerla, en cuanto éstos forman parte del concepto amplio de medio ambiente, sobre el que todas las Autonomías han asumido competencias. Así lo ha

Junto a tales tipos –que constituyen lo que podemos llamar espacios naturales protegidos en "sentido estricto"– existen otras áreas naturales cuya protección deriva del empleo de técnicas previstas en diversas leyes sectoriales (aguas, montes, caza, etc.). Especial mención merecen las vías pecuarias que, aunque no están específicamente contempladas en la LCEN, son citadas en ella a propósito del contenido de los PRUGS de los parques nacionales[143]. También debe tenerse en cuenta que determinadas zonas reciben la protección básica o residual prevista en la legislación urbanística[144].

Por otra parte, destaca la relevancia de las figuras resultantes de tratados o compromisos internacionales asumidos por nuestro país[145] y, en particular, las impuestas por disposiciones de Derecho Comunitario Derivado: las Zonas de Especial Protección para las Aves –ZEPAS– y Zonas de Especial Conservación –ZECONS–, resultado de trasponer las Directivas 79/409/CEE[146], del Consejo, de 2 de abril relativa a la conservación de aves silvestres[147] (conocida como Directiva "Aves Silvestres", en lo sucesivo DAS) y 92/43/CEE, del Consejo, de 21 de mayo, sobre conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres[148] (conocida como Directiva "Hábitats", en adelante, DH) respectivamente. Ambas integran la llamada "Red Natura 2000", cuya puesta en marcha estaba prevista para el año 2004[149]. Estas últimas serán objeto de una especial consideración más adelante.

---

confirmado la STC 102/1995, de 26 de junio cuyo FJ 16º, afirma que: "*Aún cuando el escrutinio de las normas estatutarias pudiera permitir matices y aún autorizar respuestas diferentes, no ocurre así en este caso por obra de la misma Ley que generaliza su regulación para todas las Comunidades Autónomas*".
Añadir que las CCAA pueden declarar protegido un espacio ajustándose a los tipos contemplados en la Ley estatal básica o autonómica previa (acogiéndose a los tipos previstos en una u otra) –como en Andalucía– o bien por medio de leyes particulares, por no existir una Ley general o al margen de esta, caso este último de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai, declarada por el Parlamento Vasco al margen de los tipos previstos en la legislación estatal y autonómica, lo que –por lo demás– determina su exclusión del sistema de espacios naturales protegidos *stricto sensu*.

[143] La Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias (BOE núm. 71, de 24 de marzo), atribuye a éstas novedosas funciones como la de servir de "corredor ecológico" y la de favorecer la ordenación del entorno ambiental. Además se crea una red de Vías Pecuarias mediante la que se pretende garantizar su continuidad.

[144] El Tribunal Supremo ha declarado en varias ocasiones la idoneidad de determinadas figuras de planeamiento (los Planes Especiales) para la protección de los recursos naturales. *Vid.* SSTS de 17 de diciembre de 1985; 11 de julio de 1987 y 23 de marzo de 1998.

[145] Muchas de las cuales, como veremos, tienen un valor puramente honorífico o simbólico al no existir un aparato coercitivo eficaz dependiendo su eficacia de la adopción de mecanismos previstos en el derecho interno.

[146] Según la Exposición de motivos de la LCEN, en ella se traspone la citada Directiva, no obstante para la doctrina dominante, la trasposición de esta directiva se ha producido de forma incompleta.

[147] DOCE L 103, de 25 de abril.

[148] DOCE L 206, de 22 de julio.

[149] Precisamente uno de los puntos sobre los que se prevé que la Unión Europea incida en el futuro es el adecuado funcionamiento de dicha Red. Así se desprende de la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre el Sexto Programa de Acción de la Comunidad Europea en materia de Medio Ambiente "*Medio Ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos*" –COM (2001) 31 final– pág. 5: *"La buena salud y el equilibrio de los sistemas naturales son fundamentales para sostener la vida y el funcionamiento de la sociedad. Es preciso reparar las presiones que ejercen la contaminación, la explotación insostenible del suelo y el mar y los riesgos para la biodiversidad. La plena aplicación de la legislación de medio ambiente es la única solución contra la amenaza de la contaminación. Espacios naturales de gran valor van a disfrutar de la protección del Programa Comunitario Natura 2000, que tiene que aplicarse totalmente. Para ampliar la protección a zonas rurales más extensas se requiere una integración más profunda y efectiva del medio ambiente y la biodiversidad en las medidas que se adopten en relación con la agricultura, el paisaje, la silvicultura y el mar y tomar nuevas iniciativas, por ejemplo, para crear una estrategia sobre suelo en Europa. Se va a prestar más atención a la protección del suelo marino".*

Aparecen, así, una multiplicidad de categorías y técnicas protectoras, que, en la mayoría de los casos, se solapan o yuxtaponen entre sí, pero que, en cualquier caso, han de cumplir un objetivo claro: la protección de aquellos espacios que contienen valores naturales singulares, dentro de una política general de respeto a la naturaleza[150].

En el presente capítulo se expondrá el régimen de los espacios protegidos que se contemplan en el Derecho internacional y comunitario. En los siguientes se hará referencia al régimen jurídico de los espacios protegidos contemplados en la LCEN y en las leyes autonómicas.

2. Las categorías propuestas por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza

La variada tipología de espacios naturales protegidos recogidos en los distintos ordenamientos estatales puede inducir a confusión por la similitud de las terminologías empleadas. Por ello, desde algunas instancias internacionales se promueve una reducción que simplifique y aclare el panorama. Especial valor se otorga a las propuestas de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN)[151], que, periódicamente, identifica unas categorías que sirven de modelo u orientación a los distintos países.

Esta organización parte de la definición de área protegida como "*una superficie de tierra y/o mar, especialmente consagrada a la protección y el mantenimiento de la diversidad biológica, así como de los recursos naturales y los recursos culturales asociados y manejados a través de medios jurídicos u otros medios eficaces*".

Como dice LÓPEZ LILLO[152], esta definición engloba al "universo" de áreas protegidas, de manera que todas las categorías deben ajustarse a la misma. No obstante, si bien todas han de reunir los requisitos generales contenidos en ella, en la práctica, los objetivos específicos para los cuales se manejan las áreas protegidas, son muy diferentes[153].

---

[150] Propósito que se reitera en la Exposición de Motivos de la LCEN, *vid.* párrs. 3º, 4º y 5º.

[151] Fundada en 1948, agrupa a Estados, organismos públicos y organizaciones no gubernamentales. Su sede se encuentra en Gland (Suiza), y dispone de delegaciones en 125 países. En su seno, se crea una Comisión sobre parques nacionales y espacios protegidos, a quien corresponde la iniciativa en esta materia. En 1969, la Asamblea General acuñó el concepto de parque nacional, al que se añaden con posterioridad otras categorías de áreas protegidas, que fueron revisadas en 1978 a propuesta de un Grupo de Tareas Especiales, cuya labor recibió un importante impulso en el Congreso Mundial sobre parques nacionales y áreas protegidas, celebrado en Venezuela en 1992. A raíz de dicho Congreso se suprimen las últimas 5 categorías de la anterior lista de 10 y se adiciona una nueva, lo que se confirma en la decimonovena sesión de la Asamblea General de esta Organización, celebrada en Buenos Aires en enero de 1994.

[152] LÓPEZ LILLO, A., "Los espacios…", *op. cit.*, pág. 179.

[153] LÓPEZ LILLO, A., "Los espacios…", *op. cit.*, pág. 179, enumera como principales objetivos los siguientes:
Investigación científica.
Protección de zonas silvestres.
Preservación de las especies.
Mantenimiento de los servicios ambientales.
Protección de las características naturales y culturales específicas.
Turismo y recreo.
Educación.
Utilización sostenible de los recursos.
Mantenimiento de los atributos culturales tradicionales.

En la última clasificación realizada por esta organización en 1994, se distinguen las siguientes[154]:

1ª. Reserva natural estricta/área natural silvestre

La Reserva Natural estricta se define como: "*área y/o marina que posee algún ecosistema, rasgo geológico o fisiológico y/o especies destacados o representativos, destinada principalmente a actividades de investigación científica y/o monitoreo ambiental*" [155].

Por su parte, el área natural silvestre, se configura como: "*una vasta superficie de tierra y/o mar no modificada o ligeramente modificada, que conserva su carácter e influencia natural, no está habitada de forma permanente o significativa, y se protege y maneja para preservar su condición natural*"[156].

2ª. Parque nacional, que se conceptúa como un "*área terrestre y/o marina natural, designada para:*

a).-proteger la integridad ecológica de uno o más ecosistemas para las generaciones actuales y futuras.

b).- excluir los tipos de explotación u ocupación que sean hostiles al propósito con el cual fue designada el área, y

---

[154] Sobre estas categorías y los criterios que determinan su selección y manejo, *vid*. UICN, *Directrices para las categorías de manejo de áreas protegidas*. UICN, Gland, Suiza, 1994, págs. 195 y ss. Una síntesis de tales criterios puede encontrarse en el documento elaborado por EUROPARC-España, *Plan de acción para los espacios naturales protegidos del estado español*. Documento de Trabajo, marzo 2001, pág. 20, disponible en la dirección: www.europarc-es.org.

[155] UICN, Directrices para…, *op. cit*., pág. 195. Según la UICN, las directrices para la calificación de un espacio como reserva natural son las siguientes:
El área debe ser lo suficientemente amplia para garantizar la integridad de los ecosistemas.
Debe estar considerablemente exenta de intervención humana directa y ser capaz de permanecer en estas condiciones.
La conservación de la biodiversidad del área será a través de la protección y no debe exigir intensas actividades de manejo o manipulación del hábitat.
Con la creación de las mismas, se pretende preservar los ecosistemas en el estado más natural posible y disponer de ejemplos de medio ambiente natural para investigación, seguimiento y educación, reduciendo al mínimo las perturbaciones mediante una planificación cuidadosa, y limitando el acceso del público.

[156] Para la calificación de un área como tal deberán concurrir las siguientes circunstancias:
Debe poseer elevadas calidades naturales, estar gobernada fundamentalmente por las fuerzas de la naturaleza, con un nivel de perturbación humana prácticamente inapreciable o inaudible y debe ser probable que ésta siga ostentando esos atributos si se la somete a las actividades de manejo propuestas.
Tener características ecológicas, geológicas y fisiogeográficas significativas u otro tipo de atributos que revistan valor científico, educativo, escénico o histórico.
Ofrecer oportunidades para disfrutar de la soledad, una vez que se llegue a ella, utilizando medios de transporte sencillos, tranquilos, no contaminantes ni invasores.
Tener el tamaño suficiente para permitir en la práctica este tipo de utilización y preservación.
Con esta figura se pretende preservar áreas inalteradas para el disfrute de las generaciones futuras; mantener los atributos y calidades naturales esenciales del medio ambiente a largo plazo; permitir el acceso del público a niveles, y de un tipo, que contribuyan de la mejor manera posible al bienestar físico y espiritual de los visitantes y la protección de los atributos naturales; permitir a las comunidades humanas autóctonas vivir en esas áreas en bajas densidades y en equilibrio con los recursos disponibles, para preservar sus estilos de vida. *Vid*. UICN, Directrices para…, *op. cit*., pág. 196.

c).- *proporcionar un marco para actividades espirituales, científicas, educativas, recreativas y turísticas, actividades que deben ser compatibles desde el punto de vista ecológico y cultural*"[157].

3ª. En tercer lugar, el monumento natural, se caracteriza como un "*área que contiene una o más características naturales o naturales/culturales específicas de valor destacado o excepcional por su rareza implícita, sus calidades representativas o estéticas o por importancia cultural*"[158].

4ª. El área de manejo de hábitats/especies, se configura como un "*área terrestre y/o marina sujeta a intervención activa con fines de manejo, para garantizar el mantenimiento de los hábitat y/o satisfacer las necesidades de determinadas especies*" [159].

---

[157] Los criterios determinantes de la selección de un área como parque nacional son, según la UICN, los siguientes:
Contener ejemplos representativos de importantes regiones, características o escenarios naturales, en las cuales las especies de animales y plantas, los hábitats y sitios geomorfológicos revistan especial importancia espiritual, científica, educativa, recreativa y turística.
Debe ser lo suficientemente grande como para contener uno o más ecosistemas completos que no hayan sido materialmente alterados por la explotación u ocupación humana.
Con la declaración de los parques se pretende proteger áreas naturales y escénicas de importancia nacional e internacional, con fines espirituales, científicos, educativos, recreativos o turísticos; perpetuar en el estado más natural posible ejemplos representativos de especies, comunidades y paisajes; manejar la utilización del sitio por parte de los visitantes, velando porque dicha utilización re permita mantener el área en estado natural o casi natural; promover el respeto por los atributos que hayan justificado la designación; y tener en cuenta las necesidades de las poblaciones autóctonas, incluyendo el uso de recursos naturales para su subsistencia en la medida en que éstas no afecten adversamente a los otros objetivos. UICN, *Directrices para…, op. cit.*, pág. 197.

[158] Las circunstancias que determinan la declaración de esta categoría son las siguientes:
Contener uno o más rasgos de importancia notable natural o cultural (entre éstos figuran cataratas espectaculares, cavernas, cráteres, fósiles, dunas de arena y formaciones marinas, junto con especimenes únicos o representativos de fauna y flora; las características culturales asociadas pueden incluir habitáculos al interior de cavernas, fortalezas en la cima de acantilados, sitios arqueológicos o naturales que posean importancia patrimonial para las poblaciones autóctonas).
Ser suficientemente amplia como para proteger la integridad de sus características naturales y las zonas inmediatamente circundantes.
Los objetivos que se persigue con la declaración de un monumento natural son, principalmente: proteger las características naturales destacadas de específicas del área; brindar oportunidades para la educación, interpretación y la apreciación del público, en un grado compatible con el objetivo precedente; eliminar la explotación y ocupación hostiles al propósito de la designación; y aportar a las poblaciones residentes beneficios que sean compatibles con los otros objetivos. UICN, *Directrices para…,op. cit.*, pág. 198.

[159] Para la declaración de este tipo, es precisa la concurrencia de las circunstancias siguientes:
El área debe desempeñar una función importante en la protección de la naturaleza y en la supervivencia de las especies, comprendiendo, según proceda, zonas de reproducción, humedales, arrecifes de coral, estuarios, praderas y pastizales, bosque o zonas de reproducción, incluidos los herbarios marinos.
Debe ser tal que en ella la protección del hábitat resulte esencial para el bienestar de especies de flora importantes a nivel nacional o loca, o especies de fauna residentes o migratorias.
Su conservación dependerá de la intervención activa de la autoridad encargada de su manejo.
El tamaño dependerá de las necesidades del hábitat de las especies que se han de proteger, y puede variar de relativamente pequeño a muy extenso.
Con su declaración se pretenden los siguientes objetivos: mantener el hábitat en las condiciones necesarias para proteger a importantes especies, grupos de especies, comunidades bióticas o características físicas cuando ello exija cierto tipo de manipulación humana para un manejo óptimo; facilitar la investigación científica y el monitoreo como principales actividades asociadas a un manejo sostenible de los recursos; establecer áreas limitadas con fines educativos, para que el público aprecie las características de los hábitats en cuestión y de la actividades de manejo de la vida silvestre; excluir y, por lo tanto prevenir, la explotación u ocupación hostiles a los propósitos de la designación; y aportar a las poblaciones que viven dentro del área designada beneficios que sean compatibles con los otros objetivos de manejo. UICN, *Directrices para…, op. cit.*, pág. 199.

5ª. El paisaje terrestre o marino protegido, se concibe como una "*superficie de tierra, con costas y mares, según el caso, en la cual las interacciones del ser humano y la naturaleza a lo largo de los años ha producido una zona de carácter definido con importantes valores estéticos, ecológicos y/o culturales, y que a menudo alberga una rica diversidad biológica. Salvaguardar la integridad de esta interacción tradicional es esencial para la protección, el mantenimiento y la evolución del área*" [160].

6ª. Por último, el área protegida con recursos manejados, es un espacio que "*contiene predominantemente sistemas naturales no modificados, que es objeto de actividades de manejo para garantizar la protección y el mantenimiento de la diversidad biológica a largo plazo, y proporcionar al mismo tiempo un flujo sostenible de productos naturales y servicios para satisfacer las necesidades de la comunidad*"[161].

3. Figuras tuitivas que resultan de Convenios Internacionales suscritos por España

3.1. Enumeración y rasgos fundamentales

3.1.1 Humedales de importancia internacional

Los humedales constituyen el único ecosistema del planeta que posee un Convenio Internacional para su conservación: la Convención de Ramsar sobre Humedales de Importancia Internacional[162].

---

[160] Como criterios de selección de un área se citan los siguientes:
Poseer paisajes (terrestres y/o marinos con costas e islas, según el caso) de gran calidad escénica, con diversos hábitat y especies de flora y fauna asociados, así como manifestaciones prácticas del uso del tierras y organizaciones sociales únicas o tradicionales, de lo que deben dar testimonio los asentamientos humanos y las costumbres, los medios de subsistencia y las creencias locales.
Brindar oportunidades al público para disfrutar de ellas a través de la recreación y el turismo, en el marco de sus estilos de vida y actividades económicas habituales.
Con su declaración se persigue preservar la interacción armoniosa entre la naturaleza y la cultura; promover estilos de vida y actividades económicas compatibles con la preservación de la trama social y cultural de las comunidades locales; conservar la diversidad biológica y paisajística; ofrecer oportunidades de recreo y turismo que estén en consonancia, por su carácter y magnitud, con las calidades esenciales de estas áreas; alentar las actividades científicas y educativas que contribuyan al bienestar a largo plazo de las poblaciones residentes y estimular el apoyo público a favor de al protección ambiental de dichas áreas; y aportar beneficios a las comunidades locales, y contribuir a su bienestar, a través del suministro de productos naturales (como los derivados de los bosques y la pesca) y la prestación de servicios (como abastecimiento de agua potable o generación de ingresos a partir de formas sostenibles de turismo). UICN, Directrices para…, *op. cit.*, pág. 200.

[161] Para que una zona pueda acogerse a esta modalidad es preciso que: al menos las dos terceras partes de la superficie esté en condiciones naturales (aunque el área también puede contener zonas limitadas de ecosistemas modificados, no se considera adecuada la presencia de grandes plantaciones comerciales) y que sea lo suficientemente amplia como para poder tolerar la utilización sostenible de sus recursos a largo plazo.
Con su declaración se pretende proteger y mantener a largo plazo la diversidad biológica y otros valores naturales del área; promover prácticas de manejo racionales con fines de producción sostenible; preservar la base de recursos naturales contra la enajenación de otras modalidades de utilización de tierras que sean perjudiciales para la diversidad biológica del área; y contribuir al desarrollo regional y nacional. UICN, *Directrices para…, op. cit.*, pág. 201.

[162] Toma su nombre de la ciudad Iraní donde se aprobó el 2 de febrero de 1971. Ratificado por Instrumento de 18 de marzo de 1982, BOE núm. 199, de 20 de agosto de 1982. Desde su firma se ha producido la adhesión de 1.079 áreas

Dicho Convenio proporciona, en sus dos primeros artículos, la siguiente definición de los mismos: *"se consideran humedales, las extensiones de marismas, pantanos, turberas o superficies cubiertas de agua, sean éstas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros*"[163]; se añade que "*Además, podrán comprender zonas de bordes fluviales o de costas adyacentes al humedal, así como las islas o extensiones de agua marina de un profundidad superior a los seis metros en marea baja, cuando se encuentren dentro del humedal*".

Esta definición es aceptada internacionalmente y se caracteriza por incluir un gran número de hábitats acuáticos y otros que no se pueden considerar estrictamente acuáticos como islas, playas y otras zonas costeras. Sin embargo, difiere de las contenidas en las principales leyes estatales españolas: en primer lugar, el Texto Refundido de la Ley de aguas, de 20 de julio de 2001[164], define las zonas húmedas como "*zonas pantanosas o encharcadizas incluso las creadas artificialmente*"[165]; por su parte, la Ley de Costas, de 28 de julio de 1988[166], no recoge una definición de humedal, aunque incluye en su artículo 3.1 los "*humedales costeros que estén influidos por la dinámica marina*", lo que implica reconocer la variabilidad de los humedales costeros así como su naturaleza inundable, regular y dinámica.

Para la protección de las zonas húmedas, el Convenio promueve la elaboración de una lista de humedales ("Lista Ramsar") a la que los Estados signatarios deben aportar, al menos, un espacio. La inclusión de una zona en dicha lista genera para los Estados obligaciones de planificación, información[167], conservación y gestión[168]. Además, cualquier retirada que un Estado pretenda hacer de un espacio de la lista debe hacerse *"por razones urgentes de interés nacional*" y debe ser compensada con el establecimiento de otras zonas protegidas.

Recientemente se ha aprobado en nuestro país el "*Plan Estratégico Español para la Conservación y Uso Racional de los Humedales*", que pretende ser el instrumento marco de integración de todas las políticas sectoriales que permita coordinar y controlar una multiplicidad de actuaciones de forma compatible con la conservación de estos ecosistemas[169].

---

a la Lista, que representan alrededor de 80 millones de hectáreas, repartidas entre los 122 países que actualmente han ratificado el Convenio.

[163] Art. 1.1

[164] BOE núm. 176, de 24 de julio.

[165] Art. 111.

[166] BOE núm. 181, de 29 de julio.

[167] Art. 3.

[168] Art. 4.

[169] Disponible a texto completo en la siguiente dirección de internet: www.mma.es/conserv_nat/planes/plan_humed/plan_humed.htm

En España existen actualmente 49 humedales incluidos en la Lista Ramsar[170].

3.1.2. Reservas de la biosfera

Esta figura surge bajo los auspicios de la UNESCO, a través de su programa *Man and Biosphere* (MAB)[171], con el fin de compatibilizar la conservación de los recursos biológicos con el uso sostenible de los mismos[172]. Las reservas de la biosfera se definen[173] como "*zonas de ecosistemas terrestres o costeros/marinos, o una combinación de los mismos, reconocidas en el plano internacional como tales en el marco del Programa sobre el Hombre y la Biosfera de la UNESCO*"[174].

---

[170] Datos que figuran en la página web del Ministerio de Medio Ambiente, actualizados a febrero de 2003. *Vid* www.mma.es/conserv_nat/acciones/humedales/html/comite/lista_ramsar.htm.
Debe tenerse en cuenta que, algunos humedales –no todos– son calificados simultáneamente como ZEPAS. La Comunidad Autónoma Andaluza cuenta con 9 humedales incluidos en la Lista que son los siguientes: Salinas de Cabo de Gata; Albufera de Adra; Lagunas de Cádiz (Medina y Salada); Bahía de Cádiz; Lagunas del Sur de Córdoba (Zóñar, Rincón y Amarga); Marismas del Odiel; Doñana; Laguna de Fuentepiedra; Embalses de Cordobilla y Malpasillo, según la información facilitada en la página web de la Consejería de Medio Ambiente de esa Comunidad (www.juntadeandalucia.es/medioambiente/humedales/tablas/localizacion.html) y en la del Ministerio de Medio Ambiente (http://194.224.130.163/conserv_nat/acciones/humedales/html/comite/mapa.htm).

[171] Este programa se puso en marcha tras la celebración, en 1968, de la Conferencia sobre la Conservación y el Uso Racional de los Recursos de la Biosfera de la UNESCO.
El concepto de reserva de la biosfera, surge como clave para compatibilizar los objetivos, aparentemente antagónicos, de conservación de la biodiversidad, fomento del desarrollo económico y mantenimiento de los valores culturales asociados. Esta figura se concibe con el fin de proporcionar áreas para experimentar, perfeccionar e implementar dicho objetivo. Desde sus inicios, en 1971, el Programa MAB se plantea como una actividad basada en la investigación interdisciplinaria entre ciencias naturales y sociales que incluía la participación de las poblaciones humanas en sus trabajos de conservación de áreas y recursos naturales.
En 1984, se elabora el Plan de Acción sobre reservas de la biosfera, cuyo origen se encuentra en el Primer Congreso Internacional sobre reservas de la biosfera, celebrado en Minsk en 1983. Con posterioridad, la llamada "*Estrategia de Sevilla*", aprobada en la Conferencia Internacional sobre reservas de la biosfera, celebrada en esta ciudad en 1995, definió la función de desarrollo en paridad con las de conservación y la logística, además de aprobar el Marco Estatutario de la Red Mundial de reservas de la biosfera, con el que se proporciona a esta materia un corpus jurídico del que, hasta ahora, carecía.
Sobre el origen de esta figura, *vid*. las conclusiones recogidas en la página web de la Secretaría de Desarrollo Sustentable y Política Ambiental (Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente), de Argentina, www.medioambiente.gov.ar/mab/programa/origen.html.

[172] Aunque este programa obedecía en sus comienzos a un deseo puramente conservacionista posteriormente ha incorporado otros componentes como el desarrollo de la investigación, la promoción de la formación y educación ambiental y la consideración de las poblaciones. El art. 3 del Marco Estatutario (*vid*. nota siguiente) recoge tales fines, al indicar que: *"Las reservas de la biosfera, combinando las tres funciones que se exponen a continuación, deberán procurar ser lugares de excelencia para el desarrollo sostenible en escala regional:*
Conservación: contribuir a la conservación de los paisajes, los ecosistemas, las especies y la variación genética.
Desarrollo: fomentar un desarrollo económico y humano sostenible desde los puntos de vista sociocultural y ecológico.
Apoyo logístico: prestar apoyo a proyectos de demostración, de educación y capacitación sobre el medio ambiente y de investigación y observación permanente en relación con cuestiones locales, regionales, nacionales y mundiales de conservación y desarrollo sostenible".

[173] Art. 1 del Marco Estatutario de la Red Mundial de reservas de la biosfera, adoptado –junto el documento denominado "*Estrategia de Sevilla*"– por Resolución 28 C/2.4, de la Conferencia General de la UNESCO en noviembre de 1995. El texto del Marco estatutario está disponible en la dirección de internet: www.unesco.org.uy/mab/marco.

[174] Cada reserva de la biosfera debe contener tres elementos:
Una o más "zonas núcleo" que se beneficien de protección a largo plazo y permitan conservar la diversidad biológica de los ecosistemas menos alterados y realizar investigaciones y otras actividades poco perturbadoras, como por ejemplo las educativas.
Una "zona tampón" bien definida (que generalmente circunda las zonas núcleo o colinda con ellas) que se utiliza para actividades compatibles con prácticas ecológicas racionales, como la educación ambiental, la recreación, el turismo ecológico y la investigación aplicada y básica.

Los criterios a tener en cuenta para que una zona pueda ser designada como tal son los siguientes[175]: contener un mosaico de sistemas ecológicos representativos de regiones biogeográficas importantes, que comprenda una serie progresiva de formas de intervención humana; tener importancia para la conservación de la diversidad biológica; ofrecer posibilidades de ensayar y demostrar métodos de desarrollo sostenible en escala regional; tener dimensiones suficientes para cumplir las tres funciones atribuidas a tales reservas: conservación, desarrollo y apoyo logístico; cumplir las funciones mencionadas en el artículo 3, mediante el sistema de zonificación propuesto en el que se diferencian una o varias zonas núcleo, una o varias tampón y una zona exterior de transición; aplicar disposiciones organizativas que faciliten la integración y participación de una gama adecuada de sectores, entre otros, autoridades públicas, comunidades locales e intereses privados, en la concepción y ejecución de las funciones de la reserva de la biosfera; haber tomado las medidas para dotarse de mecanismos y política o plan de gestión adecuados, autoridad o dispositivo institucional encargado de su aplicación y de programas de investigación, observación permanente, educación y capacitación.

El principal problema que presenta esta figura protectora es la carencia de un instrumento vinculante en el derecho internacional o interno, por lo que su eficacia es muy limitada[176]. En efecto, aunque en 1995 se aprobó en Sevilla el Marco Estatutario de la Red Mundial de Reservas de la Biosfera, éste carece de fuerza de obligar, por lo que depende de los Estados recoger dicha categoría en sus ordenamientos internos, así como la determinación de las condiciones en las que se podrá designar un área como tal[177].

Una "zona de transición flexible" (o área de cooperación) que puede comprender variadas actividades agrícolas, asentamientos humanos y otros usos, donde las comunidades locales, los organismos de gestión, los científicos, las organizaciones no gubernamentales, los grupos culturales, el sector económico y otros interesados, trabajen conjuntamente en la administración y el desarrollo sostenible de los recursos de la zona.
Vid. art. 4.5 del Marco Estatutario.
En la mayoría de los casos las "zona núcleo" y "tampón" son designadas total o parcialmente como protegidas. También es frecuente que dentro de las reservas de la biosfera se incluyan parques nacionales o reservas naturales y/o otros sitios reconocidos internacionalmente, como los humedales de importancia internacional incluidos en Ramsar.

[175] Art. 4 del Marco Estatutario.

[176] Hasta el punto que se ha dicho que su declaración no produce otro efecto que el meramente simbólico: el otorgamiento de una "etiqueta de prestigio" con nula trascendencia práctica.

[177] El art. 2.3 del Marco Estatutario, dispone que: *"Cada reserva de la biosfera quedará sometida a la jurisdicción soberana de los Estados en que esté situada. En virtud del presente Marco Estatutario, los Estados adoptarán las medidas que consideren necesarias conforme a su legislación nacional*". Al amparo de esta previsión, y de las recomendaciones contenidas en la "*Estrategia de Sevilla*" –entre las que se halla la de establecer un órgano nacional de asesoramiento y coordinación de tales reservas–, el Decreto 213/1999, de 13 de octubre de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía (BOJA núm. 135, de 20 de noviembre de 1999), crea el *Comité de reservas de la biosfera de Andalucía*, como órgano colegiado de asesoramiento y coordinación de la Junta en materia de reservas de la biosfera, adscrito a la Consejería de Medio Ambiente, con las siguientes funciones (art. 2):
Coordinar la gestión de las reservas andaluzas mediante la elaboración de directrices, estrategias, líneas generales de actuación, programas o cualquier otro instrumento que contribuya a la consecución del citado objetivo.
Prestar asesoramiento al representante andaluz en la Comisión Nacional Española de Cooperación con la UNESCO y a cualquier otro órgano con funciones sobre reservas de la biosfera, cualquiera que fuera su ámbito.
Informar con carácter previo las propuestas de designación de nuevas reservas.
Elaborar propuestas sobre acciones de investigación, conocimiento, sensibilización y divulgación en esta materia.

La LCEN no menciona esta figura, de manera que las CCAA podrán recogerla en sus leyes respectivas, o declararla de forma independiente por medio de una ley específica, como ha ocurrido en el País Vasco con la Reserva de la Biosfera de Urdaibai[178].

Como consecuencia de todo ello, su declaración se ha superpuesto a la de otras figuras protectoras, si bien, durante los últimos años se han producido algunas que rebasan el ámbito de un espacio natural concreto, como ocurre en las islas de Menorca o Lanzarote.

Corresponde al Consejo Internacional de Coordinación del programa MAB la designación de las zonas que serán incluidas en la Red mundial, para lo cual ha de seguir el *iter* siguiente[179]:

Los Estados, por medio de los Comités Nacionales del MAB, presentarán a la Secretaría sus propuestas de designación con la correspondiente documentación justificativa, tras haber identificado los lugares que reúnan los criterios especificados en el Marco Estatutario[180].

La Secretaría verificará el contenido del expediente y la documentación y en caso de que la propuesta esté incompleta, solicitará al Estado que la presenta, la información complementaria precisa.

Promover el conocimiento y difusión de los valores de las reservas andaluzas.
Proponer al Consejero de Medio Ambiente la designación de nuevas reservas en Andalucía, o la modificación de las existentes
Promover el intercambio de información entre los órganos gestores de las Reservas andaluzas y los órganos de la UNESCO, en particular con el Consejo Internacional de Coordinación del Programa MAB y con el Comité Consultivo sobre reservas de la biosfera.

[178] Urdaibai se declaró primero Reserva de la Biosfera por la UNESCO, en 1984. Cinco años más tarde se declara Reserva de la Biosfera por Ley 5/1989, de 6 de julio (BOPV núm. 145, de 29 de julio), a través de la que se proporciona un régimen singular, al margen de las previsiones de la LCEN y de la Ley de Conservación de la Naturaleza del País Vasco. Sobre la consideración de Urdaibai como figura al margen del sistema de espacios naturales protegidos y la problemática que ello acarrea, *vid*. LAZCANO BROTONS, I., "Dos notas jurídicas en torno a la Reserva de la Biosfera de Urdaibai", RVAP núm. 44 (1996), págs. 213 a 229.
Contra la Ley 5/1989, de 6 de julio, se interpuso recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno de la Nación. La STC 156/1995, de 25 de octubre (BOE, de 28 de noviembre de 1995), lo resuelve a favor del legislador autonómico. En ella el alto Tribunal se pronuncia sobre otras cuestiones en las que –por ahora– no entraré, sin que discuta la competencia del legislador vasco para crear una figura distinta de las previstas en la Ley básica estatal –parques, reservas naturales, monumentos naturales y paisajes protegidos) o en la autonómica (parques naturales, biotopos protegidos y árboles singulares), lo que justifica en "*las peculiaridades de esta zona*" (*vid*. FJ 2º).
No obstante, esta posibilidad plantea, como ha puesto de manifiesto LAZCANO BROTONS, I. "Dos cuestiones…", *op. cit*., pág. 218- importantísimos problemas, en cuanto puede constituir una peligrosa vía para eludir los rigurosos requisitos y consecuencias previstas en las disposiciones sobre espacios naturales protegidos. Añadir que, amén de la inexcusable marginación del sistema general que la Ley aludida produce, esta práctica provoca una importante situación de inseguridad jurídica, peligroso precedente que puede legitimar en el futuro similares leyes autonómicas, que complicarían aún más el por sí intrincado panorama actual.

[179] Art. 5 del Marco Estatutario de la Red Mundial de reservas de la biosfera.

[180] Art. 4.

Las propuestas serán examinadas por el Comité Consultivo sobre Reservas de la Biosfera, que presentará una recomendación al Comité Internacional del Programa MAB, que decidirá sobre la designación.

El Director General de la UNESCO comunicará al Estado interesado la decisión del Comité Internacional[181].

Las Reservas que se designen, o las designadas antes de la adopción del Marco Estatutario, se incluirán en la Red Mundial de Reservas de la Biosfera y quedarán sujetas a las disposiciones de aquel. No puede olvidarse que, de conformidad con el sistema constitucional de reparto de competencias sobre medio ambiente, ni el Estado, ni el Comité MAB, podrán hacer solicitudes a la UNESCO sin la previa propuesta de la Comunidad Autónoma involucrada.

3.1.3. Patrimonio natural

En el Convenio de la UNESCO hecho en París en 1972[182], se prevé la protección de dos ámbitos distintos: el cultural y el natural. Este último el que ahora nos interesa. Respecto al mismo, el Convenio adopta una visión estrechamente ligada a los criterios estéticos al considerar como tal[183]: los monumentos naturales constituidos por formaciones físicas y biológicas o por grupos de esas formaciones que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista estético o científico; las formaciones geológicas y fisiográficas y las zonas estrictamente delimitadas que constituyan el hábitat de especies animales y vegetales amenazadas, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista estético o científico; los lugares naturales o las zonas naturales estrictamente delimitadas, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista de la ciencia, de la conservación o de la belleza natural.

Para dar cumplimiento a los fines del mismo, se prevé que los Estados deberán elaborar unas listas en las que se incluirán los bienes –naturales o culturales– estimados de "*valor universal*". Tal inclusión genera una obligación de identificar, proteger, conservar y revalorizar los bienes en cuestión y tiene como consecuencia principal el que los Estados puedan acceder a las ayudas concedidas por el Fondo del Patrimonio Mundial.

3.1.4. Zonas especialmente protegidas del mediterráneo

Su existencia resulta del Convenio de Barcelona de 1976 de Protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación[184], que se completa con un protocolo de

[181] El mismo procedimiento habrá de seguirse para modificar la extensión de una reserva ya existente.

[182] Concretamente, este Convenio es resultado de la decimoséptima reunión de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, celebrada en la capital francesa del 17 de octubre al 21 de noviembre de 1972.

[183] Art. 2.

[184] BOE núm. 44, de 21 de febrero de 1978.

1982[185], sustituido, posteriormente por otro en 1995. En éste último se distinguen entre[186] las zonas especialmente protegidas y zonas especialmente protegidas de importancia para el Mediterráneo.

4. Las figuras protectoras previstas en el Derecho comunitario.

Las Directivas 79/409/CEE[187] (DAS) y 92/43/CEE (DH)[188], constituyen la contribución comunitaria al mantenimiento de la biodiversidad[189]. Con este fin se prevé la creación de *Natura 2000* integrada por las ZEPAS y ZECONS declaradas al amparo de una y otra directiva respectivamente.

4.1. Las zonas de especial protección para las aves (ZEPAS)

La DAS se considera la primera disposición comunitaria sobre espacios naturales protegidos[190]. A pesar de lo que su nombre indica, en ella no sólo se pretende la protección de las aves sino también sus hábitats en cuanto condición indispensable para conseguir una efectiva protección de aquellas[191]. Es decir, es necesario conservar los hábitats para conservar las especies, de manera que se contempla, por una parte, la protección y ordenación de ciertas zonas y, por otra, la restauración y desarrollo de nuevos biotopos. Estas zonas han de incluirse en una red de áreas protegidas repartidas por todo el ámbito comunitario y reciben el nombre de *Zonas de Especial Protección para las Aves* (ZEPAS)[192].

---

[185] Ratificado por instrumento de 21 de diciembre de 1987, BOE núm. 9, de 11 de enero de 1988.

[186] Sobre su concepto, protección, procedimiento de designación y gestión me remito a GARCÍA URETA, A., Espacios Naturales…, *op. cit*., págs. 211 y ss.

[187] DOCE L 103, de 25 de abril de 1979. Esta Directiva incorpora al Derecho Comunitario los principios contenidos en el Convenio de Berna relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio natural en Europa, de 19 de septiembre de 1979.

[188] DOCE L 206, de 22 de julio de 1992. Un riguroso análisis de esta Directiva puede encontrarse en ASPAS ASPAS, J. M., "La conservación de la naturaleza en el Derecho Comunitario Derivado. La Directiva Hábitats", en LÓPEZ RAMÓN, F., (Dir.), Régimen jurídico…, op, cit., págs. 57 a 84. *Vid,* también, LAZCANO BROTONS, I., "La trasposición de la normativa ambiental comunitaria en materia de espacios naturales protegidos", en GARCÍA URETA, A. *Transposición y control de la normativa ambiental comunitaria* IVAS, Oñato, 1998, págs. 163 y ss.; GARCÍA URETA, A.; ARROSPIDE ERKOREKA, I., "Sobre la trasposición de tres normas ambientales comunitarias en el derecho estatal", *RVAP* núm. 46 (1996), págs. 47 a 54 y 78 a 84.

[189] ASPAS ASPAS, J. M., "La conservación…", *op. cit*., pág. 60.

[190] Para un análisis detallado de la misma, *vid*. LAZCANO BROTONS, I., "La trasposición … op. cit., págs. 163 y ss. También pueden consultarse los trabajos de FERNÁNDEZ DE TEJADA, F., "Las estrategias europeas e internacionales para la protección de los espacios naturales", en AZQUETA OYARZUN, D.; PÉREZ Y PÉREZ, L. (Coords.) Gestión de…, *op. cit*., págs. 31 y ss.; MARTÍN MATEO, R., Tratado de… (Vol. III), *op. cit*., págs. 332 y ss.

[191] "*Considerando que la preservación, el mantenimiento o el restablecimiento de una diversidad y de una superficie suficiente de hábitats son indispensables para la conservación de todas las especies de aves; que determinadas especies de aves deben ser objeto de medidas de conservación especiales con respecto a su hábitat con el fin de asegurar su supervivencia y su reproducción dentro de su área de distribución; que dichas medidas deben asimismo tener en cuenta las especies migratorias y estar coordinadas con miras al establecimiento de una red coherente".*

[192] Las CCAA, competentes en la protección de espacios, han designado hasta mayo de 2002, 303 ZEPAS, que ocupan algo más de 6 millones de hectáreas, un 12 % del territorio nacional. Este proceso todavía no ha terminado en muchas de ellas.

Para conseguir los fines previstos en la DAS, el artículo 3 de la misma exhorta a los Estados Miembros a "*tomar todas las medidas necesarias para preservar, mantener o restablecer una diversidad y una superficie suficiente de hábitats para todas las especies de aves contempladas en el artículo 1*". Este último artículo se refiere a "*todas las especies que viven normalmente en estado salvaje en el territorio europeo de los Estados Miembros*".

En cuanto a las zonas idóneas para ser declaradas ZEPAS, el artículo 4 DAS se refiere a "*los territorios más adecuados en número y superficie para la conservación en éstos de las aves mencionadas en el anexo I de la Directiva*[193], *con el fin de asegurar su supervivencia y reproducción en su área de distribución*".

En resumen, de la DAS emanan las siguientes obligaciones para los Estados: a).- incorporar al derecho interno medidas tendentes tanto a la conservación de las aves como a los hábitats de determinadas especies; b).- declarar ZEPAS en base a los criterios previstos en ella; y c).- establecer medidas para evitar la contaminación o el deterioro de dichas ZEPAS y las perturbaciones a las aves, en la medida que tengan efectos significativos sobre su supervivencia y reproducción.

Las ZEPAS pueden considerarse verdaderos espacios naturales protegidos en cuanto en ellas concurren todos los requisitos necesarios para ello (físico, formal y teleológico). En un principio, no aparecían expresamente contempladas en la LCEN, aunque sí en algunas leyes autonómicas[194]. El silencio de la LCEN dio lugar a un importante debate en la doctrina sobre si se había producido o no la efectiva trasposición de esta Directiva al derecho español[195], y condujo a que durante la tramitación de la Ley 41/1997, de 5 de noviembre, por la que se adaptaba la LCEN a la STC 102/1995, de 26 de junio, algunos Grupos Parlamentarios presentaran enmiendas en las que se demandaba su reconocimiento expreso en la LCEN[196], reconoci-

---

[193] Anexo que se refiere a las especies amenazadas de extinción y las vulnerables a determinadas modificaciones de su hábitat. También se obliga a los Estados a adoptar medidas semejantes respecto a las especies migratorias no contempladas en el citado Anexo cuya llegada sea regular.

[194] Como Navarra (art. 22.1 e) de la Ley Foral 2/1993; disp. adic. 2ª de la Ley Foral 9/1996, de 17 de junio).

[195] Como dice LAZCANO BRONTONS, I., "La trasposición…", *op. cit.*, pág. 170 "*Aunque la LCEN aluda a esta Directiva en su Exposición de Motivos, la trasposición de la misma se hace de manera parcial, solamente en las referencias a la protección de la flora y la fauna pero en absoluto mediante una específica mención a la existencia de la categoría de ZEPAS*". Tampoco pueden considerarse como normas de trasposición las referencias de la Ley de Aguas (art. 41.2) o de la de Costas (art. 3.1) que no mencionan para nada el objetivo de conservación de los hábitats de ciertas aves silvestres. Por el contrario FERNÁNDEZ DE TEJADA, F., "Las estrategias…", *op. cit.*, pág. 34, entiende que esta trasposición se realizó con la promulgación de la LCEN y los reglamentos que la desarrollan.

[196] La inclusión de las ZEPAS en el catálogo de espacios protegidos en sentido estricto, se propuso en una enmienda presentada por el Grupo Parlamentario Federal Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya, en la que además se propugnaba la inclusión de las ZECONS y los Humedales de Importancia Internacional, de manera que el total de figuras se elevaba a siete: parques, reservas naturales, monumentos naturales, paisajes protegidos, zonas de especial protección para las aves, zonas de especial conservación y humedales de importancia internacional, (BOCG-CD, núm. 25-6, de 26 de marzo de 1997, pág. 16). Dicha propuesta suponía la adición de nuevos artículos a la LCEN (17 bis; 17 ter; 17 quater y 17 quinquies) en los que se definían las nuevas categorías y se declaraba de forma expresa la compatibilidad de éstas con las ya previstas.

miento que, sin embargo, no se produjo[197]. Finalmente, dicha incorporación ha tenido lugar como consecuencia de la aprobación de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes[198] (LMo), cuya disposición final primera introduce un nuevo Capítulo (II bis) en la LCEN[199] con la rúbrica "*De la Red Ecológica Europea Natura 2000",* en el que hace expresa referencia a las ZEPAS y las ZECONS, aunque sin incluirlas en la enumeración de los espacios protegidos "clásicos", que permanece inalterada[200].

Por lo demás, indicar que es frecuente que un mismo espacio se califique, simultáneamente, como ZEPA y espacio natural protegido[201] en sentido estricto (parque, reserva, etc.). No obstante, es importante resaltar que los fines de ambas clasificaciones son divergentes, pues así como no existe obligación de declarar ninguno de los espacios naturales protegidos previstos en la legislación estatal o autonómica, la presencia de alguna de las aves prevista en el anexo I de la DAS obliga a los Estados a declarar una ZEPA[202]. Además, dicha coincidencia no garantiza que el Estado en cuestión cumpla de una manera efectiva las obligaciones que le impone la DAS. Para dilucidar esta cuestión deberá atenderse al régimen sustantivo del espacio para comprobar si se cumplen las obligaciones previstas en el artículo 4[203]

El mismo fin perseguía la enmienda presentada por el Grupo Parlamentario socialista, si bien con una diferencia de matiz, pues en ella se proponía aunar los tres nuevos tipos (ZEPAS, ZECONS y Humedales de Importancia Internacional, a los que adicionaba las reservas de la biosfera) bajo el epígrafe de "*otros Espacios Naturales de interés internacional*", entendiendo por tales "*aquellos que se encuentran catalogados en los Convenios Internacionales ratificados por España y en las diferentes Directivas comunitarias y que no tienen la catalogación de ninguna de las categorías establecidas en las letras a, b y c del apartado anterior"* (apartados referidos a los parques, las reservas naturales los monumentos naturales y los paisajes protegidos). *Vid*. BOCG-CD, núm. 25-6, de 26 de marzo de 1997.
Además, ambos Grupos presentaron enmiendas de totalidad al proyecto.

[197] La inadmisión de tales enmiendas se fundó en la inadecuación del momento de su propuesta (el debate de la Ley 41/1997), cuyo fin era única y exclusivamente adaptar la LCEN a lo dispuesto por el Tribunal Constitucional en su sentencia 102/1995, de 26 de junio, sin perjuicio de que se admitiera explícitamente, por la entonces Ministra de Medio Ambiente –Doña Isabel Tocino Biscarolasaga–, la necesidad de llevar a cabo una profunda reforma de la LCEN: *"(…) este es señorías –y no otro– el objeto de esta modificación parcial de la Ley 4/1989 que hoy el Gobierno trae a esta Cámara. Por tanto, si estamos queriendo adecuar la legislación a la sentencia del Tribunal Constitucional, ciñámonos y juzguemos si a partir de la aprobación de esta modificación de la ley vamos a tener la posibilidad de gestionar, desde la legalidad, los parques nacionales que no están pudiendo ser gestionados (….).*
Señorías, no tengo ningún inconveniente, sino todo lo contrario, y estamos trabajando en esa futura reforma, con la que estoy plenamente de acuerdo, que requiere toda la Ley 4/1989 y que hoy se autoenmiendan con un debate de totalidad, con texto alternativo, los propios autores de la Ley (…).

[198] BOE núm. 280, de 22 de noviembre.

[199] Arts. 20 bis, 20 ter y 20 quater.

[200] Art. 12 LCEN.

[201] De hecho, las primeras 44 primeras áreas designadas como ZEPAS, surgieron de la consideración de espacios naturales protegidos. A partir de 1989, se dio un paso más no supeditando la declaración a si el espacio estaba o no protegido.

[202] Así lo destacó el TJCE en la sentencia de 2 de agosto de 1993, asunto C-355/1990 sobre las Marismas de Santoña, FJ 26º: "(…) *si bien es verdad que los Estados miembros gozan de cierto margen de apreciación en cuanto a la elección de las zonas de protección especial, sin embargo, la clasificación de dichas zonas obedece a ciertos criterios ornitológicos –se introduce, por lo tanto un elemento objetivo para la declaración– determinados por la Directiva, tales como, por una parte, la presencia de aves enumeradas en el Anexo I y, por otra, la calificación de un hábitat como zona húmeda".*

[203] Así ocurrió en nuestro país con las Marismas de Santoña. El TJCE en su sentencia de 2 de agosto de 1993, consideró insuficiente la clasificación de tales marismas como reserva natural, pues como indica dicho Tribunal (en particular, *vid*. FJ 28º y 29º): *"en cuanto a la declaración de las marismas de Santoña como reserva natural mediante la Ley número 6, de 27 de marzo de 1992, no se puede considerar que satisfaga las exigencias establecidas por la Directiva, tanto en lo relativo a la extensión territorial de dicha zona como a su estatuto jurídico de protección.*

de la DAS. En todo caso, si el espacio es exclusivamente ZEPA sin que exista una clasificación como espacio natural protegido, la necesidad de protección es incuestionable por aplicación de las previsiones de la misma.

En cuanto al procedimiento de declaración, la DAS, a diferencia de la DH, no regula el procedimiento comunitario para la declaración de estas zonas[204]. Por su parte, la LCEN se limita a señalar en el párrafo 3º de su artículo 20 quater que: "*Las Comunidades Autónomas darán cuenta al Ministerio de Medio Ambiente de las zonas de especial protección para las aves declaradas en su ámbito respectivo, a efectos de su comunicación a la Comisión Europea, de conformidad con lo establecido en el artículo 10 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*".

Por tanto, si algo queda claro en la LCEN, es que la declaración de las ZEPAS es competencia de las CCAA que deberán ponerlo en conocimiento del Ministerio de Medio Ambiente para su comunicación a la Comisión Europea[205]. Nada se dice sobre el mecanismo que habrá de seguirse para comunicar a la Comisión la designación efectuada, por lo que puede considerarse que[206] será de aplicación lo dispuesto en los artículos 4.3 y 12.1 de la Directiva 79/409 y al artículo 10[207] de la LRJAP.

4.2. Las zonas de especial conservación (ZECONS)

La DH completa la normativa comunitaria en materia de conservación de la naturaleza que inicia la DAS, con el fin de conseguir "*el mantenimiento o el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los hábitats naturales y de las*

El territorio de la reserva natural no comprende la totalidad de las marismas, pues queda excluida una superficie de 40.000 metros cuadrados. Estos terrenos tienen, sin embargo, una importancia particular para las aves acuáticas amenazadas de extinción con arreglo a la letra a) del apartado 1 del artículo 4 de la Directiva, dado que se ha comprobado una reducción progresiva de los espacios disponibles para la nidificación en las demás zonas de marisma próxima a la costa.
Es preciso señalar además que (…) las autoridades competentes no han aprobado el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales previsto en el artículo 4 de la Ley. Sin embargo, este Plan tiene una importancia primordial para la protección de las aves silvestres, ya que está dirigido a identificar las actividades que supongan una alteración de los ecosistemas de la zona".

[204] La falta de precisión de la Directiva ha dado lugar a discrepancias entre la Comisión y los Estados miembros y a que la Comisión haya interpuesto diversos recursos ante el Tribunal de Justicia.

[205] Así lo venía entendiendo el TJCE a la vista de lo dispuesto en los arts. 2 y 3 de la DAS.

[206] GARCIA URETA, A., Espacios Naturales…, *op. cit.*, pág. 243.

[207] Dispone este artículo que: "*Cuando en virtud de una obligación derivada del Tratado de la Unión Europea o de los Tratados de las Comunidades Europeas o de los actos de sus Instituciones deban comunicarse a éstas disposiciones de carácter general o resoluciones, las Administraciones Públicas procederán a su remisión al órgano competente para realizar la comunicación a dichas instituciones. En ausencia de plazo específico para cumplir esa obligación la remisión se efectuará en el de quince días.*
Cuando se trate de proyectos de disposiciones, o cualquier otra información, en ausencia de plazo específico, la remisión deberá hacerse en tiempo útil a los efectos de cumplimiento de esa obligación".

especies silvestres de la fauna y la flora de interés comunitario".[208] En esta Directiva se establece un marco común para la conservación tanto de los hábitats, como de los animales y plantas silvestres, con excepción de las aves silvestres que son objeto de especial atención en la DAS

Además del procedimiento de declaración de las ZECONS, esta Directiva regula las obligaciones de los Estados en dichas zonas; las relaciones entre ZEPAS y ZECONS[209]; la financiación de las obligaciones comunitarias[210]; y otras obligaciones estatales diversas[211], así como varias medidas de protección de las especies y de sus hábitats naturales.

La declaración de una zona como de "especial protección", conlleva la sujeción al régimen previsto en el artículo 6 de la DH en el que destaca la necesidad de someter a evaluación de impacto ambiental cualquier plan o proyecto que pueda afectar de forma especial a estos espacios protegidos.

La trasposición de la DH, se llevó a cabo[212] mediante el RD 1997/1995, de 7 de diciembre[213] en el que se establecen medidas para garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la flora y fauna silvestre. La doctrina critica que la trasposición se realice mediante una disposición de rango infralegal, así como el carácter de básico de la misma[214].

El procedimiento para la declaración de estas zonas aparece expresamente previsto en la DH y el RD 1997/1995, y consta de las siguientes fases:

Se inicia mediante la elaboración de una lista de los lugares que puedan ser declarados ZECONS por los órganos competentes de las respectivas CCAA, lo que se realizará teniendo en cuenta los criterios del Anexo III del RD y la DH así como a la información científica "disponible".[215] El plazo para la elaboración de esta lista inicial es de 3 años a contar desde la notificación de la DH.

---

[208] Art. 2.2. En ella no se mencionan las aves que son objeto de protección específica mediante la Directiva 79/409/CEE.

[209] Art. 7.

[210] Art. 8.

[211] Arts. 9, 10, 11, 17, 18 y 19.

[212] Con un retraso de un año y medio respecto al plazo fijado, pues su trasposición debería haber sido efectiva en un plazo máximo de 4 años desde la notificación.

[213] BOE núm. 310, de 28 de diciembre de 1995.

[214] Como regla general, lo básico debe materializarse en disposiciones con rango de ley, aunque se admite que, excepcionalmente, pueda recogerse en disposiciones de rango inferior al legal. En cualquier caso esta cuestión fue objeto de particular análisis en el capítulo II de este trabajo al que me remito.

[215] Este es el término que se utiliza en el RD. La Directiva habla de información "*pertinente*". La sustitución de este concepto conlleva, a juicio de GARCIA URETA, A., Espacios Naturales…, *op. cit.*, pág. 245, el que sólo haya de atenderse a los estudios accesibles y que se hayan producido, sin necesidad de emprender otros nuevos.

Estas listas se facilitarán al Ministerio de Medio Ambiente[216], que, de acuerdo con los criterios de selección que establece el Anexo III[217], las propondrá a la Comisión[218], dentro de los seis años siguientes a la notificación de la DH[219].

Una vez que la Comisión apruebe la lista[220] de lugares de importancia comunitaria (LIC's), sobre la base de la lista presentada por España, estos lugares deberán ser declarados como ZECONS por las CCAA en el plazo más breve posible y como máximo en un plazo de seis años, lo que supone fijar como fecha límite junio de 2004, año en el que se instaurará la Red Natura 2000.

Cuando, excepcionalmente, la Comisión compruebe que no ha sido propuesto un lugar que considere indispensable para el mantenimiento de un hábitat natural o para la conservación de una especie prioritaria puede iniciar el procedimiento especial previsto en el artículo 5[221].

La determinación de estas zonas queda, pues, en manos de las CCAA, restando al Estado una simple función de mediación entre aquellas y las Instituciones Comunitarias. Como excepción, corresponde al Gobierno, previo acuerdo de las CCAA afectadas, la designación de aquellas zonas que se encuentren o coincidan con parques nacionales[222], lo que ha merecido la crítica de algunos autores[223], al entender que con ello se ignora la competencia de gestión de aquellas así como la individualidad de esta figura respecto de las recogidas en la LECN, en general y de los parques nacionales en particular[224].

---

[216] Que sustituye al de Agricultura, Pesca y Alimentación a que se hace referencia en el Real Decreto.

[217] Como dice LAZCANO BROTONS, I., "La trasposición…", *op. cit.*, pág. 177, la exigencia de que el Ministerio, en su proposición, siga los criterios del Anexo III, no parece significar que tenga capacidad para modificar la lista elaborada por las Comunidades Autónomas, de modo que la deberá presentar a la Comisión en los mismos términos que la haya recibido. En el mismo sentido se pronuncia MARTÍN MATEO, R., Tratado de…, *op. cit.*, pág. 334, en nota.

[218] Art. 4.

[219] Es decir, julio de 1995.

[220] Para ello se establece el plazo máximo de 6 años desde la notificación de la directiva (art. 4.3 DH).

[221] Se trata de un procedimiento concertado entre el Estado miembro y la Comisión con el fin de cotejar los datos científicos utilizados por ambas partes (art. 5.1). Si al término del período de concertación (que no podrá ser superior a seis meses) persistiera la discrepancia la Comisión presentará al Consejo una propuesta relativa a la selección del lugar como LIC. El Consejo decidirá por unanimidad en un plazo de tres meses a partir de la recepción de la propuesta. Durante el período de concertación y hasta que decida el Consejo se aplicarán al lugar en cuestión las previsiones del art. 6.2 de la DH.

[222] Disp. adic. 2ª del RD 1997/1995.

[223] GARCÍA URETA, A., Espacios Naturales…, *op. cit.*, pág. 246 y 247.

[224] La autonomía de las figuras comunitarias (ZEPAS y ZECONS) respecto de las recogidas en la LCEN –o las que, en su caso, creen las Comunidades Autónomas– ha sido destacada en diversos lugares de este trabajo. Así lo resaltan GARCÍA URETA, A.; ARROSPIDE ERKOREKA, I., "Sobre la…", *op. cit.*, pág. 78, a propósito de la designación de ZECONS, siendo sus conclusiones perfectamente trasladables a las ZEPAS.

Desde el momento en el que un espacio figura en la lista de LIC's aprobada[225] por la Comisión, nacen ciertas obligaciones[226] para las CCAA, enumeradas en los apartados 2, 3 y 4 del artículo 6 de la DH.

Es importante subrayar que tales obligaciones se aplicarán también a las ZEPAS, conforme a lo dispuesto en el artículo 7[227] de la DH.

---

[225] Como quiera que el art. 4.5 hace referencia al "*momento en el que un lugar figure en la lista*", antes de ese momento, el único régimen de protección aplicable será el de la Directiva 79/409 –para los lugares que se correspondan con los criterios ornitológicos de ésta– o en su caso aquellas normas de tutela que posean o establezcan los Estados. *Vid*. GARCÍA URETA, A.; ARROSPIDE ERKOREKA, I., "Sobre la…", *op. cit*., pág. 80.

[226] El art. 4.5, remite a los apartados 2, 3 y 4 de art. 6, donde se enumeran las siguientes obligaciones de los Estados (referencia que hay que entender hecha a las Comunidades Autónomas):
Adopción de las medidas apropiadas para evitar en las ZECONS el deterioro de los hábitats naturales y de los hábitats de especies así como las alteraciones que repercutan en las especies en que hayan motivado la designación de las zonas, en la medida en que dichas alteraciones puedan tener un efecto apreciable en los objetivos de la DH.
Necesidad de someter a previa evaluación de sus repercusiones sobre el lugar, cualquier plan o proyecto que sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable al mismo, ya sea individualmente o en combinación con otros planes y proyectos, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de dicho lugar. A la vista de las conclusiones de la evaluación de las repercusiones en el lugar y supeditado lo dispuesto en el apartado 4, las autoridades nacionales competentes sólo se declararán de acuerdo con dicho plan o proyecto tras haberse asegurado de que no causará perjuicio a la integridad del lugar en cuestión y, si procede, tras haberlo sometido a información pública.
Si, a pesar de las conclusiones negativas de la evaluación de las repercusiones sobre el lugar y a falta de soluciones alternativas, debiera realizarse un plan o proyecto por razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica, el Estado miembro tomará cuantas medidas compensatorias sean necesarias para garantizar que la coherencia global de Natura 2000 quede protegida. Dicho Estado miembro informará a la Comisión de las medidas compensatorias que haya adoptado. En caso de que el lugar considerado albergue un tipo de hábitat natural y/o una especie prioritarios, únicamente se podrán alegar consideraciones relacionadas con la salud humana y la seguridad pública, o relativas a consecuencias positivas de primordial importancia para el medio ambiente, o bien, previa consulta a la Comisión, otras razones imperiosas de interés público de primer orden.
En el art. 6.3 del RD 1997/1995, solo se indica que tal evaluación se efectuará "*de acuerdo con las normas que sean de aplicación*", lo que parece remitir a normativa sobre evaluación de impacto ambiental.

[227] "*Las obligaciones impuestas en virtud de los apartados 2, 3 y 4 del artículo 6 de la presente Directiva sustituirán a cualesquiera obligaciones derivadas de la primera frase del artículo 4 de la Directiva 79/409/CEE en lo que se refiere a las zonas clasificadas con arreglo al apartado 1 del artículo 4 o con análogo reconocimiento en virtud del apartado 2 del artículo 4 de la citada Directiva a partir de la fecha de puesta en aplicación de la presente Directiva, o de la fecha de clasificación o reconocimiento por parte de un Estado miembro en virtud de la Directiva 79/409/CEE si esta última fecha fuere posterior*".

Capítulo 4

EL APROVECHAMIENTO TURÍSTICO DE LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS EN LA LEGISLACIÓN ESTATAL Y AUTONÓMICA

Sumario:

I. EL CONCEPTO DE ESPACIO NATURAL PROTEGIDO EN LA LEGISLACIÓN ESTATAL
   1. La definición de la LCEN
   2. Los criterios adoptados por la doctrina
   3. Clases de espacios naturales protegidos en la LCEN
   4. Declaración
   5. Recapitulación

II. LAS FIGURAS PROTECTORAS RECOGIDAS EN LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA
   1. Planteamiento
   2. Enumeración
   3. Algunas consideraciones sobre las figuras contempladas en las leyes autonómicas

I. EL CONCEPTO DE ESPACIO NATURAL PROTEGIDO EN EL DERECHO ESTATAL

1. La definición de la LCEN

El artículo 10[1] de la LCEN[2], define los espacios naturales protegidos como "*Aquellos espacios del territorio nacional incluidas las aguas continentales, y los espacios marítimos sujetos a la jurisdicción nacional, incluidas la zona económica exclusiva y la plataforma continental, que contengan elementos y sistemas naturales de especial interés o valores naturales sobresalientes (…)*"[3].

El TC, en su sentencia 102/1995, de 26 de junio[4], coincide en que, para que una zona sea declarada protegida, es indispensable que contenga "*elementos o sistemas*

---

[1] La LENP, no contenía una definición expresa de los mismos, aunque en su Exposición de Motivos señalaba que su objeto consistía en la "*protección selectiva de aquellos espacios naturales que por sus características generales o específicas sean merecedoras de una protección especial*". Como se ha indicado en el Capítulo I de este trabajo, uno de los avances de la LCEN respecto de la LENP, es la pretensión de extender su ámbito más allá de los estrictos espacios naturales protegidos.

[2] En Andalucía, la LIENA los configura como: "*aquellas zonas de la biosfera cuyas unidades ambientales no han sido esencialmente modificadas por la acción del hombre, o bien lo han sido de tal modo que se han generado nuevos ambientes naturales*". A mi parecer –y aunque soy consciente de que el extracto trascrito forma parte de la Exposición de Motivos de la Ley y, por tanto, no pretende proporcionar una "definición" de lo que son los espacios protegidos– la Ley andaluza incurre en una nada deseable vaguedad al incluir una serie de conceptos que, a su vez, requieren una precisión ulterior. Así habla de "*unidades ambientales*", o "*ambientes naturales*", sin mayor matización. Además, permite calificar como espacios protegidos zonas naturales que "*no hayan sido esencialmente modificadas por el hombre*" o que, aunque lo hayan sido, dicha acción se haya traducido en la creación de "*nuevos ambientes naturales*". Como destaca ANGLADA GOTOR, S., "Criterios para una Ley Básica de protección de la naturaleza: régimen de los espacios naturales protegidos", *RDU* núm. 92, pág. 80, la utilización del término "*esencial*" evidencia que, en última instancia, nos encontramos ante un concepto jurídico indeterminado que "*ha de regirse, siempre, en función de cada supuesto de hecho concreto*".
Sobre el concepto de espacio natural protegido en la legislación autonómica, *vid.*, entre otros, el art. 7 de la Ley 6/1998, de 19 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos de Aragón; art. 13 de la Ley 5/1991, de 5 de abril relativa a la Protección de los Espacios Naturales de Asturias; el art. 8 de la Ley 12/1994, de 19 de diciembre, de Espacios Naturales de Canarias; o el art. 2 de la Ley 12/1985, de 13 de junio, de Espacios Naturales de Cataluña.

[3] En el debate de la LCEN, el grupo parlamentario CDS propuso una enmienda a este artículo –la 180, BOCG-CD, serie A, núm. 93-5, de 27 de octubre de 1988, pág. 70– en la que se proponía la siguiente redacción: "*Aquellos espacios del territorio nacional que contengan valores sobresalientes, podrán ser declarados protegidos cuando la conservación de la fauna, de la flora, del suelo, de las aguas, de los yacimientos de minerales y de fósiles y, en general, del medio natural presenten una importancia destacable o convenga sustraerlos de toda intervención artificial susceptible de degradarlos. La declaración podrá afectar, de igual modo, al dominio público marítimo, incluida la zona económica exclusiva y la plataforma continental*". En particular, deberían incluirse dentro de esta protección especial:
"*- la conservación de especies animales o vegetales y de hábitats naturales en trance de desaparición;*
- la reconstrucción de las poblaciones animales o vegetales o sus hábitats naturales;
- la conservación de biotopos y de formaciones geológicas, geomorfológicas y espeleológicas destacables;
- la conservación o constitución de escalas en las grandes rutas de migración de la fauna silvestre;
- la conservación de los paisajes naturales que tengan un interés especial por le estudio de la vida y de las primeras actividades humanas".

[4] FJ 5º.

naturales de especial interés o valores naturales sobresalientes", pero añade, además, la necesidad de que aquella sea "*localizada e individualizada en la acepción propia del Derecho internacional*", referencia ésta última que plantea problemas al no existir un concepto universalmente válido de espacio natural protegido[5]. No obstante, parece indudable que esta remisión debe entenderse hecha a los grandes tipos configurados por la UICN.

De lo expuesto se deduce que, en principio, cualquier parte del territorio nacional, incluidas las aguas[6], puede declararse protegida y ampararse en alguna de las figuras protectoras previstas en la LCEN, siempre que en ella se localicen "*sistemas naturales de especial interés*" o *"valores naturales sobresalientes"*. La oscuridad de estas últimas expresiones, verdaderos conceptos jurídicos indeterminados[7], se destacó en los debates parlamentarios de la LCEN, dando lugar a la proposición de enmiendas –que no prosperaron– por parte de algunos grupos parlamentarios, en las que se solicitaba un mayor rigor y precisión, y la adición de alguna otra figura protectora, como los paisajes marinos[8].

---

[5] LÓPEZ RAMÓN, F. en *La conservación…*, *op. cit.*, pág. 92, destaca la dificultad de encontrar un concepto internacionalmente válido de espacio natural protegido, al depender de las circunstancias concretas de cada Estado. En el mismo sentido GARCÍA URETA, A., *Espacios Naturales…*, *op. cit.*, pág. 160.

[6] El art. 10 de la LCEN quiere eliminar cualquier duda al respecto para lo que, aunque es sabido que forman parte del territorio nacional, menciona, en particular, y de forma expresa "*las aguas continentales*" y "*los espacios marítimos sujetos a jurisdicción nacional, incluida la zona económica exclusiva y la plataforma continental*".

[7] Así lo destacó el Sr. Martínez-Campillo García –del CDS– en la defensa de la enmienda núm. 180 de su grupo parlamentario, en la que se proponía una mayor precisión en la determinación de los espacios que pudieran declararse protegidos –BOCG-CD, serie A, núm. 93-5, de 27 de octubre de 1988, pág. 70–. En defensa de la enmienda, este diputado aducía la necesidad de completar el concepto de espacio natural protegido, puesto que "*el artículo 10.1del proyecto sólo habla de los que tengan valores naturales sobresalientes con lo que da un concepto jurídico muy indeterminado*". Su rechazo por el grupo socialista se fundamentó, el palabras del Sr. Sánchez Candelas –DSCD núm. 338, de 20 de diciembre de 1988, págs. 13.337 y 13.342–, en la *"muy aceptable tipificación de las figuras de protección*" recogidas en el proyecto, así como en el esfuerzo que la Ley hace para *"acoplar a su texto las figuras de protección (…) internacionalmente admitidas y que son las más acordes con los sistemas naturales españoles*", precisando que mediante la misma "*no se amplía el concepto de espacios naturales protegidos",* sino que *"por el contrario, es una mezcla de conceptos que se contienen bien separados y definidos en los propios artículos de la Ley".*

[8] Precisamente, una de las razones que motivaron que el CDS presentara una enmienda de totalidad al proyecto (DSCD núm. 145, de 10 de noviembre de 1988, págs. 8.420, 8.421, 8.429) fue la no inclusión de determinados espacios dentro del ámbito de los protegidos. En el debate de las enmiendas de totalidad presentadas al proyecto (cuatro en total: la del CDS y, además, la de los grupos de Democracia Cristiana, PNV, y Grupo Mixto) el Sr. Martínez-Campillo García lamentaba que el proyecto recogiese un concepto tan restringido de espacio natural protegido, similar –en palabras de este diputado– a las "*reservas indias*", con omisión del paisaje, en general, y los marinos en particular, lo que se consideraba especialmente grave al ser España un país con 7.500 kilómetros de costa. La necesaria referencia al paisaje, como una categoría general diferente del "*paisaje protegido*", es una constante en las demandas de este grupo que considera que el paisaje marino que se contempla en el art. 10 del Proyecto, es una "*mera referencia*", sin que se contenga en él una concreta regulación del mismo. En su enmienda núm. 186 –BOCG-CD serie A, núm. 93-5, de 27 de octubre de 1988– se proponía la inclusión expresa de los paisajes marinos en el art. 17, referido a la categoría de los paisajes protegidos.
También el Sr. Tamames, del Grupo Mixto, justificaba la enmienda a la totalidad del proyecto –entre otras razones– en la falta de concreción de los que debían ser estos espacios, lamentando especialmente que se dejara pasar la oportunidad de convertir los montes de utilidad pública en una "*verdadera unidad de conservación*". DSCD núm. 145, de 10 de noviembre de 1988, pág. 8.423).

Consciente de la escasa operatividad de estos criterios, el párrafo segundo del artículo 10, enumera otros[9] que deberán tenerse en cuenta a la hora de la calificación, a saber: a). constituir una red representativa de los principales ecosistemas y regiones naturales existentes en el territorio nacional; b). ser zonas o elementos naturales que ofrezcan un interés singular desde el punto de vista científico, cultural, educativo, estético, paisajístico y recreativo[10]; c). contribuir a la supervivencia de comunidades o especies necesitadas de protección mediante la conservación de su hábitat; o d). colaborar en programas internacionales de conservación de espacios naturales y de vida silvestre, de que España sea parte.

Una mayor concreción se contiene en los artículos 13 y siguientes de la LCEN en relación con cada categoría particular.

2. Los criterios adoptados por la doctrina

La escasa precisión de la LCEN ha llevado a la doctrina a tratar de identificar cuáles son los elementos precisos para que un espacio merezca la calificación de protegido. En esta indagación es curioso constatar que –a pesar de que su formulación se produjo hace más de cuarenta años, con ocasión de la interpretación de los preceptos relativos a dichos espacios contenida en el Reglamento de Montes de 1962– la doctrina sigue aceptando de forma unánime que, para que pueda hablarse de espacio natural protegido, han de estar presentes los siguientes elementos que entonces destacara MASA ORTÍZ[11]

El físico, o concurrencia de los requisitos especificados en la ley para cada categoría.

El formal, o declaración expresa de la autoridad competente.

El teleológico, o finalidad a la que corresponde tal declaración.

En el siguiente epígrafe se analizarán las clases de espacios naturales protegidos, es decir el elemento físico, para estudiar en la segunda parte de este capítulo la declaración de tales espacios y concluir –ya en otro– con el análisis de la finalidad recreativa de los mismos.

---

[9] Estos se reproducen, casi literalmente, en la mayoría de las leyes autonómicas. No ocurre así con la andaluza, en la que se comienza con una descripción de cada una de las figuras protectoras sin incluir un artículo general similar al estatal.

[10] Por lo tanto, conforme este artículo, el fin recreativo o turístico (además del científico, educativo, etc.) puede ser determinante en la calificación como protegido de un espacio.

[11] Me limito a constatar su necesaria concurrencia sin entrar en el análisis detallado de cada uno de ellos. A estos efectos puede consultarse la excelente monografía de LÓPEZ RAMÓN, F., La conservación…, págs. 92 y siguientes. Entre los autores más recientes, JIMÉNEZ JAÉN, A., El régimen…, *op. cit.*, págs. 122 y siguientes.

3. Clases de espacios protegidos en la LCEN

3.1. Consideraciones previas.

La LCEN, es la disposición estatal básica[12] en materia de espacios naturales protegidos. Con ella se pretende adaptar la política de protección de la naturaleza al reparto de competencias entre el Estado y las CCAA contenida en la CE, así como extender el régimen jurídico protector de los recursos naturales más allá de los estrictos espacios naturales protegidos.[13]

En esta Ley, se distinguen cuatro categorías de espacios naturales protegidos:

Parques.

Reservas naturales.

Monumentos naturales.

Paisajes protegidos.

Esta clasificación suscita los siguientes comentarios:

1º. En relación con los criterios utilizados para la diferenciación de las cuatro categorías citadas, decir que; en todas ellas se especifican los valores que determinan su declaración[14]; en las reservas y parques se especifica además el régimen de aprovechamiento de los recursos; en estos últimos se contiene una previsión específica sobre la entrada de los visitantes.

2º.- Como requisito previo a la declaración de los parques y reservas, se requiere[15] la aprobación del plan de ordenación de los recursos naturales

---

[12] La Exposición de Motivos de esta Ley se remite al art. 149.1.23 de la CE como título competencial habilitante, señalando que: "*El artículo 149.1.23 de nuestra Constitución reserva al Estado la competencia exclusiva para dictar la legislación básica sobre protección del medio ambiente. La presente Ley encuentra asiento sobre dicho título competencial y contiene aquel conjunto de normas que el Estado considera básicas en la materia. A partir de esta definición, que tiene la virtud de superar el actual ordenamiento de origen fundamentalmente preconstitucional, las Comunidades Autónomas podrán desplegar las medidas de conservación de la naturaleza que estatutariamente les competan, en el marco de lo previsto por la presente ley*".

[13] Exposición de Motivos, párr. 4º.

[14] Son los siguientes:
En los parques, la belleza de sus paisajes, la representatividad de sus ecosistemas, la singularidad de su flora, fauna o formaciones geomorfológicas con valores ecológicos, estéticos, educativos y científicos
En las reservas, los ecosistemas, comunidades o elementos biológicos, raros, frágiles, importantes o singulares.
En los monumentos naturales, las formaciones de notoria singularidad, rareza o belleza; las formaciones geológicas; los yacimientos paleontológicos, y demás elementos de la gea, singulares o importantes por sus valores científicos, culturales o paisajísticos.
En los paisajes protegidos, los lugares concretos del medio natural con valores estéticos o culturales.

[15] Dispone, en efecto, el art. 15.1 de la LCNE que: "*La declaración de parques y reservas exigirá la previa aprobación del correspondiente plan de ordenación de los recursos naturales de la zona*".Este precepto tiene carácter básico, conforme a lo dispuesto en la disp. adic. 5ª de la LCEN.

(PORN)[16], si bien, con carácter excepcional[17], se permite su aprobación *a posteriori* en un plazo no superior a un año desde la declaración. Los parques requerirán, además, un plan rector de uso y gestión (PRUG), que detalle y desarrolle lo previsto en el PORN con carácter general.

3º.- En tercer lugar, es interesante constatar la supresión de la referencia a la "*extensión*" como criterio diferenciador de las distintas figuras, como demandara una buena parte de la doctrina, parámetro que, empero, se recupera en algunas leyes autonómicas[18].

4º.- Se ha dicho, por otra parte, que el orden que recoge este artículo no es casual, sino que en él las distintos tipos aparecen clasificados según su importancia, conclusión que puede desprenderse de la discusión de una de las enmiendas[19] presentadas a este artículo en el Senado, en la que se proponía su modificación, de forma que las reservas naturales figurasen en primer lugar, "*por tener mayor valor desde el punto de vista de conservación de la naturaleza, y no por el hecho de la mayor o menor amplitud física*". Sin embargo, esta enmienda se rechazó sobre la base de que el orden de este artículo no se funda en un criterio cualitativo sino cuantitativo, de manera que las categorías aparecen clasificadas en él "*de lo más general a lo más particular*". En la defensa del texto original el Sr. Santiago Bujalance[20] matizaba que:

"(…) el concepto de parque (…) es más amplio que el de reserva. El parque es representativo de una región natural y de los principales ecosistemas existentes

---

[16] Como se analiza con posterioridad, sería deseable que la exigencia de la previa planificación se extendiera a todas las figuras tuitivas y no sólo a los parques y reservas. Nada se dice en la LCEN respecto a las figuras previstas por el legislador autonómico, aunque parece que este requisito debería de exigirse en aquellas que guardaran semejanza con los parques y reservas, sin perjuicio de seguir manteniendo la conveniencia de extender la previa planificación a todas ellas.

[17] Según el art. 15.2: "*Excepcionalmente, podrán declararse parques y reservas sin la previa aprobación del plan de ordenación de los recursos naturales, cuando existan razones que lo justifiquen y que se harán constar expresamente en la norma que los declare. En este caso deberá tramitarse en el plazo de un año, a partir de la declaración del parque o reserva, el correspondiente plan de ordenación"*. Como se verá, esta excepción ha sido invocada en más casos de los deseables. Así se hizo, por ejemplo, en Andalucía mediante la LIENA en la que se declaraban un gran número de espacios naturales obviando la necesidad de la previa aprobación del PORN. Aunque se volverá sobre esta cuestión más tarde, puede anticiparse que dicha Ley fue por ello objeto de duras críticas por la doctrina, así PÉREZ ANDRÉS, A. A., "Las tensiones originadas por la nueva ordenación de los espacios naturales protegidos, *RAAP*, núm. 16 (1993), págs. 79 y siguientes, confiaba en que la resolución por el TC de la cuestión de inconstitucionalidad planteada contra diversos artículos de la LIENA, por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Granada, se mostraría tajante en la observancia de este trámite. Lamentablemente, no fue así ya que la sentencia 163/1995, de 8 de noviembre, declaró la constitucionalidad de dichos artículos, abriendo una fisura en el sistema que permite convertir la excepción en regla. Un comentario más extenso de esta sentencia se realiza a propósito del análisis de los PORN.

[18] Así ocurre en la Ley 6/1998, de 19 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos de Aragón (arts. 10 y siguientes).

[19] La enmienda es la núm. 52, presentada por los Sres. Galván Bello y Sánchez García del grupo mixto (BOCG-S, serie II, núm. 260-d, de 22 de febrero de 1989, pág. 36).

[20] DSS, núm. 112, de 8 de marzo de 1989, pág. 5.190.

en el territorio de la nación. Es un concepto más amplio. La reserva natural es un conjunto de hábitats. Es decir, que un parque puede comprender varias reservas y algo más también; en cambio la reserva no puede comprender en sí sola todo un parque".

Es decir en este artículo las espacios protegidos se clasifican según superficie y la regla general es que los parques son más extensos, tienen más amplitud, que las reservas, (hasta el punto que pueden incluirlas en su interior, aunque, es evidente, que habrá casos en que no ocurra así) por ello, y no por otra razón, encabezan la enumeración.

5º.- En quinto lugar, mediante la institución de los espacios protegidos se satisfacen tres objetivos básicos: la conservación, el uso público y el socioeconómico. Aunque esta afirmación es particularmente cierta, no lo es menos que en cada tipo de espacio natural cada uno de ellos adquiere una peculiar relevancia[21], así los parques –espacios naturales protegidos por excelencia– son la figura donde existe mayor equilibrio entre ellos; en las reservas la conservación pasa a un primer plano, reduciéndose el uso público a la satisfacción de los fines científicos y educativos; y, por último, en los monumentos y paisajes protegidos, protección y uso público se sitúan al mismo nivel.

6º.- Resta decir que los tipos posibles no se agotan en los previstos en la LCEN, en cuanto, como se ha dicho en diversos lugares de este trabajo, las CCAA, pueden añadir nuevas figuras protectoras[22]. No obstante, con el fin de evitar una excesiva proliferación de tipos sería recomendable que aquellas se ajustaran, en la medida de lo posible, a alguno de los propuestos por la UICN[23].

3.2. Enumeración.

3.2.1. Parques

Los parques son la figura tutelar por excelencia en la que, como acaba de apuntarse, se conjugan de manera más equilibrada las tres finalidades básicas perseguidas con la protección de espacios naturales: conservación, disfrute y desarrollo socioeconómico de las poblaciones afectadas por la calificación. Dentro de la amplia expresión "parque", se incluyen, en realidad, dos categorías distintas: los parques "en

[21] Así lo destacó MASA ORTIZ, M., Legislación de Montes. Nauta, Barcelona 1964, pág. 252, al comentar el artículo 189 del RMo, en el que no se especificaban los fines de los monumentos naturales.

[22] Por ejemplo, en Andalucía, la LIENA añade, como figuras originales a las previstas en la LCEN, los parajes naturales, los parques periurbanos y las reservas naturales concertadas.

[23] Su enumeración se realiza en el capítulo III de este libro.

general" (a que hace referencia el artículo 13 LCEN) y los parques nacionales (a los que alude el artículo 22 de dicha Ley) [24].

De acuerdo con el primero de los preceptos citados, los parques son:

"áreas naturales poco transformadas por la explotación u ocupación humana que, en razón a la belleza de sus paisajes, la representatividad de sus ecosistemas o la singularidad de su flora, de su fauna o de sus formaciones geomorfológicas, poseen unos valores ecológicos, estéticos, educativos y científicos[25] *cuya conservación merece una atención preferente*[26].

En los Parques se podrá limitar el aprovechamiento de los recursos naturales, prohibiéndose en todo caso los incompatibles con las finalidades que hayan justificado su creación".

Por consiguiente, las características que determinan que un determinado espacio pueda ser declarado como tal, son las siguientes: a). debe tratarse de territorios en los que la presencia humana sea nula o escasa[27]; b). destacar por la belleza de sus paisajes o la relevancia de sus ecosistemas; c). tener una "considerable". A pesar de que la referencia a este dato –presente en la LENP– se ha suprimido en la LCEN[28], como se ha dicho antes, es un hecho que los parques suelen abarcar mayor número de hectáreas que los demás tipos, sin que ello signifique que un parque deba tener *necesariamente* más extensión que otras figuras ni, por supuesto, más *importancia* que las otras[29]; d).- por último, en ellos deben conjugarse los tres fines clásicos de conservación, desarrollo y goce público[30]. Como se ha señalado, esta es una de las peculiaridades más significativas de los

---

[24] Además, existen diversas variantes autonómicas como los parques periurbanos andaluces.

[25] La inclusión de los valores científicos trae su causa en una enmienda de la agrupación de diputados Democracia Cristiana. BOCG-CD, serie A, núm. 95-3, de 27 de octubre de 1988, pág. 84, enmienda núm. 230.

[26] En análogo sentido se pronuncian las leyes autonómicas. Así, por ejemplo, art. 13 de la Ley de Castilla-León; art. 14 de la Ley del País Vasco o el art. 10 de la de Canarias.

[27] GARCÍA URETA, A., Espacios naturales…, *op. cit.*, pág. 173, pone de manifiesto la contradicción que supone afirmar, por una parte, que los parques se caracterizan por ser áreas poco transformadas por el hombre, para añadir inmediatamente una previsión sobre el régimen de los recursos.

[28] No todos los diputados estuvieron de acuerdo en la supresión del dato de la "*relativa extensión*" a que hacía referencia la LENP, así el Sr. Zarazaga Burillo, del grupo mixto, en su enmienda núm. 255 (BOCG-CD, serie A, núm. 93-5, de 27 de octubre de 1988, pág. 91), propuso que se recogiese como dato identificativo de los parques –en el art. 13– el tener una "*superficie relativamente amplia*".

[29] Así por ejemplo en Andalucía, determinados parajes naturales, como el de Sierra Pelada y Rivera del Aserrador –con 12.980 hectáreas– o el de Desierto de Tabernas –con 11.625 hectáreas– son mayores que algunos parques naturales como el de La Breña y Marismas del Barbate –con 3.797 hectáreas–, el de los Montes de Málaga –con 4.900 hectáreas– o Despeñaperros con 6.000 hectáreas. En cambio, las diferencias de extensión entre los parques y las reservas son muy acusadas. La mayor reserva tiene la mitad de extensión que el más pequeño de los parques naturales. En efecto, la Reserva Natural de Laguna de Fuente Piedra tiene una extensión de 1.364 hectáreas y El Parque Natural de La Breña y Marismas del Barbate abarca 3.797 hectáreas.

[30] El art. 13 de la Ley prevé que: "*En los parques se facilitará la entrada de los visitantes con las limitaciones precisas para asegurar la protección de aquellos*". No hubiera sido desacertado incorporar la enmienda núm. 255 del Sr. Zarazaga

parques, presente en el origen mismo de la institución[31] y plenamente vigente en la actualidad.

En segundo lugar, los parques nacionales son, sin duda, la figura con mayor tradición nacional e internacional. Su origen se remonta a la LPN[32] constituyendo el núcleo a partir del cual se ha construido el sistema de espacios naturales protegidos mediante la sucesiva incorporación de otros tipos. Su carácter simbólico y representativo se ha resaltado por el TC[33]:

> *(…) la Ley que hoy enjuiciamos recoge esta categoría de espacio natural, que clava la más honda raíz en su carácter simbólico por tratarse de una realidad topográfica singular, a veces única, característica del conjunto, con lo que podría llamarse personalidad ecológica, y signo distintivo en suma que identifica a un país y con el se identifica, como les ocurre también a ciertas instituciones o a monumentos bien conocidos, unidos indisolublemente a la imagen de una ciudad o de una nación".*

El artículo 22 de la LCEN[34] los define como:

> *"(…) aquellos espacios naturales de alto valor ecológico y cultural que siendo susceptibles de ser declarados parques, se declare su conservación de interés general de la nación. Este interés se apreciará en razón de que el espacio sea representativo del patrimonio natural y de que incluya alguno de principales sistemas naturales españoles que se dictan en el anexo de la presente Ley"*[35].

Burillo (BOCG-CD, serie A, núm. 93-5, de 27 de marzo de 1988, pág. 91), en la que se proponía la adición de un inciso en este artículo en el que se especificara que dicha entrada se facilitaría y regularía en cada parque "*según sus circunstancias y elementos (…) fijando las limitaciones precisas para evitar que se provoquen alteraciones irreversibles en los recursos existentes".* Como señala GÓMEZ MENDOZA, J., "Desarrollo rural y espacios naturales protegidos" en RAMOS REAL, E.; CRUZ VILLALÓN, J. (Coords.), *Hacia un nuevo sistema rural*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Secretaría General Técnica. Centro de Publicaciones, Madrid, 1995, pág. 396, "*los parques naturales representan de hecho formas de protección "blanda" y permisiva en comparación con los parques nacionales, las reservas y monumentos naturales. La opción que desde mediados de los años ochenta se hace en relación con esta figura parece tener que ver con la voluntad de hacer compatible (si no de potenciar mutuamente) conservación y desarrollo económico".*

[31] Como se expuso en el Capítulo I de este trabajo, al que me remito.

[32] Capítulo I.

[33] STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 21.

[34] De modo análogo el Anexo del RD 1803/1999, de 26 de noviembre (BOE núm. 297, de 13 de diciembre de 1999), por el que se aprueba el Plan Director de la Red de Parques Nacionales (PDRPPNN), los conceptúa como: *"espacios naturales de alto valor ecológico y cultural, poco transformados por la explotación u ocupación humana que, en razón de la belleza de sus paisajes, la representatividad de sus ecosistemas o la singularidad de su flora, de su fauna o de sus formaciones geomorfológicas, poseen uno valores ecológicos, estéticos, educativos y científicos cuya conservación merece una atención preferente y se declara de interés general de la nación por ser representativos del patrimonio natural e incluir algunos de los principales sistemas naturales españoles señalados en el anexo de la Ley 4/1989".* En esta definición se resalta la inclusión de los parques nacionales dentro del género de los parques, si bien, por ser representativos del patrimonio natural e incluir algunos de los sistemas señalados en el anexo de la LCEN, se estima que su conservación es de "*interés general*", con la consiguiente intervención estatal.

[35] Los sistemas naturales que se detallan en dicho anexo son los siguientes:
Región Eurosiberiana
Sistemas ligados a zonas húmedas con influencia marina.
Sistemas ligados a zonas costeras y plataforma continental.

Por tanto, para que un espacio pueda ser declarado parque nacional, han de concurrir en él, además de las características comunes al género de los parques, las siguientes que lo cualifican[36]:

Ser altamente representativo del sistema natural al que pertenece.

Tener una *superficie adecuada*[37] para permitir su evolución natural, de modo que mantengan sus características y se asegure el funcionamiento de los procesos ecológicos en él presentes.

Predominar ampliamente las condiciones de naturalidad y funcionalidad ecológica. La intervención humana sobre sus valores debe ser escasa.

Salvo excepciones debidamente justificadas, el territorio debe ser continuo, sin enclavados, y no deben existir elementos de fragmentación.

No incluir núcleos urbanos habitados en su interior, salvo casos excepcionales debidamente justificados.

Estar rodeado por un territorio susceptible de ser declarado "zona periférica de protección".

La configuración independiente de los parques nacionales estaba pensada con el fin de reservar al Estado su gestión, lo que motivó, durante la tramitación de la LCEN, la protesta de algunos grupos parlamentarios que consideraban que con ello se producía una evidente invasión de sus competencias. El Sr. Vallejo de Olejua en la defensa de la enmienda a la totalidad que su grupo[38] presentó contra la Ley, se preguntaba la razón de esta reserva: *"(…) ¿qué decir de los parques nacionales? No encontramos en*

Provincia Orocantábrica:
Sistemas ligados al bosque atlántico.
Provincia Pirenaica:
Sistemas ligados a formaciones lacustres y rocas de origen plutónico y fenómenos de glaciarismos. Sistemas ligados a formaciones de erosión y rocas de origen sedimentario.
Región Mediterránea
Sistemas ligados al bosque mediterráneo: Sistemas ligados a formaciones esteparias. Sistemas ligados a zonas húmedas continentales. Sistemas ligados a zonas húmedas con influencia marina. Sistemas ligados a zonas costeras y plataforma continental. Sistemas ligados a formaciones ripícolas. Sistemas ligados a la alta montaña mediterránea.
Región Macaronésica
Sistemas ligados a la laurisilva. Sistemas ligados a procesos volcánicos y vegetación asociada. Sistemas ligados a zonas costeras y plataforma continental. Sistemas ligados a los espacios costeros y sistemas ligados a los espacios marinos.

[36] Especificadas en el Anexo del PDRPN, punto 2.

[37] A pesar de que en la LCEN se suprime expresamente la referencia a la extensión como criterio determinante en la calificación de un espacio, aflora, irremediablemente y casi de forma inconsciente, en las disposiciones relativas a los parques nacionales, como es el caso del PDRPPNN.

[38] El Partido Nacionalista Vasco (PNV).

modo alguno argumento legal que sirva al establecimiento de su régimen jurídico, que sirva en orden a atribuir al Estado su gestión, y a las Comunidades Autónomas exclusivamente la posibilidad o la facultad de propuesta y colaboración en la gestión. El régimen jurídico de los parques nacionales, tal y como se configura en el anteproyecto, quiebra, naturalmente, el principio de territorialidad".[39]

Aunque las enmiendas presentadas al respecto no prosperaron, el tiempo terminó por dar la razón a los enmendantes al declararse finalmente inconstitucional este aspecto del artículo 22 en la sentencia 102/1995, de 26 de junio. En ella razonaba el Tribunal Constitucional que:

> "*(…) no vale la misma respuesta*[40] *para la gestión de los parques nacionales, que la Ley atribuye en exclusiva al Estado, aún cuando sus funciones en esta materia no se agoten en la declaración del interés general de ese espacio natural que le haga merecedor de protección, pues la norma, tal y como aparece diseñada, desconoce paladinamente la competencia de las Comunidades Autónomas para ejecutar lo legislado sobre protección del medio ambiente y la posición singular de alguna de ellas, con una competencia exclusiva sobre los espacios naturales protegidos. No hace falta insistir en el contenido del concepto de gestión, que se utiliza como sinónimo de administración y en la concepción constitucional de las potestades públicas sobre la materia cuyo ejercicio en este ámbito se configura como competencia normal o habitual de las Comunidades Autónomas y que sólo residualmente, en ciertos supuestos límites que no es necesario concretar ahora, aunque uno sea éste, puede participar el Estado.*
>
> *No es admisible en cambio la exclusión de las Comunidades Autónomas en cuyo territorio esté enclavado el parque nacional, como hace el texto en tela de juicio. Desde esta perspectiva ha de predicarse la inconstitucionalidad parcial del primer párrafo del artículo 22 en cuanto atribuye la gestión exclusivamente al Estado".*

---

[39] DSCD núm. 145, de 10 de noviembre de 1988, pág. 8.419. *Vid*. también la enmienda a este artículo del Grupo Parlamentario Minoría Catalana (enmienda núm. 288, BOCG-CD, serie A, núm. 93-5, pág. 100).

[40] El Alto Tribunal se está refiriendo a la competencia del Estado para declarar por ley los parques nacionales, sobre la base del "*interés general*", que no puede alegarse, sin embargo, para retener la gestión de los mismos, pues: *"(…) la característica que sirve para definirlos pone de manifiesto simultáneamente la concurrencia de un interés general para el conjunto de la nación, cuya fuerza expansiva trasciende su importancia local hasta infiltrarse, diluirse y perderse en la trama y urdimbre de la estructura ecológica de la península o de sus archipiélagos.*
La posibilidad, pues, de su mera existencia reúne todos los rasgos de lo básico por su carácter selectivo abstracto que actúa como presupuesto de hecho de la declaración. A esta calificación material se une y exige, cumpliendo así el mandato constitucional, la vestidura formal de una ley de las Cortes Generales, no sólo para ratificar la existencia de los ya existentes, según se ha visto, sino también para declarar en el futuro como tales otros espacios que puedan merecerlo (…).
No repugna, por tanto, al orden constitucional de competencias que pueda corresponder al Estado, como titular de ese interés general de la Nación la creación de tales parques, para la cual además se reconoce una facultad de propuesta a las Comunidades Autónomas, aunque no vinculante jurídicamente. Se ajustan, pues, a la Constitución no sólo el artículo 22 de la Ley, salvo en lo que se dice más abajo, sino la disposición adicional primera". (STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 21).

Para dar cumplimiento a lo prevenido en esta sentencia, la Ley 41/1997, de 5 de noviembre, da nueva redacción –entre otros– al párrafo tercero de este artículo 22, para recoger, de forma expresa, el modelo de cogestión de los parques nacionales:

> *"Los parques nacionales serán gestionados conjuntamente por la Administración General del Estado y la Comunidad o Comunidades Autónomas en cuyo territorio se encuentren.*
>
> *Los parques nacionales serán financiados con cargo a los presupuestos generales del Estado, a través del Organismo Autónomo Parques Nacionales y, previo acuerdo con las Comunidades Autónomas afectadas, con las aportaciones que éstas realicen para dicha financiación en el presupuesto del Organismo Autónomo Parques Nacionales*"[41].

Esta sesión compartida se lleva a cabo a través de la Comisión Mixta de Gestión que es un órgano nuevo, de composición paritaria (Estado-Comunidad Autónoma o Estado-CCAA en el caso de los parques que abarquen el territorio de más de una) mediante el que se pretende dar cumplimiento a lo previsto en la STC 102/1995. La responsabilidad directa de la gestión recae en el Director-Conservador.

Sin embargo, esta fórmula no ha satisfecho las aspiraciones de algunas Comunidades Autónomas, que reclaman al Estado la gestión exclusiva de los parques nacionales situados en su ámbito territorial, por lo que han interpuesto nuevos recursos de inconstitucionalidad contra esta Ley que aún están pendientes de resolución[42].

Por lo que se refiere a la forma de declaración, se mantiene la exigencia de ley de las Cortes Generales, si bien se requiere el previo acuerdo favorable de la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma en cuyo ámbito territorial se encuentre situado el parque.

Por lo demás, los parques se integrarán en la Red de Parques Nacionales[43], cuyo instrumento básico de ordenación será el Plan Director (PDRPPNN)[44]. Además,

---

[41] La referencia al organismo autónomo parques nacionales se introduce en este artículo por la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. Contra el artículo 126 de esta Ley se ha interpuesto recurso de inconstitucionalidad por la Junta de Andalucía (recurso 2004/2004, admitido a trámite el 27 de abril de 2004, BOE núm. 120 de 18 de mayo), en cuanto a la redacción que dicha Ley da a los artículos 22.3, 23.4, 23 ter de la LCEN.

[42] El artículo único de la Ley 41/1997, de 5 de noviembre, ha sido recurrido por la Junta de Andalucía y por la Diputación y las Cortes de Aragón. Estos tres recursos (núms. 460/1998, 469/1998 y 483/1998, acumulados), se encuentran pendientes de resolución en el Pleno del Tribunal Constitucional en la fecha de redacción de este libro.

[43] Art. 22.2. Durante la tramitación de la Ley 41/1997, por la que se modifica la LCEN, se aceptan las enmiendas presentadas por los Grupos Parlamentarios Mixto y Popular, en las que se proponía la sustitución de la expresión "*Red Estatal de Parques Nacionales*" por la de "*Red de Parques Nacionales*". (BOCG-CD, serie A, núm. 25-9, de 12 de mayo de 1997, pág. 125).

[44] Art. 22 bis. Se aprueba por RD 1803/1999, de 26 de noviembre (BOE núm. 297, de 13 de diciembre de 1999). A este plan se hará referencia al estudiar los instrumentos planificatorios.

la Ley 41/1997, crea el Consejo de la Red de Parques Nacionales[45], como órgano colegiado de carácter consultivo, que se añade al Patronato, órgano de participación social.

Hasta el momento, se han declarado en España trece parques nacionales. Son los siguientes:

Aigües Tortes i Estany de Sant Maurici[46] (Cataluña), con 14.119 hectáreas[47].

Archipiélago de Cabrera[48] (Islas Baleares), con 10.021'50 hectáreas.

Cabañeros[49] (Cantabria), 39.511 hectáreas.

Caldera de Taburiente[50] (Canarias), 4.690 hectáreas.

Doñana[51] (Andalucía), 50.720 hectáreas.

Garajonay[52] (Canarias), 3.984 hectáreas.

Ordesa y Monte Perdido[53] (Aragón), 15.608 hectáreas.

Picos de Europa[54], 64.660 hectáreas. Abarca las Comunidades Autónomas de Cantabria, Principado de Asturias y Castilla-León

Sierra Nevada[55] (Andalucía), 86. 518 hectáreas[56]

---

[45] Art. 22 ter. La composición y funcionamiento de este Consejo se regula por RD 1760/1998, de 31 de julio (BOE núm. 209, de 1 de septiembre de 1998). En dicho RD se pretende, además, ajustar la composición de las comisiones de gestión de dichos parques y de sus patronatos a lo dispuesto en la Ley 41/1997, de 5 de noviembre.

[46] Declarado por Decreto de 21 de octubre de 1955, por el que se crea el Parque Nacional de Aigües Tortes i Estany de Sant Maurici, BOE núm. 325, de 21 de noviembre.

[47] Los datos sobre la superficie de los parques nacionales están disponibles en la página web del Ministerio de Medio Ambiente: www.mma.es, y de EUROPARC-España: www.europarc-es.org, aunque con ligeras variaciones respecto de los recogidos en la página del Ministerio sobre la superficie de Sierra Nevada, Archipiélago de Cabrera, Cabañeros.

[48] Ley 14/1991, de 29 de abril, de creación del Parque Nacional Marítimo-Terrestre del Archipiélago de Cabrera, BOE núm. 103, de 30 de abril.

[49] Ley 33/1995, de 20 de noviembre, de declaración del Parque Nacional del Cabañeros, BOE núm. 103, de 30 de abril.

[50] Decreto de 6 de octubre de 1954, por el que se crea el Parque Nacional de la Caldera de Taburiente en la Isla de la Palma, BOE núm. 303, de 30 de octubre.

[51] Decreto 2412/1969, de 16 de octubre, de creación del Parque Nacional de Doñana, BOE núm. 257, de 27 de octubre.

[52] Ley 3/1981, de 25 de marzo de creación del Parque Nacional de Garajonay, BOE núm. 90, de 15 de abril.

[53] Declarado por Real Decreto-Ley de 16 de agosto de 1918, de declaración del Parque Nacional "Valle de Ordesa", Gaceta núm. 230, de 18 de agosto.

[54] Ley 16/1995, de 30 de mayo, de declaración del Parque Nacional de los Picos de Europa, BOE núm. 129, de 31 de mayo.

[55] Ley 3/1999, de 11 de enero, por la que se crea el Parque Nacional de Sierra Nevada, BOE núm. 11 de 13 de enero.

[56] No tengo absoluta certeza de la extensión de este Parque al variar los datos proporcionados en la página web del Ministerio de Medio Ambiente (www.mma.es) y la de EUROPARC-España (www.europarc-es.org). Según la primera la extensión del mismo es de 86.208 hectáreas, a lo que se añaden 310 hectáreas en las estadísticas proporcionadas por EUROPARC. Opto por los datos de esta última al ser más reciente su actualización a la fecha de la redacción de este trabajo.

Tablas de Daimiel[57] (Castilla-La Mancha), 1.928 hectáreas.

Teide[58] (Canarias), 18.990 hectáreas.

Timanfaya[59] (Canarias), 5.107 hectáreas.

Islas Atlánticas (Galicia), 1.194,8 hectáreas terrestres y 7.138 hectáreas marítimas[60].

Tras la declaración del Parque Nacional de las Islas Atlánticas, los parques nacionales ocupan un total de 316.759'8 hectáreas terrestres y 1.194'8 hectáreas marítimas, lo que representa algo más del 0'6 de la superficie total protegida. El mayor de ellos, el de Sierra Nevada, se encuentra en la Comunidad Autónoma Andaluza[61], donde también se ubica el de Doñana, tercero en extensión tras el de Picos de Europa.

En un futuro próximo, se prevé atribuir esta calificación a los desiertos de Almería, en Andalucía y al desierto de Guadarrama en la Comunidad de Madrid.

De declararse ambos, el número de parques nacionales se elevaría a quince, y Madrid se uniría a las Comunidades que cuentan con un parque nacional en su catálogo de espacios naturales protegidos.

3.2.2. Reservas naturales

Esta figura tuitiva tiene su precedente inmediato en las reservas integrales de interés científico, de la LENP[62]. La LCEN las define en su artículo 14 como:

> "(…) *espacios naturales, cuya creación tiene como finalidad la protección de ecosistemas, comunidades o elementos biológicos que por su rareza, fragilidad, importancia o singularidad merecen una valoración especial".*

---

[57] Decreto 1878/1973, de 28 de junio, por el que se crea el Parque Nacional de Las Tablas de Daimiel y se crea una zona de reserva integral de aves acuáticas dentro del mismo.

[58] Decreto de 22 de enero de 1954, de creación del Parque Nacional del Teide, BOE núm. 35, de 4 de febrero.

[59] Decreto 2615/1974, de 9 de agosto, de creación del Parque Nacional de Timanfaya, BOE núm. 223, de 17 de septiembre.

[60] Este ha sido el último parque nacional en declararse por Ley 15/2002, de 1 de julio. Presenta como peculiaridad principal la inclusión no sólo áreas terrestres sino también marítimas.

[61] Andalucía es la segunda CA en porcentaje de territorio declarado protegido (el 18,97). La que proporcionalmente cuenta con mayor superficie protegida es Canarias, con un 43'98.
Los datos correspondientes a todas las CCAA pueden consultarse en GÓMEZ-LIMÓN GARCÍA, J.; DE LUCIO FERNÁNDEZ, J. V.; MÚGICA DE LA GUERRA, M., *Los espacios naturales protegidos del Estado Español en el umbral del siglo XXI*. Fundación Fernando González Bernáldez, Madrid, 2000, pág. 19.

[62] El art. 2 de la LENP disponía que: *"Son reservas integrales, los espacios naturales de escasa superficie que por su excepcional valor científico sean declarados como tales por Ley con el fin de proteger, conservar, y mejorar la plena integridad de su gea, su flora y su fauna, evitándose en ellas cualquier acción que pueda entrañar destrucción, deterioro, transformación, perturbación o desfiguración de lugares o comunidades biológicas.*
Estas reservas podrán denominarse Reservas botánicas, zoológicas o geológicas, de acuerdo con el criterio dominante que motive su declaración".

El párrafo segundo de dicho artículo añade que:

"*En las reservas estará*[63] *limitada la explotación de los recursos, salvo en aquellos casos en que esta explotación sea compatible con la conservación de los valores que se pretendan proteger. Con carácter general estará prohibida la recolección de material biológico o geológico, salvo en aquellos casos que por razones de investigación o educativas se permita la misma previa la pertinente autorización administrativa*"[64].

Esta figura suscita los siguientes comentarios:

Es indudable que en ella el fin de conservación[65] predomina, e incluso puede llegar a anular, los restantes. En efecto, en ellas se prohíbe cualquier tipo de explotación incompatible con la preservación de los valores que se pretenden proteger. Ello conlleva un innegable perjuicio para los propietarios de los terrenos afectados, lo que motivó la presentación de enmiendas[66] en las que se pretendía en reconocimiento del derecho de indemnización por tales limitaciones.

Se ha criticado[67] la imprecisión de la definición legal en la que no se explicita la finalidad estrictamente científica a que responde esta categoría, ni la posibilidad de que su declaración se produzca, bien de forma aislada, bien incluida en otras figuras protectoras que actúan como "zona de amortiguación de impactos".

Por último, su declaración, como ocurre con los parques, exige la previa aprobación de un PORN[68] aunque, al igual que ocurre con aquellos, este trámite –configurado como básico en la LCEN– suele obviarse invocando, la mayor parte de las veces sin base para ello, la situación de urgencia prevista en el párrafo segundo del artículo 15 de la LCEN.

---

[63] Como hace notar MARTÍNEZ DÍEZ DE REVENGA, J. A., "El régimen jurídico de los planes de ordenación de lo recursos naturales", *RDAmb* núm. 16 (1996), pág. 29, la diferencia entre el "*podrá*" de los parques y el "*estará*" de las reservas, parece indicar un plus de protección de éstas sobre aquellos.

[64] El Sr. Zarazaga Burillo del (Grupo Mixto), presentó una enmienda, en la proponía el cambio del texto del artículo del proyecto por el siguiente: " *Se declararán como reserva aquellos espacios que contengan:*
Ecosistemas y especies de flora y fauna de importancia científica y sean representativos de áreas naturales particulares.
Ecosistemas y formas vitales demostradas como frágiles.
Una importante diversidad biológica o que tengan especial importancia para la conservación de los recursos".
(DSCG-CD, núm. 338, de 20 de diciembre de 1988, pág. 13.345). Esta enmienda fue finalmente rechazada por 18 votos a favor y nueve en contra.

[65] GARCÍA URETA, A., Espacios Naturales…, *op. cit.*, pág. 175, destaca que el aspecto básico de esta definición es la necesidad de proteger los elementos biológicos, a diferencia de los parques en los que estos aspectos constituyen un elemento más de la definición.

[66] La núm. 110 del grupo Coalición Popular en la que se proponía la adición de un punto tercero en que se recogiese tal derecho a los titulares afectados. BOCG-CD, serie A, núm. 93-5, de 27 octubre de 1988, pág. 51.

[67] LÓPEZ RAMÓN, F., *Informes jurídicos…*, *op. cit.*, pág. 58.

[68] Art. 15 de la LCEN. Conforme a la disp. adic. 5ª de la Ley, todo este artículo tiene carácter básico.

En la legislación autonómica[69], es frecuente que esta figura se desdoble en otras cuya caracterización y diferencias no resulta, en ocasiones, diáfana. Por ejemplo, en Andalucía la LIENA, introduce la figura de las reservas naturales concertadas, mediante la cual se trata de implicar a los ciudadanos en la protección de la naturaleza al atribuirles la iniciativa para la protección de determinados terrenos –de los que son propietarios– cuyos requisitos objetivos no se ajustan con exactitud a los previstos para las reservas ni en la LCEN ni en la legislación autonómica. Se trata, por lo tanto, de una "prefigura", en la que los efectos protectores se aplazan o difieren al momento de la formalización del acuerdo con los titulares en cuestión, convenios en los que se concretarán los regímenes de protección adecuados y los usos permitidos en atención a las características de cada predio.

Por último, señalar que en España, el número de reservas naturales es superior[70] a cualquier otra figura protectora[71].

3.2.3. Monumentos naturales

Según el artículo 16 de la Ley LCEN, los monumentos naturales son:

> *"(…) espacios o elementos de la naturaleza constituidos básicamente por formaciones de notoria singularidad, rareza o belleza que merecen ser objeto de una protección especial.*
>
> *Se considerarán también monumentos naturales, las formaciones geológicas, los yacimientos paleontológicos y demás elemento de la gea que reúnan un interés especial por la singularidad o importancia de sus valores científicos, culturales o paisajísticos"*[72].

---

[69] El estudio de las distintas figuras recogidas en las leyes autonómicas se realiza en el último epígrafe de este capítulo.

[70] Según datos tomados de GÓMEZ-LIMÓN GARCÍA, J.; DE LUCIO FERNÁNDEZ, J. V.; MÚGICA DE LA GUERRA, M., *Los espacios…op. cit.*, pág. 18.

[71] En Andalucía solo son superiores en número los parajes naturales. En esta Comunidad, existen 28 reservas naturales (más dos reservas naturales concertadas), que ocupan un total de 4.621'75 hectáreas (más 47'44 de las reservas naturales concertadas), lo que representa el 0'05% del total de la superficie autonómica y el 3,7% de la superficie protegida en esta Comunidad Autónoma.

[72] La LCEN regula los monumentos naturales de modo independiente, recuperando una figura tradicional en nuestro derecho, cuyo origen se encuentra en el Reglamento de la Ley de Parques nacionales de 1917 y cuya singularidad se mantuvo en la legislación de montes. Sin embargo la LENP, introdujo una cierta confusión al refundir bajo la denominación de parajes naturales los antiguos sitios y monumentos naturales de interés nacional: "*Son parajes naturales de interés nacional aquellos espacios, simples lugares o elementos naturales particularizados, todos ellos de ámbito reducido, que se declaren como tales por ley en atención a las excepcionales exigencias cualificadoras de sus concretos y singulares valores, y con la finalidad de atender a la conservación de su flora, fauna, constitución geomorfológica, especial belleza u otros componentes de muy destacado rango natural.*
El disfrute y visita de estos lugares y el aprovechamiento de sus producciones se llevará a cabo de forma compatible con al conservación de los valores que motivaron su creación".
Por su parte, el art. 189 del RMo preveía que: *"Asimismo se podrán calificar de monumentos naturales de interés nacional los elementos o particularidades del paisaje en extremo pintoresco y de extraordinaria belleza o rareza, tales como peñones, piedras bamboleantes, árboles gigantes, cascadas, grutas desfiladeros, etc.*".

En los debates parlamentarios, este artículo fue objeto de tres enmiendas[73], ninguna de las cuales llegó a prosperar. Entre ellas, destaca la presentada por el Sr. Tamames, del Grupo Mixto, en la que se proponía una definición más detallada de la figura, de manera que, en la misma, se incluyesen algunos elementos[74] susceptibles de recibir esta calificación (como los árboles y los cursos de agua), así como la posibilidad de que los elementos y conjuntos encuadrables en esta categoría se pudieran ubicar tanto en espacios naturales como en áreas urbanas[75].

De la definición de la LCEN y de las opiniones de los diputados enmendantes, podemos deducir que esta figura se caracteriza por las siguientes notas:

- Los elementos susceptibles de encuadrarse en ella, pueden ser de origen natural (surgidos espontáneamente) o producto de la acción del hombre, de ahí la referencia a los yacimientos paleontológicos[76].
- Pueden abarcar elementos singulares o conjuntos de ellos situados en extensiones de terreno, por eso se incluye a referencia a "espacios o elementos".
- Su declaración no requiere la previa elaboración de un PORN, a diferencia de los parques y reservas naturales.
- En ellos se conjugan los fines de conservación y goce público[77].

3.2.4. Paisajes protegidos

Su definición es la más escueta de todas, pues según el artículo 17 de la LCEN:

"Los Paisajes Protegidos son aquellos lugares concretos del medio natural que, por sus valores estéticos y culturales, sean merecedores de una protección especial".

Se trata de una definición sumamente vaga e imprecisa, por lo que la doctrina[78] propone como elementos caracterizadores de esta categoría los siguientes: a. pueden abarcar terrenos de extensión variable, aunque se considera imprescindible la presencia de elementos paisajísticos relevantes; b la referencia a los valores "*estéticos y culturales*" hace pensar que es admisible la presencia de obras del hombre e

[73] Del Sr. Tamames Gómez, del grupo mixto; Del Sr. Zarazaga Burillo, de este mismo grupo y de la Agrupación Democracia Cristiana.

[74] Tal y como era habitual en la legislación previa a la LENP.

[75] Lo que permitiría incluir, en especial, determinados árboles situados en núcleos urbanos evitando lo que este diputado llamaba "*arboricidios*". BOCG-CD, serie A, núm. 93-5, de 27 de octubre de 1988, pág. 30.

[76] Respecto de éstos deberá tenerse en cuenta además la Ley 16/1985, de 25 de junio de Patrimonio Histórico Español.

[77] Al tratarse de elementos aislados, situados en pequeñas superficies, la consideración de los fines socioeconómicos no resulta necesaria. Lo mismo ocurre con las reservas naturales.

[78] LÓPEZ RAMÓN, F., *Informes sobre…*, *op. cit.*, pág. 60.

incluso núcleos de población, lo que supone admitir una estrecha relación entre el hombre y la naturaleza[79].

Como los monumentos naturales, su declaración no requiere la previa aprobación de un PORN ni de PRUG.

4. Declaración

4.1. La declaración como requisito *sine qua non* para la existencia jurídica de los espacios naturales protegidos

Uno de los elementos integrantes del concepto de espacio natural protegido –junto con el material y el teleológico– es el formal, sin el cual no puede hablarse jurídicamente[80] de espacio natural protegido. Otra cosa es que, como advierte LÓPEZ RAMÓN tales espacios existan sin necesidad de esta declaración, puesto que la misma, en realidad, se limita a reconocerlos y, sobre todo, hacerlos objeto de una protección especial[81] Por tanto, mediante la declaración, el espacio protegido "nace" jurídicamente.

4.2. Competencia para la declaración

Uno de los aspectos más polémicos en la tramitación parlamentaria de la LCEN fue el relativo a la competencia para la declaración de los distintos espacios naturales protegidos. En su primitiva redacción, la LCEN atribuía al Estado la competencia para la declaración y gestión de los parques nacionales[82] así como la de aquellos espacios que abarcasen el territorio de dos o más CCAA[83] o se hallasen en la zona

---

[79] Para resaltar esta estrecha relación la enmienda que el CDS (núm. 186 BOCG-CD, serie A, núm. 93-2, de 27 de octubre de1988, pág. 72), presentó a este artículo se proponía su definición como: *"Aquellos espacios del medio natural en los que se combinan elementos físicos, biológicos y humanos que son merecedores de una protección especial por constituir un recurso natural escaso o valioso en función de sus componentes artísticos, históricos, legendarios o pintorescos"*.
Una de las constantes en los debates parlamentarios fueron los intentos de este grupo para que se incluyese una más detallada referencia al paisaje en general (como figura independiente de los paisajes protegidos) y a los paisajes marinos en particular. Destaca también la enmienda del Sr. Tamames del grupo mixto (núm. 35, BOCG-CD, serie A, núm. 93-2, de 27 de octubre de19898, pág. 35) en la que se proponía una redacción del artículo en la que se subraye la necesidad de protección de estos paisajes: *"En ellos no se permitirán tendidos aéreos u otros conductos exteriores, y habrán de ser expresamente autorizados, con su previa medición de impacto ambiental, cualesquiera clase de vías que puedan facilitar la entrada de vehículos mecánicos"*.

[80] Como dice MARTÍN MATEO, R., Tratado de…, (Vol. III), *op. cit.*, pág. 323, *"(…) se requerirá como mínimo un acto administrativo que identifique especialmente el espacio afectado y le adjudique directa o indirectamente el estatuto jurídico que le corresponda"*.

[81] Como se verá, la protección se consigue, principalmente, mediante la regulación de las concretas actividades que pueden llevarse a cabo dentro de tales espacios.

[82] Art. 22.2 y 22.3.

[83] Art. 21.4.

marítimo-terrestre,[84] lo que provocó las más encendidas críticas de los grupos nacionalistas[85] que veían en tales reservas una flagrante invasión de las competencias autonómicas. La amenaza del recurso de inconstitucionalidad pendía sobre la LCEN desde el mismo momento de su gestación.[86]

La STC 102/1995, de 26 de junio[87], inicia una nueva etapa, al declarar la inconstitucionalidad de los párrafos segundo y tercero del artículo 21 y sentar que, como regla general, corresponde a las CCAA la declaración y gestión de todos los espacios naturales protegidos previstos en la LCEN[88] que se encuentren en su territorio[89]:

> *"(…) la declaración de que un espacio natural merece la protección prevista constitucionalmente, es un acto netamente ejecutivo que consiste en aplicar la legalidad individualizándola y, por tanto, un acto materialmente administrativo.*
>
> *En tal sentido puede considerarse correcto el principio del cual parte la Ley, donde se dice al respecto que la declaración de lo que sean parques, reservas naturales y paisajes protegidos y su gestión corresponderá a las Comunidades Autónomas en cuyo ámbito territorial se encuentren".*

Por tanto, serán las CCAA las que decidan sobre la concurrencia de los requisitos previstos para cada figura, así como la reclasificación o desclasificación de los espacios ya declarados.

Como excepción fundada en el "interés general", se mantiene, sin embargo, la competencia del Estado para la declaración de los parques nacionales mediante ley, pero no para su gestión, que deberá de ser compartida con las Comunidad o CCAA en cuestión[90], solución esta que no ha dejado de plantear problemas[91].

---

[84] Art. 21.3.

[85] En defensa de la enmienda a la totalidad que el Grupo Parlamentario PNV presentó contra la Ley, el Sr. Vallejo de Olejua arguyó la quiebra del principio de territorialidad y la extensión de la legislación básica del Estado a "*límites extravagantes*". BOCG-CD, núm. 145, de 10 de noviembre de 1988, pág. 8.419.

[86] La STC 102/1995, de 26 de noviembre (BOE núm. 181 –suplemento– de 31 de julio de 1995), resuelve los recursos de inconstitucionalidad 1.220/1989, 1.232/1989, 1.238/1989, 1.239/1989, 1.260/1989 y 1.268/1989, promovidos –respectivamente– por el Gobierno Vasco; la Junta de Andalucía; el Gobierno de Canarias; la Generalidad de Cataluña; la Junta de Galicia y el Parlamento de Cataluña contra la LCEN, así como diversos conflictos positivos de competencia.

[87] FJ 18º.

[88] A estas categorías mencionadas deben añadirse las que puedan crear las CAA al amparo de la previsión del art. 21.2 de la LCEN así como las declaradas en cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por nuestro país o impuestos por normas de derecho comunitario derivado.

[89] En la actualidad, el art. 21.1 de la LCEN dispone: "*La declaración y gestión de los parques, reservas naturales, monumentos naturales y paisajes protegidos corresponderá a las Comunidades Autónomas en cuyo ámbito territorial se encuentren (…)"*

[90] Art. 22. 2 y 3.

[91] STC 102/1995, FJ 19.

4.3. En particular, los espacios naturales situados en el territorio de más de una Comunidad Autónoma y en la zona marítimo-terrestre

4.3.1. Competencia para la declaración de los espacios naturales situados en el territorio de dos o más Comunidades Autónomas

Para dar cumplimiento a lo previsto en la STC 102/1995, la Ley 41/1997, de 5 de noviembre, deroga expresamente el párrafo cuarto del artículo 21 de la LCEN, en el que se atribuía al Estado la competencia para la declaración de aquellos espacios naturales que abarcasen el territorio de dos o más CCAA.

El Alto Tribunal[92] considera que la supraterritorialidad no configura título competencial alguno y razona que, si bien los espacios naturales tienden a no detenerse y mucho menos coincidir con los límites de las CCAA, ello no justifica el desplazamiento de la competencia para su declaración y gestión al Estado, so pena de vaciar o reducir la competencia autonómica en la materia, de manera que, si un espacio natural se extiende sobre el territorio de varias CCAA, se deberá acudir a mecanismos de cooperación y coordinación entre aquellas para su declaración y gestión.

La conveniencia de acudir a estas fórmulas de actuación conjunta –como garantía del respeto a las autonomías– se destacó en los debates de la LCEN. En defensa de la enmienda a la totalidad presentada por el Grupo Parlamentario Vasco PNV, el Sr. Vallejo de Olejua, argüía:

> *"(…) existe además, el problema de la invasión de los espacios naturales en una o más comunidades autonómicas. Nosotros señalamos que sería mucho más lógico que se pusiesen de acuerdo las Comunidades Autónomas –seguro que se ponen de acuerdo–, y que establezcan las coordenadas por las que deben seguir, cómo deben de dominar, cómo deben establecer, cómo deben proteger, entre ellas mismas, y seguro que lo harían bien. ¿Por qué no van a dejar que desarrollemos esas competencias?.. Porque también entendemos que tanto sea una, como dos, como tres, seguro que no habría ningún problema"*[93].

Este mismo diputado, en la defensa de las enmiendas propuestas por su grupo insistía en esta idea afirmando que:

> *"(…) no es cierto que todo interés supra o intercomunitario habilite automáticamente al Estado para ejercer una competencia que no tiene atribuida constitucionalmente.*

---

[92] Como se ha dicho el Art. 22 de la LCEN, que establece la gestión compartida de los parques nacionales, ha sido recurrido por el Gobierno de la Junta de Andalucía, las Cortes y la Diputación General de Aragón (recursos núms. 460, 469, 483 de 1998). Esta CCAA también han interpuesto recurso de inconstitucionalidad contra otros arts. de la LCEN.

[93] DSCD, núm. 145, de 10 de noviembre de 1988, pág. 8.429.

(…) La Constitución posibilita el desarrollo de fórmulas cooperativas de carácter horizontal entre Comunidades Autónomas para el caso de que dos o más de éstas decidan establecer una vinculación entre las respectivas competencias, estableciéndose en el artículo 145 de la Constitución su control por las Cortes Generales"[94].

Por último advertir que se permite que, en estos casos, cada Comunidad pueda calificar el espacio natural según su criterio: parque una y paraje natural otra, por ejemplo.

4.3.2. Espacios naturales ubicados en la zona marítimo-terrestre

La Ley 41/1997, de 5 de noviembre, también deroga expresamente el párrafo tercero del artículo 21 en el que se reservaba al Estado la competencia para la declaración de los espacios naturales cuando tuviesen por objeto la protección de los bienes enumerados en el artículo 3 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas[95].

Dispone este último artículo que: "*Son bienes de dominio público marítimo-terrestre estatal, en virtud de lo dispuesto en el artículo 132.2 de la Constitución:*

1.- La ribera del mar y de las rías que incluye:

a). La zona marítimo terrestre o espacio comprendido entre la línea de bajamar escorada o máxima viva equinoccial, y el límite hasta donde alcanzan las olas en los mayores temporales conocidos o, cuando lo supere, el de la línea de pleamar máxima viva equinocial. Esta zona se extiende también por las márgenes de los ríos hasta el sitio donde se haga sensible el efecto de las mareas.

Se consideran incluidas en esta zona las marismas, albuferas, marjales, esteros y, en general, los terrenos bajos que se inundan como consecuencia del flujo y reflujo de las mareas, de las olas o de la filtración del agua del mar.

b). Las playas o zonas de depósito de materiales sueltos, tales como arenas, gravas y guijarros, incluyendo escarpes, bermas y dunas, tengan o no vegetación, formadas por la acción del mar o del viento marino, u otras causas naturales o artificiales.

2.- El mar territorial y las aguas interiores, con su lecho y subsuelo, definidos y regulados por su legislación específica.[96]

---

[94] BOCG-CD, núm. 338, de 20 de diciembre de 1988, pág. 13.329.

[95] BOE núm. 181, de 29 de julio de 1988.

[96] La remisión es a la Ley 10/1977, de 4 de enero, sobre el mar territorial, que se define como el espacio que media entre dos límites: el interior, "*determinado por la línea de bajamar escorada y, en su caso, por las líneas de base rectas establecidas por el Gobierno*" (art. 2*); y el exterior, determinado por una línea trazada de modo que los puntos que la cons-*

3.- Los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental, definidos y regulados por su legislación específica"[97]

Ante todo, es importante tener clara la diferencia entre la *titularidad*[98] del dominio público y la *competencia para la declaración* de los espacios naturales situados en él. En efecto, el hecho de que tales bienes se califiquen como públicos y se adscriban al dominio del Estado, en virtud de su importancia para el interés general, no justifica la reserva estatal para la declaración de los espacios naturales situados en los mismos pues como señala la sentencia 102/1995[99]:

"*(…) es opinión pacífica que la titularidad del dominio público no confiere, por sí misma, titulo competencial alguno.*

(…) En ningún caso la titularidad del dominical se transforma en título competencial desde la perspectiva de la protección del medio ambiente, sin perjuicio, por supuesto, de las funciones estatales respecto de estos bienes desde su propia perspectiva".

El único criterio determinante para la atribución de aquella competencia es la naturaleza jurídica de la actividad y, como quiera que la declaración es un acto ejecutivo, esta circunstancia no puede quedar desvirtuada por factores como los topográficos.

---

tituyen se encuentren a una distancia de 12 millas náuticas de los puntos más próximos de las líneas de base a que se refiere el artículo anterior" (art. 3).

El mar territorial tiene, por tanto, una anchura de 12 millas náuticas. A efectos de su medición lo determinante es fijar su límite interior, que no es casi nunca "*la línea de bajamar escorada*", ya que el Gobierno puede fijar las líneas de base rectas que unen puntos del litoral que penetran en el mar. Estas líneas son las que determinan, por una parte, el inicio del mar territorial, y por otra el concepto de "*aguas interiores*", sobre las que las CCAA pueden tener competencias en materia de pesca, conforme al art. 148.1.11 de la Constitución.

[97] La legislación a la que se remite es la Ley 15/1978, de 20 de febrero, por la que se extiende al zona económica a 200 millas náuticas desde el límite exterior del mar territorial.

[98] Sobre los sujetos titulares del dominio público *vid.* SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *Principios de Derecho Administrativo* (Vol. I). Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1999, pág. 511; SÁNCHEZ MORÓN, M. (Dir.); BARRANCO VELA, R.; CASTILLO BLANCO, F. A.; DELGADO PIQUERAS, F., *Los bienes públicos (Régimen jurídico).* Tecnos, Madrid, 1997, págs. 40 y 41.

[99] FJ 20. Este criterio se reitera con posterioridad en las SSTC 195/1998, de 1 de octubre y 1 de 97/2002, de 25 de abril.

En la primera de ellas el Tribunal declara la inconstitucionalidad de la Ley 6/1992, de 27 de marzo, por la que el Estado declaraba la Reserva Natural las Reservas de Santoña y Noja.

En la segunda de declara la inconstitucionalidad de la Ley 26/1995, de 31 de julio, mediante la que el Estado declaraba Reserva Natural las Salinas de Ibiza, las Islas des Freís y las Salinas de Formentera.

En ambas sentencias, el Tribunal reproduce los argumentos correspondientes de la sentencia 102/1995 afirmando categóricamente, la competencia de las CCAA para la declaración de los espacios protegidos que se encuentren en su territorio (en ambos casos una reserva natural) sin que la titularidad estatal del dominio público marítimo terrestre pueda invocarse para legitimar la declaración por el Estado. El FJ 10º de la sentencia 97/2002, afirma literalmente que "*es claro que la declaración como Reserva Natural del espacio físico integrado por las Salinas de Ibiza ("Ses Salines"), las Islas des Freus y las Salinas de Formentera, corresponde a la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, sin que pueda oponerse nada en contrario por el hecho de que dicho espacio se localice en todo o en parte en el dominio público marítimo terrestre, en la medida en que, según venimos insistiendo, aquella declaración corresponde a la Comunidad Autónoma en cuyo territorio se sitúa la zona protegida incluso en tales supuestos"* (FJ 10).

En definitiva, la calificación (y gestión) de un segmento de la zona marítimo-terrestre como parte de un espacio natural protegido corresponde a la Comunidad Autónoma en cuyo territorio se encuentre, lo que condujo a la supresión por inconstitucional del apartado tercero del artículo 21 en el que se atribuía esta competencia la Estado.

4.3.3. El caso especial de los parques nacionales

Como se expuso en la primera parte de este capítulo, al tratar de las clases de espacios naturales protegidos, dentro del género de los parques la LCEN distingue dos categorías: los parques, propiamente dichos, y los parques nacionales.

Como se ha dicho, el TC considera que la declaración de estos últimos debe hacerse, como excepción a la regla general, por ley de las Cortes Generales, si bien este criterio no es suficiente para retener en exclusiva su gestión, que deberá compartirse con las CCAA. Según dicho Tribunal, la reserva estatal para su declaración se funda en el carácter simbólico de tales espacios, en cuanto representan "*una realidad topográfica singular (…) y signo distintivo que identifica un país*", por lo que la sentencia 102/1995[100], declara conforme a la Constitución el artículo 22 de la Ley 4/1989, en el que se atribuía al Estado la declaración de los mismos:

> "(…) *la característica que sirve para definirlos pone de manifiesto simultáneamente la concurrencia de un interés general para el conjunto de la Nación, cuya fuerza expansiva trasciende su importancia local hasta infiltrarse y diluirse y perderse en la trama y urdidumbre de la estructura ecológica de la península o sus archipiélagos.*
>
> *La posibilidad, pues, de su mera existencia reúne todos los rasgos de lo básico por su carácter selectivo y primario en la materia como los reúne la configuración abstracta que actúa como presupuesto de hecho de la declaración. A esta calificación material se une y exige, cumpliendo así el mandato constitucional, la vestidura formal de una ley de las Cortes Generales, no sólo para ratificar la existencia de los ya existentes, según se ha visto, sino también para declarar en el futuro como tales otros espacios que pueden merecerlo. Cualquiera que fuere la naturaleza intrínseca de las leyes con un objeto singular o un sujeto individualizado, es lo cierto que la declaración de que un espacio reviste las características para ser considerado parque nacional no se agota con tal declaración sino que conlleva el sometimiento a un régimen jurídico especial para una protección más intensa. No repugna, por tanto, al orden constitucional de competencias que pueda corresponder al Estado, como titular de ese interés general de la Nación la creación de tales parques, para la*

[100] FJ 21.

cual además se reconoce una facultad de propuesta a las Comunidades Autónomas, aunque no vinculante jurídicamente. Se ajustan, pues, a la Constitución no sólo el artículo 22 de la Ley, salvo en lo que se dice más abajo[101]*, sino la disposición adicional primera*".[102]

El artículo 22 de la LCEN, después de definir en su párrafo primero lo que se entiende por parques nacionales, añade en sus párrafos segundo y tercero que:

"*La declaración de los parques nacionales y su consideración como de interés general, se hará por ley de las Cortes Generales, lo que significará su inclusión en la Red de Parques Nacionales de España que estará integrada por todos los así declarados.*

Los parques nacionales serán gestionados conjuntamente por la Administración General del Estado y la Comunidad o Comunidades Autónomas en cuyo territorio se encuentren situados.

Los parques serán financiados con cargo a los Presupuestos Generales del Estado y, previo acuerdo favorable con las Comunidades Autónomas afectadas con las aportaciones de los recursos presupuestarios que éstas realicen".[103]

Por lo tanto, no se considera inconstitucional la atribución al Estado, como titular de ese interés general, de la competencia para la declaración de los parques nacionales, sin perjuicio de reconocer la facultad de propuesta[104] de las CCAA. Sin embargo, ese interés general no puede justificar la atribución al Estado de la gestión de tales espacios, pues de ser así se desconocería *"(…) paladinamente la competencia de las Comunidades Autónomas para ejecutar lo legislado sobre protección del medio ambiente".*

Esta gestión compartida[105] plantea importantes fricciones en la práctica, como demuestra la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el artículo único de la Ley 41/1997, de 5 de noviembre, por la Junta de Andalucía y las Cortes y Diputación General de Aragón[106], en cuanto da nueva redacción a los artículos 19.3, 5

---

[101] Es decir, la gestión compartida entre el Estado y las CCAA.

[102] En esta se dispone que: *"Los parques nacionales existentes en el territorio nacional a la entrada en vigor de esta Ley quedan automáticamente integrados en la Red de Parques Nacionales a que se refiere el art. 22.2 de la presente Ley*".

[103] La disp. adic. 1ª de la Ley 41/1997, de 5 de noviembre (BOE núm. 266, de 6 de noviembre de 1997), dispone que: "*En el plazo de dieciocho meses a partir de la entrada en vigor de esta Ley se suscribirá el correspondiente acuerdo de financiación entre el Estado y las Comunidades Autónomas en cuyo ámbito territorial se encuentre ubicado un parque nacional, para dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 22.3 de la Ley 4/1989*".

[104] Sin que se reconozca efectos vinculantes a esta proposición.

[105] Según el art. 22.3: "*Los parques nacionales serán gestionados conjuntamente por la Administración General del Estado y la Comunidad o Comunidades Autónomas en cuyo ámbito territorial se encuentren*".

[106] Acumulados 460/1998, 469/1998 y 483/1998.

y 7; 22.3; 22 bis 2; 22 ter 2; 23; 23 bis y 23 ter de la LCEN, así como las disposiciones adicional primera y segunda de la Ley 4/1997[107]. Posteriormente, la Junta de Andalucía ha interpuesto nuevo recurso de inconstitucionalidad[108] contra el artículo 126 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, en cuanto da nueva redacción a los artículos 22.3, 23.4 y 23 ter e introduce una nueva disposición adicional en la LCEN.

En realidad, bajo estas reclamaciones se esconden suspicacias y recelos entre las CCAA que consideran un desagravio la gestión exclusiva que, de hecho, y pese a lo dispuesto en la Ley del 97, ejerce la Generalidad de Cataluña sobre el Parque Nacional de Aigües Tortes, que es, por lo demás, el único parque nacional que cuenta con un acuerdo específico para ello, tal y como recoge la Ley del 97, que contempla la financiación por parte del Ministerio de Medio Ambiente y, previo acuerdo, de la Comunidad Autónoma.

En conclusión, en la declaración de los parques nacionales han de tenerse en cuenta las siguientes consideraciones:

- En la primitiva redacción de la LCEN se atribuía al Estado la competencia para la declaración y gestión de tales parques, lo que –ya durante la tramitación de la LCEN– se consideró por parte de algunos grupos parlamentarios, una injustificable invasión de las competencias autonómicas.

- Recurrida la LCEN, el Tribunal Constitucional declaró, en su sentencia 102/1995[109], correcta la previsión de la LCEN, en lo que a la competencia estatal se refiere para la declaración de los parques nacionales, lo que funda en el criterio del "*interés general*" de tales parques para el conjunto de la nación. No obstante, la declaración de los mismos, requerirá el previo acuerdo favorable de la Asamblea Legislativa de la Comunidad o CCAA en cuyo ámbito territorial se encuentren. Además, se reconoce a éstas una facultad de propuesta al Estado para la calificación de un espacio como parque nacional, aunque no es vinculante jurídicamente.

- El criterio del interés general no se considera suficiente para la atribución de la gestión de los parques nacionales en exclusiva al Estado, por lo que, tras la sentencia 102/1995, la Ley 41/1997, de 5 de noviembre, se incorpora a la LCEN, la fórmula de la *gestión compartida* entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Sin embargo, esta solución no ha satisfecho a algunas CCAA que han interpuesto nuevo recurso de inconstitucionalidad contra el artículo único de aquella Ley y, posteriormente, contra el artículo

[107] A la fecha de la redacción del presente trabajo se encuentra pendiente de resolución.

[108] Recurso núm. 2004/2004. Admitido a trámite el 27 de abril de 2004 (BOE núm. 120 de 18 de mayo).

[109] FJ 21.

126[110] de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, administrativas y del Orden Social[111], en todos los aspectos relativos la participación conjunta Estado-Comunidad Autónoma en la gestión de los parques nacionales. A la fecha del presente trabajo tales recursos aún están pendientes de resolución.

5. Recapitulación

Conforme a lo expuesto, y por lo que al aprovechamiento turístico de los espacios protegidos contemplados en la LCEN se refiere se pueden esbozar las siguientes ideas básicas:

- En primer lugar, no todas las categorías contempladas en la LCEN dispensan el mismo grado de protección a los espacios protegidos, lo que pone de manifiesto que las posibilidades turísticas de los mismos no son idénticas (así por ejemplo las de los parques son mayores que las de las reservas) y ello sin perjuicio de que en ellos quepan otras modalidades de "uso público" distinto del turístico como la investigación o la educación.

- El que la actividad recreativa en el interior de un espacio protegido sea compatible con su conservación, depende de una serie de factores subjetivos y objetivos tales como la educación ambiental y comportamiento de los visitantes, tipo de actividad, instalaciones de uso público en su interior; señalización, etc.. Por tanto, la adopción de medidas preventivas (diagnóstico de la situación del espacio y consideración de las zonas idóneas para la recepción en función de su conservación y grado de sensibilidad) es fundamental para que la conjugación de estos intereses pueda llevarse a cabo.

- La LCEN contempla la planificación como vía preventiva por excelencia para la regulación del uso en el interior de los espacios protegidos. Naturalmente existen otras técnicas (por ejemplo, de fomento o sancionadoras), si bien en este trabajo se hará una particular referencia a aquella[112], en cuanto es preci-

---

[110] Recurso de inconstitucionalidad núm. 2004/2004, promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía contra los arts. 126, 127 y 129 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. Concretamente, el art. 126, da nueva redacción a los arts. 22.3, 23.4, 23 ter e introduce la nueva disposición adicional novena de la Ley 4/1989. Como acabo de indicar, el art. 22.3 establece el mecanismo de cogestión Estado-CCAA de los parques nacionales.

[111] Recurso 2004/2004. La admisión a trámite de este recurso se produjo el 27 abril 2004 (BOE núm. 120 de 18 mayo).

[112] BLÁZQUEZ SALOM, M.; VERA REBOLLO, J. F., "Espacios naturales protegidos y desarrollo turístico en el litoral mediterráneo", en BUENDÍA AZORÍN, J. D; COLINO SUEIRAS, J. (Eds.), *Turismo y…, op. cit.*, pág. 70, constatan que "*siempre que se consiga aplicar modelos e instrumentos de planificación y gestión adecuados a nuevos propósitos –educación ambiental, interpretación y actividades en contacto con la naturaleza– es factible compatibilizar la protección de estos ecosistemas y ámbitos singulares con su utilización como lugares de atracción a los visitantes*". Sobre las medidas preventivas de los efectos perjudiciales del turismo sobre el medio ambiente, *vid.*, FIGUEROLA PALOMO, M., "Medidas

samente la planificación la que permitirá que el turismo se convierta en un factor de dinamización ambiental y en una palanca fundamental para la conservación y el desarrollo de los espacios protegidos. No puede olvidarse que, en la mayoría de los casos, las áreas protegidas se declaran en zonas deprimidas y aisladas para las que la inclusión en el sistema de espacios protegidos puede abrir una vía para su revitalización económica a través de los ingresos procedentes del turismo[113].

- En definitiva, un turismo que respete la naturaleza y el medio ambiente, puede contribuir a la prosperidad de la industria turística y de las regiones circundantes y a la cohesión económica y social.

II. LAS FIGURAS PROTECTORAS RECOGIDAS EN LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA

1. Planteamiento

Como se ha dicho, el artículo 21.2[114] de la LCEN recoge la posibilidad de que las CCAA declaren protegidos determinados lugares de su territorio, además de al amparo de las figuras previstas en la LCEN, bajo otros tipos propios y singulares. Esta competencia ha sido expresamente reconocida por el TC en sus sentencias 102/1995[115] y 156/1995[116].

operativas para evitar la influencia negativa del turismo sobre el medio ambiente", conferencia pronunciada en *FITUR*, el 30 de enero de 1986, citaba las siguientes: las de carácter planificador; la determinación de la capacidad de carga; las de carácter económico; el control de la normativa vigente y la ampliación de la normativa necesaria; la valoración del patrimonio y de los recursos turísticos, la descentralización administrativa para aumentar el protagonismo de las Entidades Locales; la coordinación entre los órganos de las Administraciones Central, regional y local; la diversificación de la oferta; la elaboración de estudios sobre las perspectivas de evolución; las campañas informativas en medios de comunicación y la promoción de formas de turismo no contaminantes.
La idoneidad de la planificación como catalizador de intereses convergentes se destaca, también en el Quinto Programa comunitario sobre medio ambiente: *"El turismo es un ejemplo claro de la estrecha relación existente entre el desarrollo económico y el medio ambiente, con toda su secuela de beneficios, tensiones y posibles conflictos. Si se planifican y controlan adecuadamente, el turismo, el desarrollo regional y la protección del medio ambiente podrán ir a la par. Si se respeta la naturaleza y el medio ambiente, sobre todo en las zonas costeras y de montaña, el turismo podrá ser beneficioso y duradero".*

[113] Está demostrado que la inclusión un área en el sistema de espacios protegidos, contribuye a prestigiarlo entre el público, revelándose como una de las estrategias de "márketing" más eficaces, RIVAS INFANTE, D.; ALBA ALONSO, J., "El turismo…", *op. cit.*, pág. 261, estudian el incremento del número de visitantes que provocó la calificación de Somiedo (Asturias) como Parque Natural. En esta línea destacar la necesidad de "*cualificar la oferta*", de manera que se aproveche la tendencia a los turismos específicos, basados en el disfrute de un medio ambiente bien conservado.

[114] *Las Comunidades Autónomas con competencia exclusiva en materia de espacios naturales protegidos, y con competencia para dictar normas adicionales de protección en materia de medio ambiente, podrán establecer, además de las figuras previstas en los artículos anteriores, otras diferentes regulando sus correspondientes medidas de protección".*

[115] FJ 18º.

[116] FJ 6º B, *vid.*, también FJ 2º.

2. Enumeración

No es mi propósito realizar un análisis exhaustivo de todas y cada una de las figuras contenidas en la las distintas leyes autonómicas[117], lo que excedería, con mucho, los límites de este trabajo, por lo que me limitaré a exponer sus rasgos fundamentales, sin perjuicio de hacer una especial referencia a las previstas en la LIENA.

2.1. Aragón

La Ley 6/1998, de 19 de mayo de Espacios Naturales Protegidos de Aragón[118], recoge las mismas figuras que la LCEN (parques, reservas, monumentos y paisajes)[119], con las siguientes particularidades:

Diferencia, con claridad, entre parques naturales y nacionales y destaca, respecto a los primeros, la compatibilidad de su conservación con la existencia y actividad humana[120].

Por otra, dentro del género de las reservas[121] distingue entre las integrales y las dirigidas.

La principal diferencia entre ellas estriba en que, en aquellas, no se permite ningún tipo de actividad –con especial prohibición del acceso de personas– mientras que en éstas se prevé la posibilidad de autorizar actividades científicas, educativas, de uso público y de aprovechamiento de los recursos tradicionales si bien, en todo caso, subordinadas a los fines de conservación.

2.2. Asturias

La Ley 5/1991, de 5 de abril[122], relativa a la Protección de los Espacios Naturales en Asturias, repite la clasificación de la LCEN[123]. Como la Ley Aragonesa añade a los parques el término naturales y, a diferencia de aquella, no define los nacionales. Dentro de las reservas naturales distingue dos tipos[124]:

---

[117] Una referencia a las mismas puede encontrarse en GÓMEZ MENDOZA, J., "Desarrollo rural…", *op. cit.,* págs. 381 a 410.

[118] BOAR núm. 64, de 3 de junio de 1998.

[119] Arts 8 y siguientes.

[120] Según el art. 10: *"Los Parques naturales son espacios de relativa extensión, poco transformados por la explotación u ocupación humana, que, en razón a la belleza de sus paisajes, la representatividad de sus ecosistemas o la singularidad de su flora, de su fauna o de sus formaciones geomorfológicas, poseen unos valores ecológicos, estéticos, educativos y científicos cuya conservación merece una atención preferente, en los que la existencia del hombre y sus actividades son compatibles con el proceso dinámico de la naturaleza a través del uso equilibrado de los recursos".*

[121] Art. 11.

[122] BOPA núm. 87, de 17 de abril.

[123] Arts. 15 y siguientes.

[124] Arts. 17 y 18.

Las integrales, que son aquellas cuya finalidad es la protección de ecosistemas, comunidades o elementos biológicos que por su rareza, fragilidad, importancia o singularidad merecen una valoración especial, prohibiéndose en ellas la explotación de los recursos, salvo que, por razones de investigación, educativas o de conservación, se permita la misma previa autorización administrativa.

Las parciales, que se definen como las anteriores pero se diferencian en que, en las mismas, se permite la explotación de los recursos de forma compatible con la conservación de los valores que se pretenden proteger.

2.3. Baleares

La Ley 1/1991, de 30 de enero[125], de Espacios Naturales y Régimen Urbanístico de las Áreas de Especial Protección de las Islas Baleares, continúa el proceso que inicia la Ley 1/1984, de 14 de marzo, de Ordenación y Protección de Áreas Naturales de Interés Especial, cuyo objetivo fue la creación de una figura que permitiera la clasificación inmediata de suelo no urbanizable de especial protección con el fin de asegurar su exclusión del mercado urbanístico. Esta figura instaurada en la Ley 1/1984, se aplicó a doce espacios. La Ley 1/1991, amplia el alcance de la declaración en base a la figura instaurada por la Ley del 84 –las áreas naturales de especial interés (ANEI)– a la que añade otras dos en relación jerárquica descendente[126]: el área rural de interés paisajístico y el área de asentamiento dentro del paisaje de interés.

Se ha dicho[127] que la protección que proporciona esta Ley es de mínimos urbanísticos. Recientemente la Ley 9/1999, de Medidas Cautelares y de Emergencia Relativas a la Ordenación del Territorio y el Urbanismo en las Islas Baleares, ha imposibilitado el aprovechamiento edificatorio de las ANEI.

2.4. Cataluña

La Ley 12/1985, de 13 de junio[128] define las figuras de protección diferenciado dos tipos de espacios naturales:

---

[125] BOCAIB núm. 31, de 9 de marzo de 1991.

[126] Relación que resulta de lo dispuesto en los aptdos. 3º y 4º del art. 2 de la Ley en las que se definen unas y otras: *"Son áreas rurales de interés paisajístico aquellos espacios transformados mayoritariamente por actividades tradicionales y que, por sus especiales valores paisajísticos, se declaren como tales en esta Ley".*
Son áreas de asentamiento en paisaje de interés aquellos espacios destinados a usos y actividades de naturaleza urbana que supongan una transformación intensa y que se declaren como tales en esta Ley por sus singulares valores paisajísticos o por su situación".

[127] BLÁZQUEZ SALOM, M.; VERA REBOLLO, J. F., "Espacios naturales protegidos …, *op. cit.*, pág. 92.

[128] DOGC núm. 556, de 28 de junio.

1. Los espacios naturales de protección especial, que son por orden de decreciente protección:

Parques nacionales.

Parajes naturales de interés nacional.

Reservas naturales, que a su vez pueden ser integrales o parciales.

Parques naturales.

2. Los espacios de interés natural, de menor rango y que se protegen mediante el Plan de Espacios de Interés Natural (PEIN), aprobado por Decreto 328/1992, de 14 de diciembre, que tiene por objeto otorgar una protección básica a los espacios naturales catalanes.

2.5. Castilla-León

La Ley 8/1991, de 10 de mayo[129], sobre Espacios Naturales de la Comunidad de Castilla y León[130], añade a las figuras protectoras "típicas" los parques regionales, que se definen como: *"aquellas áreas en las que existan ecosistemas, no sensiblemente alterados por el hombre y de máxima relevancia dentro del contexto del medio natural de la Comunidad de Castilla y León que hacen necesaria su protección*".[131]

2.6. Castilla-La Mancha.

En la Ley 9/1999, de 26 de mayo[132], de Conservación de la Naturaleza, se regulan junto a los parques, monumentos, reservas y paisajes[133]:

Las microrreservas, que son espacios de pequeño tamaño que contienen hábitats raros o bien conforman el hábitat de poblaciones de especie o faunas amenazadas.

Las reservas fluviales, que, como su nombre indica, tienen por finalidad la protección de ecosistemas dependientes de ríos o arroyos.

Los parajes naturales, como figura residual, aplicable a aquéllos espacios cuyas características no se ajusten a ninguna de las categorías anteriores y que por

[129] BOCYL núm. 158, de 3 de julio.

[130] Sobre los espacios protegidos en Castilla-León, *vid*. GONZÁLEZ SÁNCHEZ, N., "Planificación y … op. cit., págs. 852 a 875.

[131] Arts. 12 y siguientes.

[132] DOCM núm. 40, de 12 de junio.

[133] Arts. 40 a 48.

su interés ecológico, paisajístico o recreativo precisen medidas especiales, con el fin de compatibilizar la protección de sus recursos naturales con el ejercicio de las actividades tradicionales y el uso público.

2.7. Canarias

El Real Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales Protegidos de Canarias, distingue[134]:

Los parques, que pueden ser naturales y rurales[135].

Las reservas, que a su vez se dividen en integrales y especiales.

Los monumentos naturales.

Los paisajes protegidos.

Los sitios de interés científico[136].

Este Texto Refundido armoniza la regulación contenida en la Ley 12/1994, de Espacios Naturales de Canarias, con los preceptos de la Ley 9/1999, de Ordenación del Territorio de esta Comunidad, conciliación necesaria en cuanto esta última introduce una nueva concepción del planeamiento que conlleva la necesaria adaptación del de los espacios naturales contenido en la Ley 12/1994.

2.8. Extremadura

El artículo 16 de la Ley 8/1999, de 26 de junio[137], de Conservación de la Naturaleza y de Espacios Protegidos, recoge, junto a los tipos comunes y una referencia expresa a las ZECONS[138] los siguientes:

---

[134] BOCAN núm. 60, de 15 de mayo.

[135] Conforme al art. 48.6 b): "*Parques rurales son aquellos espacios naturales amplios, en los que coexisten actividades agrícolas y ganaderas o pesqueras con otras de especial interés natural y ecológico, conformando un paisaje de gran interés ecocultural que precise su conservación. Su declaración tiene por objeto la conservación de todo el conjunto y promover a su vez el desarrollo armónico de las poblaciones locales y mejoras en sus condiciones de vida, no siendo compatibles los nuevos usos ajenos a esta finalidad*".

[136] "*Los sitios de interés científico son aquellos lugares naturales, generalmente aislados y de reducida dimensión, donde existen elementos naturales de interés científico, especímenes o poblaciones animales o vegetales amenazadas de extinción o merecedoras de medidas específicas de conservación temporal que se declaren al amparo del presente Texto Refundido*" (art. 48.13).

[137] DOE núm. 86, de 28 de julio.

[138] Dispone, en efecto, el artículo 21 de esta Ley que: "*La zona especial de conservación es un lugar de importancia comunitaria declarado por la Comunidad Autónoma de Extremadura en el cual se aplican las medidas de conservación necesarias para el mantenimiento o restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los hábitats naturales y/o de las poblaciones de las especies para las cuales se haya designado el lugar, todo ello en los términos previstos por el Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre*".

Corredores ecológicos o de biodiversidad, que son "*elementos del paisaje de extensión variable cuya disposición y grado de conservación general revisten primordial importancia para la fauna y flora silvestres, ya que permiten la continuidad espacial de enclaves de singular relevancia para aquéllas*".

Parques periurbanos de conservación y ocio, concebidos como "*aquellos espacios relativamente próximos a los núcleos de población en los que se aúnan la conservación de la naturaleza y su uso para actividades sociorrecreativas y que, por sus singulares valores ambientales o naturales de interés local sean merecedores de esta figura de protección*" [139].

Lugares de interés científico[140], que pueden ser declarados con carácter temporal con el fin de proteger especímenes o poblaciones animales o vegetales amenazadas de extinción o merecedoras de medidas específicas de protección.

Árboles singulares[141]: bajo esta figura pueden protegerse, no sólo ejemplares aislados, sino también agrupaciones concretas, cuando en atención a sus características singulares sean especialmente representativos atendiendo a su edad, tamaño, historia o valor cultural, belleza, ubicación u otras características análogas.

Corredores ecoculturales, que se declararán sobre vías pecuarias, caminos o vías de comunicación de especial valor ambiental. En ellos predominarán los usos agrícolas, forestales y otros complementarios, por lo que no se permitirá la circulación de ningún tipo de vehículo a motor salvo los relacionados con aquellos o aquellos otros precisos para su vigilancia y mantenimiento.

2.9. Galicia

La Ley 9/2001, de 21 de agosto, de Conservación de la Naturaleza[142], además de los tipos comunes, hace expresa mención a los humedales protegidos[143] y añade como categorías específicas las siguientes:

---

[139] Art. 23. Añade este artículo que: "*Deben estar dotados de las infraestructuras adecuadas para permitir una utilización intensiva por la población a que se destina, sin poner en peligro su mantenimiento. Su declaración se realizará, en su caso, a instancia de las entidades locales.*
En ellos el uso predominante de índole sociorrecreativa debe compatibilizarse con la sensibilización y educación de los usuarios, así como con el mantenimiento o recuperación de sus valores naturales".

[140] Art. 24.

[141] Art. 25.

[142] DOG núm. 171, de 4 de septiembre.

[143] Conforme al art. 14: "*Se entenderá por humedal protegido las extensiones de marismas, pantanos, turberas o superficies cubiertas de agua, sean éstas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros, que a la vez cumplan una función de importancia internacional, nacional o autonómica en la conservación de los recursos naturales, y que sean declaradas como tales.*
Podrán comprender zonas ribereñas, costeras o adyacentes, así como las islas o extensiones marinas de profundidad superior a los seis metros en marea baja cuando éstas se encuentren dentro del humedal.
En los humedales protegidos podrá limitarse los aprovechamientos de los recursos naturales, prohibiéndose en todo caso los incompatibles con las finalidades que hubieran justificado su declaración".

Las zonas de especial protección de los valores naturales, en las que se incluirán las ZEPAS y ZECONS y, con carácter residual, aquellos otros espacios por cuyos valores o interés natural, cultural, científico, educativo o paisajístico sea necesario asegurar su conservación y no tengan otra protección específica.

Los espacios naturales de interés local, cuya gestión es competencia exclusiva de los municipios.

Y, por último, los espacios privados de interés natural, cuya declaración se efectuará a instancia de instituciones o propietarios particulares con el fin de proteger determinados espacios con especial valor o interés natural, cultural, científico, educativo o paisajístico y no tengan otra protección específica.

2.10. Murcia

La Ley 4/1992, de 30 de julio, aúna las figuras regionales de ordenación del territorio y las de conservación de los espacios protegidos[144]. Por lo que se refiere a estas últimas, se incorporan las cuatro previstas en la LCEN, respecto a las que tan solo se produce el cambio de nombre de los parques naturales por la denominación de parques regionales, aunque se mantiene su esencia.

2.11. Navarra

La Ley 9/1996, de 17 de junio, de Espacios Naturales de Navarra[145], presenta las siguientes peculiaridades:

Distingue dos modalidades dentro de las reservas: las integrales y las naturales.

Y regula como figuras específicas:

Los enclaves naturales, cuya finalidad es la protección de espacios con "*ciertos valores ecológicos o paisajísticos*", aunque se permite que en ellos puedan tener lugar ciertas actividades que deberán estar "*debidamente ordenadas*" de manera que no deterioren dichos valores[146].

En segundo lugar, las áreas naturales recreativas que, con el fin de compatibilizar la conservación de la naturaleza con la educación ambiental, podrán declararse sobre espacios con *"ciertos valores naturales y paisajísticos"* con la finalidad de constituir "*lugares de recreo, descanso o esparcimiento al aire libre*"[147]

[144] Destacan BLÁZQUEZ SALOM, M.; VERA REBOLLO, J. F., "Espacios naturales…", *op. cit.*, pág. 91, que "*pese a lo que pudiera pensarse no se establecen vínculos claros entre ambas, ni siquiera en la definición, competencias y tramitación del Sistema Territorial de Referencia*".

[145] BONA núm. 78, de 28 de junio.

[146] Art. 3.

[147] Art. 3.

2.12. La Rioja

Esta Comunidad Autónoma ha sido una de las últimas en promulgar una Ley propia en la materia. Finalmente, ha visto la luz la Ley 4/2003, de 26 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales[148], en la que el legislador regional "*trata de cubrir los vacíos existentes en la Ley marco Estatal adaptando las figuras de protección existentes a la realidad de La Rioja y creando nuevas figuras*".

A las figuras contempladas en la LCEN, añade las áreas naturales singulares que se definen como "*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*". Se añade que, "*en dichos espacios, se establecerán medidas generales de conservación de carácter preventivo que permitan la protección de los valores naturales que han dado lugar a su declaración*".

Por último, se hace una expresa referencia a las zonas incluidas en Natura 2000 (ZEPAS y ZECONS) bajo la denominación de *zonas especiales de conservación de importancia comunitaria*[149], respecto de las que se prevé que la Comunidad Autónoma de La Rioja aplique las medidas de conservación y gestión necesarias para el mantenimiento o el restablecimiento en un estado de conservación favorable de los hábitat naturales y/o de las poblaciones de las especies que hayan dado objeto a la inclusión de estos espacios en dicha Red.

2.13. País Vasco

La Ley 16/1994, de 30 de junio[150], de Conservación de la Naturaleza, distingue tres figuras:

Los parques naturales, que se adaptan al modelo común.

Los biotopos protegidos, en los que se engloban, con los evidentes problemas que ello acarrea, los espacios que en la LCEN reciben la denominación de reservas naturales, monumentos naturales y paisajes protegidos[151].

Los árboles singulares que, como en Extremadura[152], son "*los ejemplares de árboles que por sus características extraordinarias o destacables (…) merecen una protección especial*".

---

[148] BOR núm. 39, de 1 de abril.

[149] Art. 17.

[150] BOPV núm. 142, de 12 de julio.

[151] Art. 15.

[152] Art. 25 de la 16 de la Ley 8/1999, de 26 de junio, de Conservación de la Naturaleza y de Espacios Protegidos de Extremadura.

2.14. Valencia

La Ley 11/1992, de 27 de diciembre[153], de Espacios Naturales Protegidos de esta Comunidad, añade a los parques, reservas, monumentos y paisajes[154]: los parajes pueden ser naturales o municipales[155] y los sitios de interés.

2.15. Especial referencia a los tipos previstos en la LIENA

La LIENA[156] añade a las cuatro figuras recogidas en la LCEN las siguientes[157]:

Parajes naturales.

Parques periurbanos.

Reservas naturales concertadas.

2.15.1. Parajes naturales

Se definen como "*aquellos espacios que se declaren como tales (…), en atención a las excepcionales exigencias cualificadoras de sus singulares valores y con la finalidad de atender a la conservación de su flora, fauna, constitución geomorfológica, especial belleza u otros componentes de muy destacado rango natural*".

El legislador andaluz recupera una figura que ya existía en la LENP[158], con el fin de proteger aquellas áreas que, sin reunir los requisitos necesarios para su caracterización como parques nacionales, se estimen dignas de protección. La doctrina

---

[153] DOGV núm. 2423, de 9 de enero.

[154] En relación con el paisaje debe tenerse en cuenta, además, la Ley 4/2004, de 30 de junio (DOGV núm. 4788, de 2 julio) de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje.

[155] *Destaca el papel relevante que se otorga a los municipios en relación a estos últimos, en cuanto se declararán por acuerdo del Gobierno Valenciano a instancia de la entidad o entidades locales en cuyo territorio se encuentren. Su gestión deberá llevarse a cabo coordinadamente entre la Generalitat Valenciana y los municipios concernidos (vid. art. 9).*

[156] Esta Ley fue objeto de cuestión inconstitucionalidad promovida por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Granada, por la posible vulneración del art. 149.1.23 de la Constitución, en relación con lo dispuesto en los arts. 6 y 15 de la LCEN, que resolvió el Tribunal Constitucional en su sentencia 1995, de 8 de noviembre. Más tarde se hará referencia a la polémica que provocó la solución contenida en sentencia.
Las virtudes de la legislación andaluza se destacan por CAMPILLO i BESSES, X., "Conservación, ocio y desarrollo en los parques naturales: tres modelos europeos (Alemania, Francia, España), *REE* núm. 6 (1999), pág. 33, para quien, los parques naturales andaluces representan el modelo de parque natural más avanzado de España. Sobre las principales cuestiones suscitadas durante la tramitación parlamentaria de esta, *vid.*, CARPI ABAD, M. V., "La tramitación parlamentaria de la Ley Andaluza 2/1989, de 18 de julio. Sus aspectos más relevantes", en LÓPEZ RAMÓN, F., (Dir.), Régimen jurídico…, *op. cit.*, págs. 141 a 150.

[157] Sobre las figuras protectoras previstas en la LIENA, *vid.*, RUIZ-RICO RUIZ, G.; LOZANO MIRALLES, J., "La legislación andaluza sobre medio ambiente", RAAP núm. 20 (1999), págs. 45 y siguientes; GARAY ZABALA, J., "Política local, desarrollo y Parques naturales en Andalucía", *RPT* núm. 5 (1991), págs. 126 a 133.

[158] En la que se refundían los antiguos sitios y monumentos naturales de interés nacional.

critica la vaguedad de la definición propuesta[159], en cuanto no contiene ningún indicio significativo que permita su identificación indubitada frente a otras categorías[160] con las que se confunde[161]; a lo que se añade que la finalidad protectora de los valores contenidos en la zona, como motivo principal de su designación, es común a las restantes definiciones. Por ello, puede afirmarse que no existe ninguna razón que justifique su regulación como figura independiente respecto a las demás de la LCEN[162], argumento que parece compartir el legislador estatal, que suprime esta categoría.

En cualquier caso, esta figura se crea con una finalidad predominantemente conservadora. Su declaración tiene lugar por ley del Parlamento de Andalucía y conlleva su inclusión en el Inventario.

2.15.2. Parques periurbanos

Con el fin de conjugar adecuadamente los objetivos de protección, educación ambiental y recreación de los ciudadanos, el legislador andaluz crea esta figura, digna de elogio, que ha servido de modelo a otras leyes regionales[163].

Se definen como "*aquellos espacios naturales situados en las proximidades de un núcleo urbano, hayan sido o no creados por el hombre, que sean declarados como tales con el fin de adecuar su utilización a las necesidades recreativas de las poblaciones en función de las cuales se declara*"[164].

---

[159] Que reproduce la contenida en la LENP, en cuanto que en ésta se definían los parajes naturales de interés nacional como "*aquellos espacios, simples lugares, o elementos naturales particularizados, todos ellos de ámbito reducido, que se declaren como tales por Ley en atención a las excepcionales exigencias cualificadoras de sus concretos y singulares valores (…)".*
Esta indefinición se pone de manifiesto en la Exposición de Motivos de la LIENA, que los describe como "*espacios de excepcionales valores naturales y componentes de muy variado rango natural, dignos de protección especial y a los que no son aplicables, por defecto o por exceso, ninguno de los regímenes previstos en la legislación básica estatal*".

[160] RUIZ-RICO RUIZ, G.; LOZANO MIRALLES, J., "La legislación…", *op. cit.*, pág. 48, destacan, en particular, su gran similitud con la Reserva Natural prevista en la LCEN, por cuanto:
En ambas se resalta la idea de "singularidad de sus valores ecológicos".
No existen diferencias significativas sobre el grado de protección que proporcionan:
En la reserva natural estará limitada la explotación de los recursos, salvo aquellas que sean compatibles con la conservación.
En el paraje natural, se permiten aquellas actividades que se hayan venido ejerciendo tradicionalmente siempre que sean compatibles con los valores naturales que se protegen. Cualquier otra actuación que se intente en su interior está subordinada a la previa obtención de autorización ambiental y la presentación del correspondiente estudio de impacto ambiental.
Añaden estos autores, que así como existe una tendencia a identificar las reservas con las zonas húmedas, no se realiza una adscripción de una zona concreta respecto de los parajes.

[161] RUIZ –RICO RUIZ, G.; LOZANO MIRALLES, J., "La legislación…", *op. cit.*, pág. 48 y 49, estiman que se trata de "un comodín legal o simplemente "cajón de sastre", en el que se engloban espacios dotados de cierto valor ambiental (…)".

[162] GARCÍA URETA, A., Espacios Naturales…, *op. cit.*, pág. 181; Para RUIZ –RICO RUIZ, G.; LOZANO MIRALLES, J., "La legislación…", *op. cit.*, pág. 49, que con esta figura el legislador regional no hace sino "*introducir un término más en la ya confusa y abigarrada relación nominal de espacios naturales comprendidos en una y otra esfera legislativa (la LCEN y la LIENA), pero sin aportar una noción tipológica ni un sistema de protección realmente novedoso*"

[163] Como Extremadura y Navarra.

[164] Art. 2. Hasta el momento se han declarado 19 parques periurbanos. Son los siguientes:

Se trata, por tanto, de una categoría intermedia entre los espacios naturales clásicos –que se ubican en zonas naturales– y las zonas urbanas. Su fin principal es la compatibilización de la conservación con la satisfacción de las necesidades recreativas de los ciudadanos[165], además, de forma mediata, pero no menos importante, cumplen una destacable función disuasoria al atraer los flujos de visitantes, apartándolos de otros espacios más frágiles cuyos elementos pueden verse alterados por una afluencia masiva.

Su ubicación cerca de núcleos urbanos determina que sus valores naturales sean menos relevantes –o menos singulares– que los que están presentes en otras categorías previstas en la legislación estatal o autonómica. Su declaración se efectúa por orden de la Consejería de Medio Ambiente, de oficio o a instancia de los Ayuntamientos correspondientes, oído el Consejo Provincial de Medio Ambiente[166].

El aprovechamiento de los recursos naturales situados en ellos requiere previa autorización, que se otorgará siempre que sea compatible con la función recreativa de éstos y con su régimen de protección[167].

Monte la Sierra, Cádiz, 2.720 hectáreas.
Los Villares, Córdoba, 484 hectáreas.
Dehesa del Generalife, Granada, 458 hectáreas.
Dunas de San Antón, Cádiz, 70 hectáreas.
La Barrosa, Cádiz, 125 hectáreas.
Los Cabezos, Córdoba, 15 hectáreas.
La Norieta, Huelva, 94 hectáreas.
Sierra de Gracia, Málaga, 35'3 hectáreas.
Hacienda de Porzuna, Sevilla, 20 hectáreas.
La Corchuela, Sevilla, 84 hectáreas.
El Gergal, Sevilla, 30'5 hectáreas.
El Saltillo y Lomero Llano, Huelva, 188'5 hectáreas.
Monte Castala, Almería, 14 hectáreas aproximadamente.
Fuente Agria, Córdoba, con 80 hectáreas.
Fuente La Zarza, en Córdoba, con 315 hectáreas.
La Sierrezuela, en Córdoba, con 384 hectáreas.
Dehesa de Santa Fé, en Granada, con 237 hectáreas.
Dehesa del Mercadillo, Málaga, con 138 hectáreas.
Pinar del Hacho, en Málaga, con 85 hectáreas.
Fuente: Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía: www.cma.junta-andalucia.es;

[165] En la Orden de 31 de mayo de 2000, de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, por la que se declara el Parque Periurbano de Castala en Berja (Almería), se recogen claramente los fines a los que responde esta figura, al indicarse que: "*Los valores naturales del espacio y su interés recreativo por parte de las poblaciones cercanas hacen necesaria una ordenación que confiera la adecuada protección que garantice su conservación. La figura de protección denominada parque periurbano, constituye la solución a esa necesidad de protección y compatibilización con las funciones recreativas que ha de prestar el espacio*".

[166] Art. 2.b) de la LIENA. Las referencias que la LIENA hace a la Agencia de Medio Ambiente (en adelante AMA), deben entenderse efectuadas –tras la Ley 8/1996, de 26 de diciembre (BOJA núm. 151, de 31 de diciembre), de Presupuestos de la Junta de Andalucía, que en su disp. adic. 7ª suprime dicha Agencia– a la Consejería de Medio Ambiente

[167] Art. 14 de la LIENA.

2.15.3. Reservas naturales concertadas

Esta figura se prevé para "*aquellos predios que, sin reunir los requisitos objetivos que caracterizan las figuras declarativas previstas en los artículos anteriores y en la legislación básica estatal, merezcan una singular protección, y que sus propietarios insten de la Administración ambiental la aplicación en los mismos de un régimen de protección concertado*".

Por tanto, la iniciativa para la declaración de una reserva concertada parte de los propietarios de los terrenos –sean particulares o sujetos públicos– quienes podrán instar de la Administración ambiental la celebración de un convenio de colaboración para aplicar en sus predios un régimen especial de protección.

No todos los grupos parlamentarios estuvieron de acuerdo sobre la conveniencia de esta figura, en concreto el Grupo Izquierda Unida, propuso su supresión al entender que suponía dejar al arbitrio de la Administración la atribución indiscriminada de privilegios a determinados predios particulares, propuesta que fue finalmente rechazada[168].

En relación con esta figura, puede criticarse, además, la falta de precisión de la LIENA, en la que no se concretan las condiciones mínimas o esenciales que habrán de reunir las propiedades rústicas para poder acogerse a este sistema así como la exigencia de del previo acuerdo favorable del Consejo de Gobierno de la Junta antes de la firma del convenio por la Consejería de Medio Ambiente.

Sin embargo, el aspecto más polémico de la tramitación parlamentaria de la LIENA, fue el de la declaración que efectuaba de una serie de parques y reservas sin la previa aprobación del PORN, lo que fue objeto de duras críticas del Grupo Popular. Es precisamente este punto el que determinó el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad, que fue resuelta por la STC 163/1995, de 8 de noviembre,[169] que confirmó la constitucionalidad de los preceptos cuestionados, aunque con unos argumentos discutibles, que motivaron el voto particular de dos magistrados. Una ulterior referencia a esta sentencia y a la polémica que suscita se realiza al estudiar los PORN.

2.15.4. Monumentos naturales

La LIENA hace referencias puntuales a esta categoría –artículos 3, 8, 12, 15 y 22– pero no contiene una regulación detallada de la misma. Con el fin de desarrollar sus previsiones se ha dictado el Decreto 225/1999, de 9 de noviembre[170], en el

[168] Así lo hace constar CARPI ABAD, M. V., "La tramitación…", *op. cit.*, pág. 145.

[169] BOE de 14 de diciembre de 1995.

[170] BOJA núm. 146, de 16 de diciembre.

que se recogen normas sobre su concepto, tipología, criterios caracterizadores, procedimiento de catalogación, declaración, revisión y descatalogación, administración, registro, participación, voluntariado ambiental, así como normas y directrices específicas de protección.

Al amparo de lo dispuesto en este Decreto y de los preceptos correspondientes de la LCEN y de la LIENA, el Consejo de Gobierno de Andalucía[171] ha declarado por Decreto 226/2001, de 2 de octubre de 2001[172] y 250/2003, de 9 de septiembre[173] una serie de ellos[174].

3. Algunas consideraciones sobre las figuras contempladas en las leyes autonómicas

Un análisis global de las figuras protectoras enumeradas, evidencia la coexistencia de figuras protectoras de amplísimo espectro –como los biotopos protegidos de la Ley Vasca– junto con otras que se desgajan de las categorías generales –como los árboles singulares de las Leyes Extremeña y Vasca– que denotan una defensa denodada de las competencias autonómicas, con desprecio de categorías estatales de gran raigambre, en cuyo seno son perfectamente ubicables, apreciación confirmada por las escasas declaraciones que suelen producirse de estas categorías tan especiales.

---

[171] Según el art. 11 del Decreto 225/1999, de 9 de noviembre: "*La declaración de monumento natural se hará por el Consejo de Gobierno, conforme al artículo 8.3 de la Ley 2/1989, de 18 de julio.*
La declaración de monumento natural supondrá su catalogación e incorporación al Registro Andaluz de Monumentos Naturales, previsto en el artículo 16 de este Decreto, y a la Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía".

[172] BOJA núm. 135, de 22 de noviembre de 2001.

[173] BOJA núm. 188, de 30 de septiembre.

[174] A octubre de 2004, se han declarado los siguientes:
En la provincia de Almería: Arrecife Barrera de Posidonia (Roquetas de Mar); Isla de Terreros e Isla Negra (Pulpí); Piedra Lobera (Lúcar); Sabina Albar e Isla de San Andrés.
En la provincia de Cádiz: Corrales de Rota (Rota); Tómbolo de Trafalgar (Barbate); Dunas de Bolonia (Tarifa); Corrales de Rota y Punta del boquerón.
En la provincia de Córdoba: Sotos de la Albolafia (Córdoba) y Cueva de los Murciélagos (Sueros).
En la provincia de Granada: Peña de Castril (Castril); Cueva de las Ventanas (Píñar), Falla de Nigüelas (Nigüelas); Peñones de San Cristóbal (Almuñécar); Infiernos de Loja (Loja) y Cárcavas de Marchal.
En la provincia de Huelva: Dunas del Asperillo (Almonte) y Acebuchales del Rocío (Almonte); Encina de la Dehesa de San Francisco y Pino centenario del Parador de Mazagón.
En la provincia de Jaén: Quejigo del Amo o del Carbón (Valdepeñas de Jaén); Huellas de Dinosaurios (Santiesteban del Puerto); Pinar de Canavas (Jimena); Órganos de Despeñaperros (Santa Elena) y El Piélago.
En la de Málaga: Pinsapo de las Escaleretas (Parauta); Tornillo del Torcal (Antequera); Falla de la Sierra del Camorro; Cañón de las buitreras y Dunas de Artola o Cabopino.
En la provincia de Sevilla: Chaparro de la Vega (Coripe); Cascadas del Huesna (San Nicolás del Puerto); Cerro del Hierro y Tajos de Mogarejo.

Por otra parte, se observa una tendencia al desdoblamiento de la categoría de las reservas naturales[175], con lo que el legislador autonómico se hace eco de las críticas a la falta de especificación del fin eminentemente científico de las reservas naturales de la LECN. En todas las leyes[176] donde se produce esta diferenciación se acoge la categoría de reserva natural integral, junto con otra que, según los casos se denomina, "dirigida", "parcial", "especial", "científica", o "natural". La diferencia entre ellas no resulta en ocasiones clara:

- En Aragón[177] la divergencia entre reserva integral y dirigida, radica en que en la primera se pretende una protección global con la mínima intervención humana, prohibiéndose especialmente el acceso de las personas, mientras que, en la dirigida, se pretende preservar hábitats singulares, especies concretas o procesos ecológicos de interés especial, pudiendo autorizarse actividades científicas educativas, de uso público y de aprovechamiento de los recursos tradicionales que sean compatibles con los objetivos de conservación.

- En Asturias[178], la diferencia entre reserva natural integral y parcial, estriba en que en la primera se prohíbe con carácter general la explotación de los recursos –salvo que por razones de investigación, educativas o de conservación se permita, previa autorización administrativa– mientras que en la segunda la regla general es la admisión tal explotación, siempre que se realice de forma compatible con la conservación de los valores que se pretenden proteger.

- En Canarias,[179] la distinción entre reserva natural integral y especial, se basa en los mismos argumentos que en Aragón: el objeto de la primera es la protección de todos sus elementos no permitiéndose la presencia humana, salvo con fines científicos, mientras que en la especial es pretende la protección de elementos o hábitats singulares y aunque se excluye la presencia humana con carácter general, se permite en ciertos casos especiales entre los que además de los científicos se citan los educativos y excepcionalmente los recreativos o de carácter tradicional.

- Mayores problemas plantea la distinción entre las reservas naturales científicas y las integrales recogidas en la Ley de Castilla-León. En estas se limita la

[175] Recordar que el precedente inmediato de esta figura, son las Reservas Integrales de Interés Científico definidas en el art. 2 de la LENP, cuyo párrafo segundo recogía la posibilidad de que se denominasen botánicas, zoológicas, o geológicas, según el criterio que dominase en su declaración.

[176] Leyes de Aragón, Asturias, Canarias, Castilla-León y Navarra.

[177] Art. 11.2 de la Ley 6/1998, de 19 de mayo de Espacios Naturales Protegidos de Aragón.

[178] Arts. 16 y 17 de la Ley 5/1991, de 5 de abril relativa a la Protección de los Espacios Naturales.

[179] Art. 11 de la Ley 12/1994, de 19 de diciembre de Espacios Naturales de Canarias.

presencia humana al límite[180] mientras que en aquellas son las que tengan un valor científico concreto, de lo que parece colegirse que se permite la realización de estudios de esta naturaleza. Parece que en las primeras, la presencia humana para realizar investigaciones científicas deberá ser más limitada que en éstas.

- Por último, la diferencia entre las reservas naturales y las integrales de la Ley Navarra, parece sustentarse en la mayor entidad de los valores de éstas, por lo que se procura dotarlas de una protección global.

Considero que, en muchas ocasiones, no hubiera sido preciso arbitrar tipos específicos distintos a los previstos por el legislador estatal, sino prever las "medidas adicionales" que asegurasen la plena efectividad de las ya contempladas, pues no se trata tanto de aumentar las categorías como de arbitrar medidas para su eficaz protección[181]. En cualquier caso, sea como fuere, los distintos tipos enumerados no son sino variantes de los cuatro principales previstos en la LCEN.

[180] Se dice que "*deberán gozar de una protección absoluta*" y que deberán funcionar con "*la mínima intervención exterior posible*".

[181] Como dice GÓMEZ MENDOZA, J., "Desarrollo rural…", *op. cit.*, pág. 388 "parece como si se estuviera dando una cierta emulación entre autonomías, como si el hecho de tener una fuerte proporción del territorio protegido diera lugar a una mejor valoración del conjunto".

Capítulo 5

TURISMO EN ESPACIOS PROTEGIDOS. ESPECIAL REFERENCIA A LA PLANIFICACIÓN

Sumario:

I. PLANTEAMIENTO
II. LAS MEDIDAS PREVENTIVAS: LA PLANIFICACIÓN
1. Introducción
2. La planificación de los espacios protegidos
3. Competencia para aprobar los planes
4. Tipos de planes en la LCEN y jerarquía.
5. Los instrumentos de planeamiento previstos en la LIENA
III. LIMITACIONES DE USO EN LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS: EN PARTICULAR LOS USOS TURÍSTICOS.
1. Clasificación de los usos
2. Zonificación
3. Sobre la calificación del suelo en los espacios protegidos y la limitación general de actividades

I. PLANTEAMIENTO

Las técnicas jurídicas que pueden utilizarse para alcanzar un modelo turístico sostenible medioambientalmente en el interior de espacios protegidos pueden clasificarse, de acuerdo con el modelo clásico, diferenciando tres grandes grupos: las preventivas, las de fomento y las represivas[1].

No es mi intención el análisis de todas y cada una de las técnicas aludidas, labor que excedería, con mucho, los limites de un trabajo de razonable extensión, por lo que me limitaré, dentro de las técnicas preventivas, a la planificación y, aún dentro de ella, a la prevista en la LCEN con una breve referencia, por lo que a las CCAA se refiere, a la LIENA. Ello sin perjuicio de reconocer la importancia, junto a la planificación, y como técnica preventiva ambiental por excelencia (aplicable, por tanto, a los espacios naturales protegidos) de la evaluación de impacto ambiental (EIA)[2].

II. LAS MEDIDAS PREVENTIVAS: LA PLANIFICACIÓN

1. Introducción

Como dice LÓPEZ RAMÓN[3], la ordenación jurídica de los espacios protegidos tiene sentido en tanto conduce a una regulación de las actividades que pueden desarrollarse en los mismos. En esta tarea han diferenciado dos tendencias principales:

---

[1] También pueden citarse, por lo que al medio ambiente en general se refiere, las nuevas medidas propuestas por el Derecho comunitario, que se suman a las tradicionales legislativas y cuya implantación es aún escasa en nuestro país. A ellas se hace expresa referencia en el *Quinto Programa comunitario sobre medio ambiente y desarrollo sostenible*, a saber:

a) Instrumentos de mercado, dirigidos a sensibilizar a fabricantes y consumidores para que consuman los recursos naturales con responsabilidad y eviten la contaminación y los residuos, lo que se realizará mediante la inclusión de los costes medioambientales externos (mediante la aplicación de incentivos y elementos disuasorios económicos, fiscales, de responsabilidad civil, etc.) con objeto de fijar correctamente los precios, de manera que los productos y servicios menos dañinos no se encuentren en situación de desventaja respecto de los nocivos por tener que soportar mayores costos para su generación o depuración (lo que, además, podría dar lugar a una especie de "*dumping*" medioambiental). En este primer grupo se incluyen la "ecoetiqueta" o la "ecoauditoría".

b) Instrumentos horizontales de apoyo, orientados a proporcionar información básica y estadística, investigación científica y desarrollo tecnológico (sobre tecnologías menos contaminantes o técnicas dirigidas a solucionar los problemas ecológicos), o estímulo a técnicas no contaminantes como la producción artesana o las actividades tradicionales de agricultura. Entre los instrumentos horizontales se hace especial mención a la necesidad de mejorar la planificación sectorial y territorial.

c) Por último, los instrumentos de asistencia financiera, previéndose que todas las actividades financiadas con los fondos comunitarios y, en particular, de los Fondos Estructurales, deberán tener en cuenta las consideraciones ecológicas y cumplir la legislación medioambiental.

[2] El régimen jurídico de la EIA se contiene en el RDleg. 1302/1986, de 28 de junio (BOE núm. 155, de 30 de junio) que incorpora al español la Directiva 85/337/CEE, de 27 de junio y su Reglamento aprobado por RD 1131/1988, de 30 de septiembre. Este RDleg. ha sido modificado con posterioridad por RDley 9/2000, de 6 de octubre (transformado tras su convalidación en Ley 6/2001, de 8 de mayo) y por Ley 62/2003, de 30 de diciembre.
Además, debe tenerse en cuenta que las CCAA también disponen de su normativa propia en materia de EIA, dictada en ejercicio de las competencias que les corresponden en materia ambiental.

[3] LÓPEZ RAMÓN, F., *La conservación…*, *op. cit.*, pág. 195.

La reglamentación uniforme y la planificación.

En la primera, se parte de la prohibición de una serie de actividades –agrícolas, forestales, ganaderas, turísticas, etc.– en el interior del espacio en cuestión, con la posibilidad de dispensa por la autoridad competente, lo que presenta evidentes inconvenientes[4]: a.- su falta de flexibilidad, al prever un régimen uniforme para todo el territorio, sin tener en cuenta sus peculiaridades; y b.- La remisión a decisiones parciales con la consiguiente falta de visión de conjunto, lo que mina su eficacia. En la actualidad, esta técnica, se relega a los espacios de menor superficie (y, por ende, con menos "disparidad ecológica") o se utiliza para fijar regímenes provisionales.

Por su parte, la planificación[5], trata de superar las limitaciones[6] del sistema anterior y encuentra su máximo exponente en la LCEN, que hace de los instrumentos planificatorios sus ejes principales. Precisamente, una de las principales funciones de los PORN –que luego desarrollarán los PRUG y, en su caso, los planes sectoriales de uso público derivados de éstos– es la fijación de distintas zonas dentro de los parques y reservas con especificación de las actividades que pueden desarrollarse en su interior, técnica conocida con el nombre de "zonificación".

2. La planificación de los espacios protegidos

La planificación, en general, puede definirse, siguiendo a LOZANO CUTANDA[7], como un proceso de racionalización, referible a cualquier tipo de actuaciones mediante el cual los poderes públicos identifican los objetivos que se pretenden conseguir en un determinado ámbito y fijan los medios para su consecución.

---

[4] LÓPEZ RAMÓN, F., "Introducción al…, *op. cit.*, pág. 33.

[5] Como señala LÓPEZ RAMÓN, F., *La conservación…*, *op. cit.*, pág. 200, el sistema planificatorio tiene su precedente en las zonas de especial protección previstas en el art. 7 del Decreto de 1969, de creación del Parque Nacional de Doñana, en el que se crea una reserva biológica dependiente del CSIC; y en el art. 1 del Decreto de 9 de noviembre de 1973, por el que se constituye una zona de refugio integral en la que se prohibía la caza y la pesca de forma permanente, salvo por razones científicas o biológicas expresadas por la Comisión Rectora del refugio. El art. 2 del Decreto de declaración de Daimiel, crea, por su parte, una zona de reserva integral para aves acuáticas. La Orden del Ministerio de Educación y Ciencia de 24 de abril de 1972, por la que se aprueban las normas subsidiarias de planeamiento del Lago de Sanabria, da un paso más al dividir el espacio en tres zonas: natural, rural y urbana, con distinto régimen de protección. Además la Ley de declaración del Parque Nacional de Doñana recoge, por primera vez el PRUG como instrumento planificatorio básico que luego consagraría la LCEN.

[6] Se ha dicho, que su principal ventaja consiste en la reducción de la discrecionalidad administrativa, en cuanto, si existe plan, la autoridad competente debe limitarse a comprobar la adecuación al mismo de la actividad solicitada. Aunque es cierto que la elaboración de los planes entra en la órbita de las potestades administrativas discrecionales, el peligro de arbitrariedad se reduce al tener que observarse el procedimiento establecido en la ley para ello.

[7] LOZANO CUTANDA, B., *Derecho Ambiental…., op. cit.*, pág. 314.

Una de las principales novedades de la LCEN, consiste en la importación de las técnicas planificatorias[8], bien conocidas en otros sectores[9], a la protección de los espacios naturales[10], lo que constituye su principal avance al extender tales técnicas a todos los recursos naturales existentes en los espacios naturales protegidos y sus zonas de influencia, superando así el fragmentario enfoque de las leyes sectoriales –como la de Aguas– que se limitan al concreto recurso que constituye su objeto[11]. Con ello, se incrementa el grado de seguridad jurídica, tanto para los poderes públicos como para los ciudadanos, al permitir a unos y otros conocer de antemano qué áreas y qué recursos van a estar protegidos dentro de un espacio protegido y cuales son las posibilidades jurídicamente factibles para su aprovechamiento.[12]

En el ámbito que nos ocupa, la planificación se considera como una técnica imprescindible por su utilidad como elemento preventivo y de coordinación de la protección del medio ambiente con otros intereses públicos que se hacen también efectivos sobre el territorio –entre los que pueden citarse los turísticos además de los

---

[8] Sobre este tema pueden consultarse los siguientes trabajos: CARDELÚS Y MUÑOZ SECA, B., "La planificación ambiental", *DA* núm. 179 (1978), págs. 159 a 190; CARRASCO CANALS, C., "Las áreas de montaña, una regulación singular: la legislación sectorial", *REDA* núm. 44 (1984), págs. 693 a 727; BETANCOR RODRÍGUEZ, A., *Instituciones de Derecho Ambiental*. La Ley, Madrid, 2001, págs. 855 a 893; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., "Derecho, Medio…", *op. cit*., págs. 5 a 16; PÉREZ ANDRÉS, A. A., "Hacia la racionalización del uso de los recursos naturales", *RDU* núm. 165, págs., 143 a 188; MARTÍNEZ DÍEZ DE REVENGA, J. A., "El régimen…", *op. cit*., págs. 9 a 48; PAREJO ALFONSO, L., "Ordenación del territorio y medio ambiente", *RDU* núm. 146 (1996), págs. 131 a 178; GARCÍA URETA, A., *Espacios Naturales…*, *op. cit*., págs. 329 a 449; RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B., "Ordenación urbanística, legislación sectorial y medio ambiente (II)", *RDU* núm. 186 (2001), págs. 11 a 60; De la misma autora, *vid*., también "Ordenación urbanística y medio ambiente en especial los espacios naturales protegidos", *RDU* núm. 164, (1998) págs. 125 y siguientes; "Ordenación urbanística, legislación sectorial y medio ambiente (I)", *RDU* núm. 170 (1999), págs. 11 a 32; VELOSO PUIG, E., "El medio ambiente, fundamento racional de la planificación territorial (I)", *DA* núm. 184 (1979), págs. 5 a 52; del mismo autor, "El medio ambiente, fundamento racional de la planificación territorial (II), *DA* núm. 186 (1980), págs. 5 a 57; MENÉNDEZ REXACH, A., "Coordinación de la ordenación del territorio con políticas sectoriales que inciden sobre el medio físico", *DA* núm. 230-231 (1992), págs. 229 a 296; CHAMORRO GONZÁLEZ, J. M., "Las CCAA y la protección de espacios naturales. La planificación de los recursos naturales", *RJAst* núm. 19 (1995), págs. 45 a 60 y "La declaración de los espacios naturales y la sentencia del Tribunal Constitucional 163/1995, de 8 de noviembre", *RAAP* núm. 27 (1996), págs. 173 a 186; BERTOLO CADENAS, J. J.; CLAVER FRÍAS, I.; FERNÁNDEZ-CAVADA Y ROYO VILLANOVA, F., "La ordenación del territorio y del medio ambiente", *BIMA* núm. 4 (1977), págs. 55 a 101; PÉREZ ANDRÉS, A. A., *La ordenación del territorio en el Estado de las Autonomías*. Marcial Pons, Madrid, 1998, págs. 666 a 689; ESTEVE PARDO, J., "La protección de la naturaleza. Espacios naturales, flora y fauna silvestre", ESTEVE PARDO, J. (Coord.), *Derecho del medio ambiente y administración local*. Civitas, Madrid, 1996, págs. 265 a 284; MARTÍN MATEO, R., *Tratado de… (Vol. III), op. cit*., págs. 358 a 366; JIMÉNEZ JAÉN, A., *El régimen…*, *op. cit*., págs. 191 y siguientes.

[9] Por ejemplo, en el ámbito comunitario esta técnica se viene utilizando desde tiempo atrás. En el capítulo III de este libro se hizo una referencia a los programas comunitarios de medio ambiente, cuya función consiste en la fijación de pautas generales que habrán de orientar la labor de las Instituciones comunitarias en materia medioambiental.
Como dice EMBID IRUJO, A (Dir.), *La planificación hidrológica: régimen jurídico*. Tecnos, Madrid, 1991, pág. 18, prácticamente cada incidencia del legislador en un sector del ordenamiento lleva consigo la creación de un nuevo tipo de plan. No es de extrañar, por tanto, la articulación de instrumentos planificatorios específicos para una materia tan importante como la que nos ocupa para la que no existían instrumentos adecuados.

[10] PÉREZ ANDRÉS, A. A., "Hacia la…", *op. cit*., págs. 150 y siguientes.

[11] En esta Ley se regulan las figuras del Plan Hidrológico Nacional y los planes hidrológicos de cuenca.

[12] Pero como señala CHAMORRO GONZÁLEZ, J. M., "La declaración…", *op. cit*., pág. 177, "*(…) van a ser los particulares, potenciales beneficiarios de autorizaciones y concesiones de aprovechamiento de los recursos naturales quienes mayor grado de certeza van a encontrar en esa previsión de los instrumentos de planificación, asegurando así verdaderos derechos subjetivos al aprovechamiento económico de los recursos naturales, cuando así esté previsto en el correspondiente plan y cuando la explotación se realice conforme a las condiciones que el mismo establece*".

relativos a la defensa nacional, el desarrollo económico, o las comunicaciones– lo que permite a los poderes públicos, por una parte, dar cumplimiento a la obligación constitucional de velar por la utilización racional de los recursos naturales (art. 45 CE) adecuando su gestión a los principios inspiradores señalados en el artículo 2 de la LCEN y, por otra, dotar de estabilidad sus actuaciones frente a los avatares políticos o administrativos al fijar unas líneas de actuación duraderas y adecuadas. Así lo ha entendido el Tribunal Constitucional para quien:

> "*(…) la planificación de los recursos naturales no es sino una forma de poner orden y concierto para conseguir la utilización racional que exige la Constitución (art. 45.1). Es una ordenación del espacio y de su contenido coincidente en aquella dimensión con la ordenación del suelo y la planificación urbanística, que poco o nada tiene que ver con la planificación económica"* [13].

Plantea ésta, sin embargo, importantes problemas que, hasta el momento, han sido poco frecuentados por la doctrina. A continuación se expondrán los rasgos principales de los instrumentos que la LCEN consagra a la planificación de los recursos naturales, dentro de los que se incluyen los espacios naturales protegidos[14].

3. Competencia para aprobar los planes

Se ha dicho[15], con razón, que la planificación ambiental no aparece como una competencia sustantiva, sino que es un *elemento más* del amplio concepto de medio ambiente, lo que implica que las competencias del Estado y de las CCAA para planificar vienen condicionadas por las que les correspondan, en general, sobre medio ambiente.

En este sentido, como es sabido[16], el artículo 149.1.23 de la CE, atribuye al Estado la competencia para dictar la *legislación básica* en materia de medio ambiente, pudiendo las CCAA –además de las competencias que les corresponden para el desarrollo de la legislación básica estatal– dictar normas adicionales de protección sobre la materia, amén de su competencia para ejecutar la legislación estatal básica (o propia) conforme al artículo 148.1.9 de nuestro Texto Fundamental.

La consecuencia inmediata, es que el Estado tiene competencia para planificar el uso de los espacios protegidos, pero siempre y cuando esa labor se circunscriba

---

[13] STC 102/1995, FJ 13º, primer párrafo.

[14] La inclusión de los espacios protegidos dentro del concepto amplio de "recursos naturales" determinó que algunos grupos parlamentarios acusaran a la LCEN de consagrar una visión "*productivista de la naturaleza*".

[15] PÉREZ ANDRÉS, A. A., "Hacia la…", *op. cit.*, pág. 147.

[16] Sobre la distribución de competencias en materia de medio ambiente y espacios protegidos, *vid.* capítulo II de este libro.

a los límites de lo básico[17]. Son las CCAA las verdaderas "protagonistas" en lo que a la planificación de los espacios protegidos se refiere, ya que es a ellas a quienes corresponde desarrollar de lo especificado en la LCEN sobre los planes (que se regulan en ella con contenido mínimo) así como, si lo consideran procedente, añadir otros nuevos –en el ejercicio de sus competencias para dictar normas adicionales de protección– que se sumen a los previstos en la LCEN[18].

Por tanto, la regla general es que serán las CCAA las competentes para la elaboración y aprobación de los PORN. Esta afirmación debe entenderse, como ha reconocido el Tribunal Constitucional, sin perjuicio de la competencia del Estado para aprobar, en su caso, un Plan Nacional para la ordenación de los recursos naturales y para dictar las Directrices de Ordenación de los Recursos Naturales:

> "*(…) atención aparte merece la individualización del planificador. Se nos dice al respecto que lo serán "las Administraciones Públicas competentes" (art. 4.1), norma nada ambigua si se conecta con lo ya dicho, reflejado en la exposición de motivos de la Ley, donde puede leerse que se ofrece "así a las CCAA un importante instrumento para la implementación de sus políticas territoriales". Serán ellas, por tanto, quienes hayan de elaborar y aprobar, con rango legal o reglamentario, los planes de ordenación (…).*
>
> *Por otra parte, la naturaleza normativa de estos planes, permite que esta función pueda entrar en la órbita de la competencia estatal legiferante en tanto cumpla el requisito exigido constitucionalmente al respecto, su contenido básico y mínimo. La Constitución no veda la posibilidad de un plan nacional para la ordenación de los recursos naturales, cuyo carácter básico dependería de que lo fueran los criterios utilizados"*[19].

4. Tipos de planes en la LCEN y jerarquía

En la LCEN se recogen una multiplicidad de planes. Son los siguientes:

Las Directrices de Ordenación de los Recursos Naturales (DORN).

---

[17] En el segundo párrafo del FJ 13º, de la STC 102/1995, de 26 de junio, este Tribunal indica que: "*el mandato de planificar, tal y como aparece configurado en los cuatro párrafos que componen el art. 4 de la Ley se acomoda sin esfuerzo alguno al concepto de lo básico y en su ámbito encuentra su sede propia la determinación de los objetivos así como del contenido mínimo de los planes de ordenación de los recursos naturales*".

[18] En el caso de Andalucía, a los planes previstos en la LCEN se añaden los planes de desarrollo integral (hoy llamados de desarrollo "sostenible") y los de fomento. Sin perjuicio de su posterior examen, decir que los primeros –que serán aprobados por el Consejo de Gobierno para los municipios incluidos dentro de un parque natural y en su zona de influencia socioeconómica– tiene por objeto la dinamización de las estructuras socioeconómicas salvaguardando la estabilidad ecológica y medioambiental, de conformidad con lo dispuesto en el PRUG.
Los programas de fomento, se elaborarán por el Instituto de Fomento, con el objeto de actualizar, priorizar e individualizar las líneas de actuación previstas en el plan de desarrollo integral, materializando la ejecución de los proyectos empresariales a acometer. (art. 20 de la LIENA).

[19] STC 102/1995, FJ 13º, párr. 3º.

El Plan Director de la Red de Parques Nacionales (PDRPPNN).

Los Planes de ordenación de los recursos naturales (PORN).

Los Planes rectores de uso y gestión (PRUG).

Los Planes de recuperación y conservación de especies en peligro o vulnerables.

Los de Protección del hábitat.

El Plan de manejo.

No hay dificultad en afirmar, en primer lugar, la subordinación de los PRUG a los PORN, que resulta con claridad de la STC 102/1995[20]:

> *"(…) hay una jerarquización, según los niveles, de los distintos Planes, los de Ordenación de los Recursos naturales de la zona, bajo los cuales se encuentran los Planes Rectores de Uso y Gestión de los Parques (arts. 19 y 21)".*

En relación con los restantes, decir que es posible la concurrencia de varios de ellos sobre un mismo espacio sin que se produzcan fricciones por aplicarse a diferentes objetos. Así lo ha entendido el Tribunal Constitucional:

> *"(…) en otro peldaño los planes de recuperación y conservación de especies en peligro o vulnerables y, en su caso, de protección del hábitat, así como el Plan de manejo, condicionantes, a su vez, de la inclusión de una especie, subespecie o población en el Catálogo de Especies Amenazadas, cuya elaboración y aprobación corresponde a las CCAA en sus respectivos ámbitos territoriales"*[21].

A continuación se hará referencia a los cuatro primeros (DORN, PDRPPN, PORN y PRUG). No obstante, con carácter previo, debe recordarse la importancia de los PORN y PRUG pues es en ellos donde habrán de especificarse las actividades permitidas o prohibidas en el interior de los distintos espacios. Además, la LCEN prevé que las prescripciones de los PRUG se desarrollen por medio de planes anuales de trabajo y –cuando las circunstancias lo requieran– por planes especiales o sectoriales. A su vez, estos últimos se articularán por medio de programas y proyectos dentro de los que destacan los programas de uso público (que también se pueden desarrollar por medio de subprogramas) en los que se regularán las actividades turísticas que pueden llevarse a cabo en el interior del espacio protegido.

---

[20] FJ 13º.

[21] FJ 13º.

4.1. Las Directrices de Ordenación de los Recursos Naturales

4.1.1. Aprobación

Según el artículo 8 de la LCEN, las DORN se aprobarán reglamentariamente por el Gobierno con el objeto de fijar criterios y normas generales de carácter básico que regulen la gestión y el uso de los recursos naturales.

Este precepto fue uno de los más polémicos en la tramitación parlamentaria de la LCEN, convirtiéndose en epicentro de numerosas enmiendas[22], en las que se cuestionaban dos aspectos principales: a.- la oportunidad de aprobar tales Directrices por vía reglamentaria; b.- la atribución de carácter básico a su contenido.

Por lo que se refiere a la primera de las cuestiones citadas, el Sr. Tamames Gómez[23], del grupo Mixto, proponía la inclusión de tales Directrices en la propia LCEN, suprimiendo la necesidad de un desarrollo del Gobierno con el fin de evitar que cuestiones importantes como ésta queden supeditadas a *"planteamientos reglamentarios que pueden ser bastante productivistas"*. Como texto alternativo, proponía el siguiente:

> "(…) *la conservación y mejora de los recursos naturales seguirán, en la preparación de planes por las CCAA, las siguientes directrices básicas:*
>
> *1. Administración racional de los recursos naturales no renovables, para evitar su derroche o su agotamiento antes de encontrar alternativas de sustitución.*
>
> *2. Aseguramiento de la continuidad en los ciclos, a fin de garantizar la conservación de los recursos renovables.*
>
> *3. Consideración de que los espacios naturales actuales deben ser mantenidos en su integridad, e incluso ampliados con zonas que aseguren su protección y conservación.*
>
> *4. Respeto de las poblaciones animales, aplicación de las medidas oportunas para que pueda mantenerse un equilibrio natural entre ellas.*

---

[22] Un total de 8, presentadas por los siguientes Grupos Parlamentarios:
La 78, del PNV, BOCD-CD, serie A, núm. 93-5, de 27 de octubre de 1988, pág. 43.
La 178, del CDS, BOCD-CD, serie A, núm. 93-5, de 27 de octubre de 1988, pág. 70.
La 226, de Democracia Cristiana, BOCD-CD, serie A, núm. 93-5, de 27 de octubre de 1988, pág. 83.
La 250, presentada por el Sr. Zarazaga Burillo del Grupo Mixto., BOCD-CD, serie A, núm. 93-5, de 27 de octubre de 1988, pág. 90.
La 282, de Minoría Catalana, BOCD-CD, serie A, núm. 93-5, de 27 de octubre de 1988, pág. 98.
La 26, suscrita por el Sr. Tamames, del Grupo Mixto, BOCD-CD, serie A, núm. 93-5, de 27 de octubre de 1988, pág. 28.
La 68, de la Agrupación Partido Liberal, BOCD-CD, serie A, núm. 93-5, de 27 de octubre de 1988, pág. 39.
La 278, del Sr. Larrínaga Apraiz, del Grupo Mixto, BOCD-CD, serie A, núm. 93-5, de 27 de octubre de 1988, pág. 96.

[23] La número 26.

5. Respeto a la cubierta vegetal autóctona, promoviendo su regeneración y ampliación en sus dimensiones históricas anteriores.

6. Imbricación permanente del dispositivo educativo medioambiental con las medidas de conservación y mejora".

Sin embargo, el TC ha considerado correcta la previsión de la LCEN, pues estima que:

"(…) la norma analizada –el artículo 8 de la LCEN– *aunque pueda parecerlo en una aproximación superficial, no incide en el sistema de fuentes del derecho ni en su jerarquía, sino que incorpora un valor que hemos llamado ingrediente medioambiental de las demás políticas sectoriales, como la urbanística, cuya orientación se defiere al Gobierno, titular primario además de la potestad reglamentaria (art. 97 CE)".*

Criterio del que discrepa el Sr. Mendizábal Allende, en su voto particular[24], pues a su juicio: "*(…) caen también por su propio peso (…), las Directrices para la ordenación de los recursos naturales (artículo 8 de la Ley impugnada), cuya elaboración se defiere a la potestad reglamentaria del Gobierno de la Nación, aún cuando se haga por interferencia y no explícitamente, ya que a ellas deberán ajustarse, en todo caso, los planes de ordenación de las CCAA. Su contenido habría de consistir en el establecimiento y definición de criterios y normas generales con un sedicente "carácter básico" que se les concede a priori y sin saber si materialmente lo serán, con una clarividencia admirable, para regular la gestión y uso de los recursos naturales, eso sí –bastaría más– de acuerdo con lo establecido en la Ley. La propia formulación del precepto lo condena, pues pone de manifiesto que, rebasando con creces el perímetro de lo esencial o básico, también apriorísticamente, no podrían ser otra cosa que "normas adicionales" para desarrollo de los preceptos legales de los cuales traigan causa, condicionando además la "gestión", vale decir la ejecución. Se conculcan así las dos atribuciones que con carácter exclusivo corresponden a las CCAA, invadiendo el ámbito de su competencia. Por ello, el precepto resulta contrario a la Constitución y le conviene la declaración de nulidad".*

Sea como fuere, lo cierto es que, hoy por hoy, estas Directrices se han aprobado por el RD 1803/1999, de 26 de noviembre[25], de forma conjunta con el PDRPPNN. El artículo 3 de este RD dispone que: "e*l Plan Director que se aprueba tendrá el carácter de directrices para la ordenación de los recursos naturales, a los*

[24] Punto 3.2.

[25] BOE núm. 297, de 13 de diciembre de 1999.

efectos establecidos en los artículos 8.1 y 22 bis de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestre"[26].

Con la aprobación de las DORN se satisfacen las demandas de algún sector doctrinal que veían en las mismas un elemento esencial como elemento coordinador de las actuaciones planificadoras regionales.

4.1.2. Carácter básico

En segundo lugar, por lo que se refiere a su carácter básico, no puede olvidarse que[27] la posibilidad de que lo básico se determine en disposiciones reglamentarias está admitida siempre que se justifique por su contenido técnico o por su carácter coyuntural, estacional, circunstancial o, en suma, sometido a cambios o variaciones frecuentes o inesperados[28].

Ahora bien, hecha esta aclaración hay que tener en cuenta que, como ha indicado el TC[29] *"(…) la necesidad de que existan esas Directrices, básica en sí misma, no puede conllevar el carácter básico anticipado de las reglas concretas que se dicten al amparo de tal precepto, cuya impugnación, en su día, queda abierta".*

Es decir, el Tribunal Constitucional ha considerado correcta la previsión del artículo 8 de la LCEN, de manera que las DORN se configuran como el escalón superior de la planificación ecológica y por lo tanto de los PORN[30], que –en todo caso– deberán ajustarse a sus previsiones, pero sin que ello signifique que las normas que se dicten al cobijo de este artículo hayan de revestir, necesariamente, el carácter de básicas.

4.1.3. Relación con un posible PORN nacional

También plantea problema la relación de las DORN con el plan de ordenación de los recursos naturales de ámbito nacional que –en su caso– apruebe el Gobierno.

---

[26] En el punto cuarto del anexo del RD se insiste en esta idea, al consagrar como instrumentos de planificación de los parques nacionales los PRUG, los planes sectoriales –que a su vez podrán articularse en programas y proyectos– y los PORN, respecto a los cuales las determinaciones del PDRPPNN tendrán la consideración de directrices a los efectos del art. 8.1 de la LCEN. Así lo admite también la STC 306/2000, de 12 de diciembre, FJ 10º: *"(…) si bien en el momento de aprobarse el Plan ahora discutido el Estado no había aprobado todavía las Directrices de Ordenación a las que habían de ajustarse los planes de ordenación de los recursos naturales en el caso de los parques nacionales, función que en la actualidad cumple el Plan Director de la Red de Parques Nacionales aprobado por Real Decreto 1803/1999, de 26 de noviembre".*

[27] Vid. capítulo II de este libro.

[28] Circunstancias que, como resalta, LOZANO CUTANDA, B., *Derecho Ambiental…*, *op. cit.*, pág. 320, sin duda, concurren en las DORN, habida cuenta su carácter dinámico –exigencia de su fin planificador– que les permite adaptarse a las necesidades de conservación de los ecosistemas y los recursos a medida que éstos evolucionen y aparezcan factores nuevos.

[29] STC 102/1995, FJ 13º.

[30] FJ 13º.

Aunque el TC ha respaldado la posibilidad de este plan[31], no parece que existan argumentos que justifiquen su oportunidad, ya que será innecesario una vez fijadas por el Gobierno, en las DORN, los criterios que han de orientar a las CCAA en la redacción de los PORN. Esta opinión parece avalada por el hecho, de que, hasta el momento, este plan no ha sido aprobado.

4.2. Plan Director de la Red de Parques Nacionales

4.2.1. Concepto

El PDRPPNN es un nuevo instrumento planificatorio que introduce la Ley 41/1997[32], con el fin de fijar las líneas generales de actuación de la Red de Parques Nacionales y servir de pauta para la redacción de los PRUGS[33]. Es, en definitiva, el primer instrumento de planificación y gestión de los parques nacionales.

4.2.2. Aprobación

La disposición adicional segunda de la Ley 41/1997, dispuso que el Plan Director se elaboraría por el Organismo Autónomo Parques Nacionales en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la LCEN[34] y se aprobaría por el Gobierno a propuesta del ministro de medio ambiente, previo informe del Consejo de la Red de Parques Nacionales[35]. De conformidad con estas previsiones su aprobación se ha llevado a cabo por el Real Decreto 1803/1999, de 27 de noviembre[36].

4.2.3. Contenido

El PDRPPNN tiene el carácter de "directrices" para los parques nacionales. Incorpora un detallado programa de actuaciones de carácter común y horizontal para la Red cuya ejecución corresponde al Organismo Autónomo Parques Nacionales.

---

[31] En efecto, la STC 102/1995, indica en su FJ 13º que: "*(…) la naturaleza normativa de todos los planes, permite que esta función pueda entrar en la órbita de competencia estatal legiferante en tanto cumpla el requisito exigido constitucionalmente al respecto, su contenido básico y mínimo.*
La Constitución no veda la viabilidad de un plan nacional para la ordenación de los recursos naturales, cuyo carácter básico dependería de que lo fueran los criterios utilizados".

[32] Su regulación se contiene en el art. 22 bis de la LCEN, que tiene carácter básico conforme a la disp. adic. 5º de la misma.

[33] Finalidades que se especifican en el Anexo del RD 1803/1999, de 27 de diciembre por el que se aprueba el PDRPPNN: *"El legislador ha configurado la necesidad de un Plan Director que recoja, junto a las directrices de gestión y planificación de los parques nacionales, el programa de actuaciones de la red. Con el Plan Director de la Red de Parques Nacionales se establece por primera vez en España, las bases conceptuales sobre el alcance y justificación de estos espacios".*

[34] Según la disp. final 1ª, su entrada en vigor se produciría el día siguiente de su publicación en el BOE. Dicha publicación se produjo el 6 de noviembre de 1997.

[35] En la que se integran representantes de la Administración General del Estado y de las CCAA en que se ubiquen los mismos. Dada su naturaleza reglamentaria habrá de tener en cuenta lo dispuesto en el art. 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, con las consultas en él previstas.

[36] BOE de 13 de diciembre de 1999.

Dicho contenido, que se especifica en el artículo 22 bis de la LCEN, y se desarrolla en el RD 1803/1999, de 27 de noviembre, puede sistematizarse del siguiente modo:

- Objetivos a alcanzar, durante la vigencia del Plan, en materia de conservación, investigación y uso público, formación y sensibilización, cooperación y colaboración con otras Administraciones u organismos –de ámbito nacional e internacional– así como la programación de las actuaciones necesarias para alcanzar los objetivos propuestos.

- Las actuaciones necesarias para mantener la imagen y coherencia interna de la Red.

- Las directrices para la redacción de los planes rectores de uso y gestión.

Además, el PDRPPNN determina y caracteriza lo que son la Red y los parques nacionales mediante la delimitación de sus rasgos distintivos; regula las fuentes financieras y los criterios de distribución de recursos económicos y, finalmente, incorpora disposiciones relativas, tanto a su evaluación y seguimiento, como a su ejecución, vigencia y revisión.

4.2.4. Vigencia

Se fija en siete años.

4.3. El Plan de Ordenación de los Recursos Naturales

4.3.1. Concepto

El PORN es el instrumento planificatorio esencial ya que en él se ha de establecer el marco de referencia dentro del que deben operar el resto de los instrumentos de planificación que afecten al espacio, tanto los de naturaleza eminentemente ambiental, como los de naturaleza urbanística o de desarrollo de actividades sectoriales, con el objetivo de integrar la planificación de los recursos naturales en un amplio marco territorial.

En su redacción deberán observarse las prescripciones de la LCEN, las de la ley autonómica correspondiente y lo dispuesto en las DORN.

El PORN puede recibir distinta denominación en cada Comunidad Autónoma, por lo que –en ocasiones– será difícil identificarlo. Es un plan de una crucial importancia ya que otorga plena efectividad a la declaración de un espacio natural que, sin éste, es en buena medida inoperante[37].

[37] STC 163/1995, de 8 de noviembre, FJ 6º.

4.3.2. Naturaleza Jurídica

El PORN es una verdadera norma jurídica[38], aprobándose, como regla general, mediante decreto autonómico. Ahora bien, puede afirmarse que es una disposición de carácter general "peculiar" ya que su naturaleza reglamentaria no obsta para que alguna de sus determinaciones se identifique, más bien, con la naturaleza propia de los actos administrativos[39]. En cualquier caso, la naturaleza eminentemente reglamentaria de los PORN, permite su eventual control jurisdiccional.

4.3.3. Espacios que lo requieren

El artículo 15 establece, como regla general, que su elaboración y aprobación deberá preceder a la declaración de los parques[40] y reservas (se excluyen, por tanto los monumentos y paisajes protegidos) lo que parece indicar una "mayor categoría" de estos aquellos espacios sobre los restantes. En principio, pues, estos son los únicos tipos que lo requieren, aunque ello no obsta para que las CCAA, en el ejercicio de sus competencias medioambientales, extiendan la planificación previa a otras figuras tuitivas. Coincido con aquellos que consideran que su exigencia debería hacerse extensiva a otras categorías relevantes[41].

Su elaboración ha de iniciarse de inmediato cuando, de las informaciones obtenidas por la Administración competente, se dedujera la existencia de una zona bien conservada amenazada por un factor de perturbación que potencialmente pudiera alterar tal estado.

---

[38] La naturaleza normativa de los PORN se reconoce expresamente en el FJ 13º de la STC 102/1995, de 26 de noviembre. Algunos diputados insistieron, durante la discusión del proyecto, en que la naturaleza normativa de los PORN debía quedar muy clara, llegándose a proponer la sustitución de "*Planes de Ordenación de los Recursos Naturales*" por el de "*Normas de Ordenación de los Recursos Naturales*". *Vid.*, enmienda núm. 248, del Sr. Zarazaga Burillo (Grupo Mixto), BOCG-CD, serie A, núm. 93-A, de 27 de octubre de 1988, pág. 89.
Debe tenerse en cuenta que no todos los planes o programas tienen carácter normativo, pudiendo distinguirse:
- Aquellos que se configuran como directrices de carácter público, sin fuerza vinculante, en las que se definen unos objetivos de política ambiental que sirven para orientar la futura actividad normativa de los poderes públicos.
- Los que sí poseen esta naturaleza y, por tanto, fuerza vinculante. Entre ellos destacan, en particular, los PORN.
Que los planes revistan una u otra naturaleza depende, no tanto del procedimiento que se utilice para su aprobación, como del contenido del mismo. *Vid.*, LOZANO CUTANDA, B., *Derecho Ambiental…, op. cit.*, pág. 316.

[39] Así se destaca en la STSJ de Cantabria de 1 de junio de 1999 (FJ 6º).

[40] La referencia al género de los parques, incluye tanto los naturales como los nacionales.

[41] Es decir, tan o en el mismo "nivel de importancia" que los parques y reservas. En el caso andaluz, debiera haberse requerido, con carácter general, para la declaración de los parajes naturales, pues ya se ha hecho, de forma aislada, para alguno de ellos, así por ejemplo por Decreto 95/2000, se aprueba el PORN del Paraje Natural de Sierra Pelada y Rivera del Aserrador. Por Resolución de 29 de noviembre de 1999, de la Dirección General de Planificación, se emplaza para información pública a todos los interesados en el proyecto de decreto por el que se aprueba el PORN de los Parajes Naturales de Marismas del Río Palmones y de las Marismas del Río Guadiaro. Por Resolución de 24 de junio de 1999, se emplaza para el mismo trámite a los interesados en el proyecto de decreto del PORN del Paraje Natural Torcal de Antequera. La Resolución de 11 de mayo de 1998, emplaza para información pública a los interesados en el anteproyecto de los PORN de la Reserva Natural de la Albufera de Adra y de la Reserva y Paraje Natural de Punta Entinas-Sabinar.
En algunos casos se ha dotado a estos espacios de PRUG, este es el caso del Decreto 169/1990, de 5 de junio, por el que aprueba el del Paraje Natural de Las Marismas del Odiel y de la Isla de Enmedio y la Marisma del Burro (BOJA núm. 55, de 3 de julio de 1990), si bien, en este caso se hace por su consideración simultánea de reservas naturales.

4.3.4. Elaboración

Como disposición de carácter general que es, la elaboración del PORN se canaliza a través de un verdadero procedimiento administrativo cuya regulación es competencia exclusiva de las CCAA[42], de manera que las disposiciones estatales sólo se aplicarán con carácter supletorio[43].

No obstante, por su carácter básico, deberán observarse, en todo caso, los trámites a que alude el artículo 6[44] de la LCEN: audiencia a los interesados, información pública y consulta a los intereses sociales e institucionales afectados. Con tales trámites se pretende garantizar la participación de los ciudadanos y otros sectores concernidos. Como quiera que su fundamento último se encuentra en la CE[45], su omisión determinará, necesariamente, la nulidad radical del PORN.

Uno de los aspectos más criticables de este proceso es, sin duda, la falta mención expresa de la participación de las entidades locales incluidas en el ámbito del parque o su entorno. Considero indispensable que, por ser ellas las más directamente afectadas por la declaración y –por ende– las mejor informadas sobre sus necesidades y carencias deben, no sólo de ser consultadas, sino que tiene que asegurarse su participación activa en los momentos de elaboración y decisión del PORN[46].

Por último, no es preciso el dictamen del Consejo de Estado, u órgano consultivo equivalente en las comunidades autónomas, al no tener el PORN el carácter de reglamento ejecutivo[47], condición indispensable para que dicho dictamen sea preceptivo[48].

---

[42] STC 15/1989, de 26 de enero.

[43] Arts. 23 y siguientes de la LGov.

[44] Conforme a la disp. adic 5ª de la LCEN, este artículo tiene carácter básico. Según el TC la inclusión de estas garantías responde a un propósito "*loable y en ningún caso impertinente como se ha pretendido*" (STC 102/1995, FJ 13, párr. 6).

[45] La audiencia a los interesados y a los ciudadanos (individual o corporativa) está prevista en el artículo 105 a) y c) de la Constitución. Como precisa la STC 102/1995, en su FJ 13º, párr. 6º, se trata de: *"(…) un principio inherente a una Administración democrática y participativa, dialogante con los ciudadanos, así como de una garantía para el mayor acierto de las decisiones conectada con a otros valores y principios constitucionales, entre los cuales destacan la justicia y la eficacia real de la actividad administrativa (…) sin olvidar, por otra parte, que tal audiencia está ligada a la solidaridad colectiva respecto al medio ambiente reflejada en el derecho de todos a disfrutarlo y en el correlativo deber de conservarlo.*
Por su parte, las normas internacionales se alinean decididamente en esa tendencia y así la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y el Desarrollo (1992) hija y heredera de la Declaración de Estocolmo veinte años atrás, exige que se de participación en al tarea a todos los ciudadanos interesados quienes podrán tener acceso efectivo a los procedimientos"

[46] Coincido, por lo tanto, con la opinión manifestada por GÓMEZ MENDOZA, J., "Desarrollo rural…", *op. cit.*, pág. 402.

[47] El art. 24.2 de la LGov, prevé que, en el proceso de elaboración de los reglamentos será necesario el dictamen el Consejo de Estado "*en los casos legalmente previstos*". Para concretar cuales son tales casos, deberá estarse a lo dispuesto en LO 3/1980, e 22 de abril, del Consejo de Estado, cuyo art. 22 prevé que: "*La Comisión Permanente del Consejo de Estado deberá ser consultada en los siguientes asuntos: 3.- Reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de leyes, así como sus modificaciones*".

[48] La posible nulidad del PORN por la falta de dictamen del Consejo de Estado, se planteó a propósito del Decreto 34/1997, de 5 de mayo, de la Diputación Regional de Cantabria, que aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de las Marismas de Santoña, Victoria y Joyel. Contra éste interpuso recurso contencioso-administrativo el ayuntamiento de Bárcena de Cicero, que se basaba, entre otras razones, en la falta del dictamen del Consejo de Estado.

4.3.5. Ámbito territorial

Se ha discutido si este plan debe limitarse a un espacio natural protegido o si, por el contrario, puede rebasar el ámbito del mismo. En mi opinión, su propia fina-

Es muy ilustrativa la doctrina recogida en la STSJ de Cantabria de 1 de junio de 1999 (FJ 6º), que resuelve dicho recurso. A continuación se reproducen alguno de sus párrafos por considerarlos de particular interés: "(…) *se aduce, como cuarto motivo de impugnación, que el PORN ha sido aprobado en orfandad del preceptivo Dictamen del Consejo de Estado. En el criterio de la parte actora, ello comporta la infracción de lo dispuesto en la Ley Orgánica Reguladora del Alto Cuerpo Consultivo y en la disposición adicional primera de la Ley 8/1994, de 19 de mayo), de regulación de la Comisión Mixta de las Cortes Generales para la Unión Europea. Esto es, se sostiene que, o bien el PORN es un reglamento ejecutivo precisado de previo y preceptivo Dictamen de la Comisión Permanente del Consejo de Estado, o bien es un reglamento dictado en ejecución, cumplimiento y desarrollo de tratados, convenios o acuerdos internacionales, motivo por el cual dicho Dictamen es también requerido (artículo 22, apartados 2 y 3, de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado).*

Comenzando por el primero de los reparos señalados, hemos de recordar que en la actualidad está consolidada la doctrina que considera que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 23, párrafo segundo, de la Ley Orgánica del Consejo de Estado (que prescribe que el Dictamen será preceptivo para las comunidades autónomas en los mismos casos previstos en la propia Ley para el Estado, si han asumido las competencias correspondientes), tal Dictamen es exigible cuando un reglamento autonómico se dicta en ejecución de una ley estatal. En nuestro caso, hay una Ley Estatal Básica, la 4/1989, en cuya virtud del PORN ha sido elaborado y aprobado, pero dista de estar claro que el Plan sea un reglamento de ejecución de la misma.

Es indudable que el PORN, como otras muchas manifestaciones del heterogéneo fenómeno de la planificación administrativa, ostenta carácter reglamentario (…)

Al PORN cuadran sin problemas serios tales características (…)Cabe matizar, empero, que es una disposición de carácter general un tanto peculiar, de la misma manera que lo son los planes generales de ordenación urbana, cuya naturaleza reglamentaria no obsta a que algunas de sus determinaciones se correspondan más bien con las de los actos administrativos. Lo mismo es predicable del PORN. Y de igual manera que un plan general de ordenación urbana no es un reglamento ejecutivo de la Ley del Suelo, tampoco un PORN es, a diferencia de lo que sostiene el Ayuntamiento recurrente, un reglamento ejecutivo de la legislación básica estatal sobre espacios naturales protegidos.

Los llamados reglamentos ejecutivos no pueden identificarse por la mera subordinación a la ley puesto que, como es notorio, cualesquiera reglamentos están vinculados a la legalidad de origen parlamentario o gubernamental de rango asimilado a ella. Pero tampoco por constituir aplicación o materialización sin más de disposiciones legales, toda vez que entender tal cosa supondría asignar al concepto de ejecución reglamentaria de las leyes un contenido amplísimo y, por tal razón, huero de auténtica entidad sustancial. En último término, cualesquiera reglamentos, salvo los independientes, desarrollan o aplican leyes, pero no por tal motivo todos ellos se dictan en ejecución de las leyes, que es el requisito exigido para la preceptiva intervención dictaminante de la Comisión Permanente del Consejo de Estado. No es caso o lugar, ni tampoco somos quienes para hacerlo, de ensayar teoría general alguna sobre la potestad reglamentaria, pero no podemos limitarnos a afirmar, secamente, que el PORN no es un reglamento ejecutivo. Es preciso que expliquemos por qué opinamos así, puesto que de ahí pende la estimación o desestimación del reproche alegado por la parte actora, que merece, como cualquier otro aducido en una demanda, una respuesta suficiente.

Para identificar si a una disposición de carácter general conviene o no el apelativo de ejecutiva, hay que partir del cuadro general de las relaciones ordinarias entre la ley y el reglamento, cuadro en el que el segundo aparece subordinado a la primera pero, a la vez, colaborando con ella en la regulación de la materia de que se trate, puesto que es impracticable una normación legal agotadora y por sí misma suficiente que no precise del complemento reglamentario. En suma, todo reglamento, salvo los independientes y los dictados con base en una habilitación legal en blanco y en la medida en que unos y otros tengan cabida en nuestro sistema de fuentes, desarrolla o complementa una regulación legal previa a la que se encuentra subordinado. Pero eso no es suficiente para reputar a un reglamento de ejecutivo; es preciso que la normación que contiene se dirija directamente al desarrollo de la ley.

Así lo ha entendido el Consejo de Estado en la importante moción de 22 de mayo de 1969, concerniente a su propia intervención consultiva en la elaboración de los reglamentos ejecutivos de las leyes. Allí se precisa que son tales los «directa y concretamente ligados a una ley, a un artículo o artículos de una ley o a un conjunto de leyes, de manera tal que dicha ley (o leyes) es completada, desarrollada, pormenorizada, aplicada, cumplimentada o ejecutada por el Reglamento». La relativa antigüedad de la moción y las notables transformaciones que el ordenamiento jurídico español ha sufrido en los últimos treinta años no empecen a la que el concepto de reglamento ejecutivo en ella expuesto siga teniendo vigencia. A él se remite el propio Consejo de Estado, por ejemplo, en el Dictamen núm. 2774/1995, de 14 de diciembre de 1995. Por su parte, la Sentencia del Tribunal Constitucional 18/1982, de 4 de mayo), hace suya, en su fundamento jurídico 4, dicha definición, añadiendo que si en todos los reglamentos es perceptible una función ejecutiva entendida en sentido amplio, sólo son propiamente ejecutivos aquellos a los que se refiere la moción del Consejo de

lidad implica la posibilidad de que se extienda a un ámbito que supere el del espacio natural en cuestión[49], por lo que puede recoger medidas restrictivas para un ámbito más amplio que, en gran medida, condicionarán la eficacia de las que se deban adoptar en el interior del espacio protegido que se declare de acuerdo con sus previsiones[50].

Así lo ha entendido el Tribunal Constitucional, al señalar que "*(…) el ámbito espacial del PORN puede ser una zona concreta o el territorio entero, por qué no, de la Comunidad Autónoma correspondiente*". Además, como ya se ha indicado, se admite, incluso, la posibilidad de un PORN de carácter nacional.

4.3.6. Objetivos y contenido

Aunque los objetivos del PORN pueden deducirse de lo expuesto, se especifican, respectivamente, en los apartados tercero y cuarto del artículo 4 de la LCEN.

Por lo que se refiere a los objetivos, son los siguientes:

Definir y señalar el estado de conservación de los recursos y ecosistemas en el ámbito territorial de que se trate (función de "diagnóstico").

Determinar las limitaciones que deban establecerse a la vista del estado de conservación.

Señalar los regímenes de protección que procedan (no adoptarlos).

Promover la aplicación de medidas de conservación, restauración y mejora de los recursos naturales que lo precisen.

Estado en los términos que han quedado transcritos. El criterio luce también en la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, cuya Sentencia de 17 de junio de 1997) asigna a los reglamentos ejecutivos la «finalidad de completar, desarrollar o concretar lo que en la ley aparece regulado de modo más genérico o en forma principal, dejando a la Administración un espacio regulativo a rellenar por medio del Reglamento en el que se precise todo el casuismo de desarrollo que puede exigir la situación o la compleja actuación administrativa sobre ella».
La Sala es consciente de que, en ocasiones, no resulta sencillo discernir si un reglamento es verdaderamente ejecutivo o no, también de que, posiblemente, la tradicional clasificación tricotómica de las disposiciones de carácter general (ejecutivas, independientes y de necesidad), no dé razón suficiente de la realidad, puesto que no es descartable la existencia de otras figuras reglamentarias ubicadas entre las ejecutivas «sensu stricto» y las independientes. Pero al margen de tales cuestiones, más propias de la elaboración doctrinal que de esta sede, nos parece inconcluso que el PORN no puede ser considerado un reglamento ejecutivo, puesto que su contenido regulador no se dirige a completar, desarrollar o pormenorizar las disposiciones de la Ley 4/1989, de 27 de marzo.
Sobre la innecesariedad del dictamen del Consejo de Estado en la aprobación del PORN, *vid.* también SSTS de 29 de octubre de 1976; 24 de septiembre de 1980 y 27 de junio de 1990.

[49] Existen algunos casos en los que el PORN se ha utilizado para un ámbito territorial más amplio. Así ocurre, por el ejemplo con el PORN de la Cuenca Hidrográfica de la Albufera de Valencia; el PORN de Asturias; y los PORN canarios, que se incluyen dentro de los planes insulares de ordenación.

[50] No puede olvidarse que en la actualidad está completamente superada la idea de los espacios protegidos como "islas", lo que subyace a lo largo de todo el articulado de la LCEN que se promulga con el objeto de establecer un sistema de protección de la naturaleza en general y no limitado a concretos espacios, aunque sin pretender una aplicación indiscriminada a todo el territorio nacional.

Formular los criterios orientadores de las políticas sectoriales y ordenadoras de las actividades económicas y sociales, públicas y privadas, para que sean compatibles con las exigencias señaladas.

El contenido de los mismos se ajusta a tales objetivos. Se sistematiza en los siguientes puntos.

Delimitación del ámbito territorial objeto de ordenación y descripción e interpretación de sus características físicas y biológicas.

Definición del estado de conservación de los recursos naturales, los ecosistemas y los paisajes que integran el ámbito territorial en cuestión, formulando un diagnóstico del mismo y una previsión de su evolución futura.

Determinación de las limitaciones generales y específicas que, respecto de los usos y actividades[51], hayan de establecerse en función de la conservación de los espacios y especies a proteger, con especificación de las distintas zonas, en su caso.

Aplicación, si procede, de alguno de los regímenes de protección previstos en los Títulos III y IV de la LCEN.

Concreción de aquellas actividades, obras o instalaciones públicas o privadas a las que deba aplicárseles el régimen de evaluación previsto en el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 26 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental.

Establecimiento de criterios de referencia orientadores e la formulación y ejecución de las diversas políticas sectoriales que inciden en el ámbito territorial a que se refiere.

Este contenido es el que, como mínimo, deberán contener tales planes. No podía hacer otra cosa la LCEN, puesto que, como se ha dicho, para que la competencia planificadora del Estado sea admisible, debe ajustarse a las competencias que se le atribuyen en materia de medio ambiente, respecto al que debe limitarse a la regulación de lo básico (mínimo), correspondiendo a las CCAA su concreción en cada caso particular.

A la vista de este razonamiento podría argumentarse que si, en efecto, dicho contenido ha de ser el "indispensable", las previsiones de la LCEN sobre el contenido y objeto de los PORN son demasiado detalladas.

Para justificar la minuciosidad de este artículo el Tribunal Constitucional ha acudido al conocido argumento de que "*en materia de medio ambiente el deber*

[51] Es decir, en él se dibuja el marco básico de las actividades que podrán desarrollarse en el interior de cada espacio, que luego se regularan con más detalle en el PRUG y, en su caso, en los planes sectoriales que se dicten en su desarrollo.

estatal de dejar un margen a las CCAA es menor que en otros ámbitos", de manera que *"(…) aún cuando a la lista, enumeración o catálogo se le haya achacado un excesivo casuismo, tal reproche no resulta, sin embargo, aceptable"* pues *"ante todo, es preciso recordar que en materia de medio ambiente el deber estatal de dejar un margen de desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica es menor que en otros ámbitos. Las cinco finalidades a tener en cuenta y las siete previsiones son muy genéricas por su formulación abstracta, que a su vez recoge los puntos de referencia manejados en el lugar pertinente del texto constitucional"*[52].

4.3.7. Efectos

Los PORN tendrán los efectos que determinen sus normas de aprobación. Serán obligatorios y ejecutivos en las materias reguladas en la LCEN –es decir, los espacios naturales y la flora y fauna silvestre– y sus disposiciones constituirán un límite[53] para cualesquiera otros instrumentos de ordenación territorial o física[54].

La imposibilidad de separar radicalmente la ordenación del territorio y la ordenación ambiental, lleva consigo que la LCEN recoja, con el fin de asegurar la operatividad de los fines que contempla, el deber de adaptar los instrumentos de ordenación territorial o física que, en su caso resulten, contrarios a los PORN, a lo dispuesto en ellos, de manera que, en tanto esa adaptación no se lleve a cabo, se observará lo previsto en los aquellos[55]. Ello significa que la competencia autonómica para la ordenación del territorio, en cuanto pueda incidir en la regulación de alguno de los aspectos relativos a los espacios protegidos contemplados en el PORN, está subordinada a la contenida en los ellos, de manera que las CCAA pueden establecer normas que aumenten o mejoren en nivel de protección previsto en los PORN (normas adicionales de protección) pero, en ningún, podrán adoptar disposiciones que puedan contradecir u obstaculizar la aplicación de la normativa básica estatal de la que los PORN son instrumento.

Respecto a las restantes actuaciones, estos planes tendrán carácter *indicativo*, lo que implica que la Administración deberá de justificar toda actuación o programa

---

[52] STC 102/1995, FJ 13º, párr. 2º.

[53] Algunos autores han cuestionado la idoneidad de esta primacía en cuanto puede contribuir a sectorializar, aún más, las competencias que inciden sobre el medio ambiente al excluir del ámbito de la ordenación del territorio los objetivos ambientales. Una de las críticas recurrentes de distintos grupos durante la tramitación del proyecto de ley fue, precisamente, su enfoque sectorial y fragmentario.

[54] Para el TC la delimitación de los efectos de tales planes en la LCEN, no invade, usurpa o menoscaba las competencias de las CCAA

[55] La prevalencia del PORN sobre el planeamiento urbanístico se declara terminantemente en la STSJ de Cantabria de 19 de enero de 2001 (FJ 10º): *"(…) El problema planteado ha encontrado su solución en el art. 5.2 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo (…) que tras definir en su art. 4 el contenido y los objetivos de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, regula específicamente los efectos de los mismos y sus relaciones con las normas de planeamiento urbanístico (…).*

Del precepto reseñado se desprenden las siguientes conclusiones: a) las determinaciones de los PORN prevalecen sobre las contenidas en los restantes instrumentos de ordenación urbanística del territorio, incluidas lógicamente las normas

sectorial que se aparte de los mismos[56]: *"(…) la doble función, vinculante e indicativa, según incidan en la materia de medio ambiente o en otros sectores y su prevalencia respecto de la planificación territorial, son, por su propia naturaleza aspectos esenciales y además imprescindibles para lograr la finalidad protectora que les viene asignada".*

4.3.8. El problema de la competencia para la aprobación de los PORN de los parques nacionales que abarquen más de una Comunidad Autónoma

De lo expuesto hasta ahora resulta que la aprobación del PORN de un parque nacional corresponde, como regla general, a la Comunidad Autónoma en cuyo ámbito territorial se encuentre. Así lo entiende la doctrina y ha confirmado el TC en su sentencia 102/1995[57].

Sin embargo, el problema surge cuando se trata de determinar la Administración competente para la aprobación de este plan en el caso de que el parque nacional abarque el territorio de dos o más CCAA. Ante la imposibilidad de adoptar la misma solución prevista, en el mismo caso, para los PRUG en el párrafo tercero del artículo 19[58] –por cuanto los PORN han de aprobarse, como regla general, antes de la declaración del parque, y la Comisión Mixta de Gestión se constituye una vez declarado– una alternativa viable[59] sería la de compartir la elaboración del plan entre las autonomías concernidas, de manera que cada una de ellas elaborase la parte del mismo correspondiente a su territorio, con la participación "vía informe" del Estado[60].

El TC se ha pronunciado sobre este tema en la sentencia 306/2000, de 12 de diciembre[61], que trae su causa en los conflictos de competencia planteados por la Junta de Castilla y León y la Diputación Regional de Cantabria en relación con el PORN de los Picos de Europa aprobado por el Gobierno por RD 64/1994, de 8 de

---

de planeamiento urbanístico municipal; b) dichas normas deberán adaptarse a los contenidos del PORN en todas aquellas determinaciones de las mismas que resulten contradictorias con las prescripciones de aquél, debiendo comenzarse un proceso de reordenación normativa en el sentido indicado, en el que las normas de planeamiento urbanístico deberán acomodarse y respetar escrupulosamente las disposiciones de los Planes de Ordenación de Recursos Naturales; c) como en el supuesto de autos dicha adaptación todavía no se ha producido, ni tan siquiera comenzado dicho proceso, la contradicción entre las prescripciones del PORN, publicado con posterioridad a las NN SS, y las disposiciones de éstas debe resolverse con la aplicación directa y preferente de las primeras, en todo aquello en que ambos instrumentos normativos entren en colisión".

[56] PÉREZ ANDRÉS, A. A., "Hacia la…", *op. cit.*, pág. 154.

[57] FJ 13º.

[58] *"Los Planes Rectores de Uso y Gestión de los Parques Nacionales serán aprobados por la Comunidad Autónoma correspondiente, o por la Administración General del Estado en el caso de Parques Nacionales ubicados en el territorio de más de una Comunidad, previo acuerdo favorable de la Comisión Mixta de Gestión, encargada de su elaboración".*

[59] Solución propuesta por GARCÍA URETA, A., *Espacios Naturales…*, *op. cit.*, págs. 366 y siguientes.

[60] No obstante, los inconvenientes de esta solución se han puesto de relieve por la doctrina, que destaca los posibles resultados fraccionarios y la necesidad de una gran coordinación entre los actores.

[61] BOE núm. 14, de 16 de enero de 2001.

abril. En dicha sentencia, el Alto Tribunal atiende, en parte, las demandas de los recurrentes, aunque también mantiene la vigencia de determinados artículos del RD controvertido.

Para ello, recuerda que la regla general es que la competencia para la aprobación de los PORN corresponde a las CCAA, sin que la competencia estatal para dictar la legislación básica sobre el medio ambiente pueda invocarse en este caso[62]. Ahora bien, ello no implica el negar toda competencia del Estado en este proceso, por cuanto, al corresponder a éste la declaración por ley de los parques nacionales, deben estimarse lícitos la adopción por el mismo de los "*actos preparatorios*" que sean precisos para el ejercicio de dicha facultad[63]. Entre los mismos, se incluye la elaboración del PORN. Por ello concluye afirmando que *"no vulneran las competencias autonómicas (…) aquellos contenidos del plan que revisten la condición de actos preparatorios de dicha declaración".* De esta manera, se trata de evitar la aparición de "*contradicciones y disfunciones que en caso de materializarse dificultarían la efectividad de la declaración proyectada".*

Por tanto, aunque se estiman parcialmente los conflictos promovidos, se mantiene la vigencia de los preceptos del Decreto que corresponden a esta finalidad preparatoria.

Más allá van los Magistrados que formulan votos particulares al considerar que no se ha producido invasión alguna de la esfera autonómica, defendiendo la competencia del Estado para la aprobación de este PORN con base en los siguientes argumentos[64]:

- La singularidad de los PORN respecto de los instrumentos de ordenación del territorio, que conduce a considerar que su regulación cae en el ámbito material a que se refiere el artículo 149.1.23 de la CE, es decir, la legislación básica sobre protección del medio ambiente. Tal competencia habilita al Estado para establecer la legislación básica. Aunque se admite que los espacios naturales no son específicamente objeto de distribución de competencias, el título competencial considerado faculta al Estado para establecer la regulación de los instrumentos de planificación de los recursos naturales tales como los PORN.

---

[62] En el FJ 7º el TC indica que: *"El título competencial retenido por el Estado "ex" artículo 149.1.23 no habilita a éste para aprobar por sí mismo los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales.*
De lo expuesto, debe concluirse que no corresponde a la competencia del Estado la elaboración y aprobación de los PORN tal y como están configurados en la legislación vigente, ya que el grado de detalle con que este tipo de instrumentos de planificación ha de incorporar (pues en ellos se plasma necesariamente la selección de una de las diversas alternativas posibles) no se compadece con el concepto de lo básico".

[63] FJ 9º.

[64] Punto 2.2 del voto particular.

- En segundo lugar, la competencia en materia de legislación básica permite al Estado, en supuestos ciertamente excepcionales, adoptar medidas de ejecución cuando tales medidas sean esenciales o fundamentales para garantizar la satisfacción de los intereses que, precisamente, han justificado la atribución al Estado de las competencias para establecer la legislación básica en una materia determinada el artículo 22 de la LCEN dispone que: "*Son parques nacionales aquellos espacios naturales de alto valor ecológico y cultural, que siendo susceptibles de ser declarados parques, se declare su conservación de interés general de la Nación (…)".* Por lo tanto, si es de interés general de la Nación la conservación de ciertos lugares y, por esta razón, su declaración lo es por ley del Estado y su gestión es una gestión conjunta entre el Estado y las CCAA, este mismo interés general de la Nación (pero también el de las CCAA) exige que se acredite suficientemente que el espacio cuya declaración como parque nacional se pretende "*sea representativo del patrimonio natural y de que incluya alguno de los principales sistemas naturales españoles*", como postula el citado artículo 22. Por todo ello, estiman los magistrados que la única manera de acreditar la concurrencia de las razones materiales que justifican el ejercicio de la competencia del Estado, es mediante la previa aprobación del PORN correspondiente.

4.3.9. Momento de aprobación

Como se ha dicho, el artículo 15 de la LCEN establece que, la regla general, es que la elaboración y aprobación del PORN debe preceder a la declaración de parques y reservas[65]. Sin embargo, el apartado segundo de este artículo, permite, como excepción, que puedan declararse unos y otras sin cumplir el requisito de la previa aprobación del PORN –en cuyo caso debe tramitarse dentro del año siguiente a tal declaración[66]– exigiendo para ello que existan razones que así lo justifiquen y que esas razones se hagan constar expresamente e la norma que declare tales espacios.

Uno de los casos más polémicos en los que se hizo uso de esta posibilidad, fue el de la LIENA. En ella se declararon 32 reservas naturales[67], 30 parajes naturales[68] y 17 parques naturales[69], sin la previa aprobación del PORN[70]. Como justificación se ofrecía únicamente la contenida en su disposición adicional primera: la

[65] Nada se dice sobre la duración del proceso de aprobación del PORN.

[66] En este caso la declaración de un Parque o Reserva llevará aparejada las medidas previstas en el art.7.

[67] Art. 5 de la LIENA.

[68] Art. 8 de la LIENA.

[69] Art. 7 de la LIENA.

[70] Y por tanto incumpliendo todas las garantías previstas para su elaboración en el art. 6 de la LCEN.

urgencia de la adopción de medidas tendentes a la protección de los espacios naturales de Andalucía. Sin embargo, este argumento carece de solidez pues, aún en el caso que se reconociese dicha urgencia, la infracción del artículo 15 de la LCEN es incuestionable[71], lo que debería ser determinante de su inconstitucionalidad. Además de la violación de este artículo pueden esgrimirse como argumentos de este vicio, los siguientes[72]:

- Invade la reserva contenida en la LCEN al no respetarse el papel que corresponde a la Administración en la planificación previa de los recursos. Al vulnerar esta reserva, se incumple directamente la LCEN y, por lo tanto, de forma mediata, la propia Constitución.

- Al no aprobarse los PORN, no se observan las garantías previstas en el artículo 6 de la LCEN. La sustitución de la participación ciudadana por la representación política no es admisible.

- Por último, se conculca el principio de tutela judicial efectiva al no poder utilizar los ciudadanos contra la LIENA los recursos ordinarios que sí pueden utilizar contra los PORN.

La oportunidad de reafirmar la exigencia de la planificación previa como regla general, sólo excusable en ciertos casos extremos, fue desperdiciada por el Tribunal Constitucional en su polémica sentencia 163/1995, de 8 de noviembre[73], en la que declaró conformes a la CE los preceptos de la LIENA[74] que fueron objeto de cuestión

---

[71] PÉREZ ANDRÉS, A. A., "Las tensiones…", *op. cit.*, pág. 101 y siguientes.

[72] GARRIDO FALLA, F., "Dictamen: sobre la posible inconstitucionalidad de la Ley 1/1991, del Parlamento de las Islas Baleares (La reserva del Ejecutivo)". *RAP* núm. 126 (1991), págs. 513 a 531. Los argumentos que esgrime el Prof. Garrido, son perfectamente extrapolables a la LIENA.

[73] BOE de 14 de diciembre de 1995.

[74] La fragilidad del razonamiento de este Tribunal es patente, y determina que dos magistrados (D. José Vicente Gimeno Sendra y D. José Gabaldón López), formulen votos particulares a esta sentencia, en los que se defiende la declaración de inconstitucionalidad de los preceptos cuestionados.
Por su interés, se reproducen los argumentos esgrimidos por el Sr. Gabaldón López: "*1.- Los preceptos cuestionados de la Ley de la Comunidad Autónoma andaluza, no sólo no se ajustan a la normativa básica formulada para la materia en la Ley estatal 4/1989, de 27 de marzo (…), en su art. 15, sino que, en consonancia con ello, vulneran también el número 23 del art. 149.1 de la Constitución.*
2.-El citado artículo. de la Ley estatal, básico, como antes indico y declarado acorde con la Constitución por nuestra reciente STC 102/1995, exige, para la declaración de los Parques y Reservas "la previa elaboración del correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Zona", y sólo excepcionalmente podrá ello llevarse a cabo"sin la previa aprobación del citado Plan "cuando existan razones que lo justifiquen y que se harán constar expresamente en la norma que los declare".
Se desprende con claridad de este precepto básico un triple requisito: sólo excepcionalmente podrá realizarse tal declaración sin el previo Plan; la excepcionalidad deberá venir justificada por razones suficientes; éstas deberán constar expresamente en la norma que declare el Parque o Reserva. Y la razón de esas exigencias va ligada a la del Plan previo de ordenación de los recursos que, por prescripción del artículo 6 de la propia Ley, ha de cumplir los trámites de audiencia a los interesados, información pública y consulta de los intereses sociales. Trámites de garantía que son, precisamente, los que dejan incumplidos los preceptos impugnados en cuanto al contenerse en una Ley, posponen a un momento ulterior la aprobación de los Planes.

de inconstitucionalidad[75], confirmando la posibilidad de convertir en regla general lo que debería haber sido una excepción[76], lo que supone un atentando contra uno de los pilares básicos de la LCEN sobre la que se hace girar toda su eficacia: la planificación de los recursos naturales.

En efecto, en dicha sentencia se consideran cumplidos los dos requisitos exigidos en el párrafo 2 del artículo 15 para hacer uso de la excepción en él contenida, cuales son –como se ha dicho– que existan razones que lo justifiquen y que éstas se hagan constar expresamente en la norma:

- Respecto de la primera de las condiciones trascritas, el Alto Tribunal declara que: *"(…) es evidente que la razón justificadora de la excepción, ciertamente, existe, toda vez que el legislador autonómico fundamenta su actuación en "la urgencia en la adopción de medidas tendentes a la protección de los espacios naturales de Andalucía". Debe, por lo demás, repararse en que las partes que apoyan la inconstitucionalidad de la Ley autonómica, en ningún caso han mantenido que tal urgencia no pueda considerarse, en abstracto, una válida razón objetiva justificadora de la excepción, o que, atendiendo a las circunstancias fácticas concurrentes, no cabía, realmente, en el momento de aprobarse la Ley, constatarse la situación de urgencia pretendidamente legitimadora de la declaración de los parques y reservas naturales sin la previa elaboración de los planes.*

- Se considera que esta especificación se satisface ya que en la Exposición de Motivos de la LIENA, se indica expresamente que el patrimonio natural andaluz ha sufrido un deterioro paulatino "*de modo que se hace urgente la adopción de medidas tendentes a una efectiva protección del mismo*".

- Por lo que se refiere al segundo de los requisitos, el Tribunal estima que: *"(…) hay pocas dudas que albergar acerca de que ha resultado igualmen-*

3.- El precepto cuestionado en sí mismo no ha cumplido las exigencias citadas de la norma básica ni en cuanto disposición con rango de ley, resultaba pertinente una motivación extensa acerca de las razones de la urgencia de la declaración. Lejos de ello, el preámbulo se limita a asegurar que existe urgencia por virtud de un deterioro paulatino del patrimonio natural, y en consecuencia la disposición adicional primera declara excepcional la declaración de Parques y Reservas incluidos en la Ley y pospone la elaboración y aprobación del Plan de Ordenación de los Recursos.
La insuficiencia de los motivos alegados para acogerse a la excepción de la Ley básica se pone así de manifiesto, puesto que se refiere a un deterioro que "ha venido produciéndose paulatinamente y, por otra parte, lo que pretende, según el propio preámbulo, no es formular declaración excepcional respecto de un pasaje, sino "formalizar el inventario elaborado por la Junta de Andalucía, en cumplimiento de lo dispuesto de la disposición transitoria segunda de la Ley 4/1989, de 12 de junio". Es decir, una declaración general de parques y espacios que, según los artículos de la Ley y los anexos que la acompañan, se refiere seguramente a toda Andalucía e incluso, a mi parecer, siguiendo los inventarios aprobados por la Administración Andaluza.

[75] Planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Granada del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, mediante auto de 16 de junio de 1993.

[76] Así se explicita en el voto particular de D. José Vicente Gimeno Sendra formula a la Sentencia 163/1995.

te satisfecha, habida cuenta de que la incorporación de la impugnada disposición adicional primera a la Ley autonómica tenia, precisamente, por solo y único objetivo el de hacer constar expresamente en la misma cual era el excepcional motivo que permitía proceder a la inmediata declaración de los Parques y Reservas, obviando la previa elaboración de los Planes pertinentes".

4.3.10. Vigencia

Nada se dice en la LCEN pero, habida cuenta la función que estos planes cumplen, no hay inconveniente en que su duración sea indefinida. Las variaciones que, como consecuencia del paso del tiempo, deban introducirse en la gestión son perfectamente asumibles por el PRUG, cuya duración en el tiempo es limitada.

4.3.11. Consideraciones críticas

En primer lugar, es reprochable la demora que existe en la aprobación de estos documentos básicos, hasta el punto de que en algunos casos se diluye su verdadera función, utilizándose para consagrar prácticas que se estaban llevando a cabo en un determinado territorio, más que para planificarlas.

En segundo lugar, es frecuente la práctica de "intercambiar" PORN y PRUG, de manera que muchos parques se gobiernan sin el primero. Un simple vistazo al elenco de los parques naturales andaluces muestra como, en esta Comunidad, la mayoría de los PORN se aprobaron mucho tiempo después de la declaración del parque a que se referían y, cuando lo fueron, se aprovechó para recoger ambos planes en una misma disposición.

Como tercera observación, advertir que se desaprovecha el potencial de estos instrumentos al limitarlos a la ordenación de un concreto espacio natural.

Por último, por regla general, los PORN se configuran como documentos *técnicos, cerrados y sobrecargados*[77], que se redactan por equipos interdisciplinares que hacen las consultas oportunas y sólo, de forma puntual, sometidos a información pública en el momento inmediatamente anterior a su aprobación, con absoluto desprecio a las formalidades legales precisas.

[77] GÓMEZ MENDOZA, J., "Desarrollo rural…", *op. cit.*, pág. 402.

4.4. El Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG)

4.4.1. Concepto

El PRUG es el instrumento básico para la gestión de los espacios protegidos. En él se desarrollan las previsiones de los PORN especificando las normas generales de uso y gestión de los parques.[78]

4.4.2. Espacios que lo requieren

Aunque su redacción sólo se impone como preceptiva en la LCEN para los parques, parece oportuno que el resto de las áreas protegidas dispongan, si no de PRUG, al menos de otros instrumentos menos complejos que garanticen su conservación. A estos efectos EUROPARC-España, propone distinguir dos categorías de espacios protegidos, según requieran una "gestión activa" o meramente "pasiva" (conservación):

1º. Áreas de gestión compleja, que requieren para su conservación un nivel más intenso de protección. Estas áreas se declaran bajo la categoría de parque o reserva principalmente y sus instrumentos de planificación reciben distinta denominación: PRUG, plan de conservación, plan director, plan parcial, plan especial de protección del medio natural, etc.

2º. Áreas de gestión pasiva, en las que se incluyen aquellas otras cuyo fin principal es la protección y que, por ende, no precisan tareas de gestión activa. En estas áreas es suficiente contar con normas que garanticen la conservación de los valores por los que se declaran y con medidas de gestión menos complejas. En este grupo se incluyen los monumentos naturales, paisajes protegidos, árboles singulares, y los sitios y lugares de interés científico. Los instrumentos de gestión reciben distintos nombres como: plan de protección, normas de conservación, plan especial de protección paisajística, normas de conservación o plan de actuación.

De acuerdo con estas ideas, algunas CCAA han aprobado normas de gestión pasiva para determinados espacios[79].

4.4.3. Naturaleza jurídica

Se ha planteado la duda de si este plan tiene o no naturaleza normativa, es decir, si, pese a aprobarse por decreto, es o no una disposición reglamentaria en todo

---

[78] Art. 19 de la LCEN.

[79] En Andalucía, no se contienen normas al respecto en la LIENA, pero el Decreto 225/1999, de 9 de noviembre, de regulación y desarrollo de la figura del monumento natural de Andalucía (BOJA núm. 146, de 16 de diciembre de 1999) y el

o en parte[80]. Puede argumentarse que, como ocurre con los PORN, es posible que parte de su contenido no tenga naturaleza normativa[81].

4.4.4. Momento de aprobación

Habida cuenta de las funciones que están llamados a desempeñar, es evidente que lo deseable es que su aprobación se produzca a la mayor brevedad posible desde la declaración del espacio. Sin embargo, la realidad demuestra que, en la mayoría de los casos, su sanción se produce transcurridos más de cinco años desde la declaración del espacio e incluso, en algunos supuestos, llegan a alcanzarse los diez.

4.4.5. Elaboración

Se llevará a cabo por los órganos competentes de los parques, si bien su aprobación final corresponde a las CCAA, salvo que se trate de parques situados en el territorio de dos o más CCAA, en cuyo caso corresponde a al Administración General del Estado.

Decreto 226/2001, de 2 de octubre (BOJA núm. 135, de 22 de noviembre), por el que se declaran determinados monumentos naturales en esta Comunidad, contienen normas sobre las actividades que pueden llevarse a cabo en su interior.
En otras Comunidades, se han incluido previsiones particulares en las leyes de espacios naturales, así por ejemplo:

- En Aragón, los artículos 31 y siguientes de la Ley 6/1998, de 19 de mayo, de Espacios Naturales protegidos de esta Comunidad, distingue:
  Los PRUG, son los instrumentos de planificación de los parques.
  Los planes de conservación, lo son de las reservas.
  Para los paisajes protegidos y monumentos naturales, se elaborarán planes de protección que contendrán, al menos, la regulación de los usos y el régimen de autorizaciones acordes con el PORN, si lo hubiere.
  Por último, los paisajes protegidos y las zonas periféricas de protección de los espacios naturales protegidos, se regirán –en tanto no cuenten con planes de ordenación o con los propios del espacio– por directrices parciales de ordenación territorial y normas y ordenanzas urbanísticas elaboradas con arreglo a la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón.
- En Castilla-León, los artículos 27 a 29 de la Ley 8/1991, de 10 de mayo, sobre Espacios Naturales de la Comunidad de Castilla y León, prevén los siguientes instrumentos de gestión:
  Los PRUG, como instrumento básico de planificación de los parques regionales y naturales.
  Los planes de conservación, para las reservas naturales.
  Para los monumentos naturales y paisajes protegidos, se elaborarán normas de protección y gestión que contendrán, como mínimo, la regulación de los usos y el régimen de autorizaciones acordes con el plan de ordenación de los recursos aprobado. En su elaboración participarán las entidades locales afectadas.

[80] BOE núm. 297, de 13 de diciembre.

[81] Opinión que aparece respaldada por lo dispuesto en el anexo del RD 1803/1999, de 26 de noviembre, en el que se precisa el contenido de este plan –referido a los parques nacionales, aunque debe extenderse a los parques naturales– dividiéndolo en tres partes:

- Una primera, de definición de objetivos y criterios centrados en los siguientes apartados: a.- objetivos del parque; b.- objetivos del PRUG; c.- criterios de gestión.
- Una segunda parte jurídico-normativa y de regulación de actividades con los siguientes apartados: a.- zonificación; b.- normativa de protección; c.- identificación de actividades incompatibles con los fines del Parque; d.-régimen de usos y aprovechamientos; e.- relación con otros instrumentos normativos y de planificación.
- Una tercera –y última– de programación de actividades a desarrollar por la administración del parque, con los siguientes apartados: a.- en materia de conservación; b.- en materia de uso público y visitas; c.- en materia de investigación; d.- en materia de seguimiento; e.-en materia de relaciones con el entorno y difusión; f.- en materia de desarrollo de planes sectoriales; g.- estimación económica de las inversiones correspondientes.

En el procedimiento de elaboración[82] deberán ser oídos o informar preceptivamente las Administraciones competentes en materia de urbanismo[83]. Como en el caso de los PORN, se trata de un verdadero procedimiento administrativo, de manera que el plan resultado del mismo es susceptible de control por la jurisdicción contenciosa, pudiendo anularse sus contenidos si son irracionales, se adoptaron con error inexcusable o resultan ajenos al interés público.

---

[82] Este procedimiento se regula de forma detallada, por lo que a los parques nacionales se refiere, en el anexo del RD 1803/1999, de 26 de noviembre (BOE núm. 297, de 13 de diciembre), por el que se aprueba el PDRPPNN. Conforme a lo dispuesto en el mismo, una vez decidida por la Comisión Mixta de Gestión de un parque nacional la elaboración o revisión de un PRUG y determinado el equipo encargado de redactar el proyecto de plan, se inicia el proceso de planificación que se ajustará al siguiente procedimiento:

A).- Elaboración del proyecto del plan:

a).- Fase primera: análisis documental y diagnóstico.

Esta fase tiene como objeto la realización de una evaluación detallada del estado del parque. Su elaboración corresponde a la administración del parque y es el punto de partida para el trabajo del equipo redactor.

Incluye una revisión detallada de la información existente en la que se incluirán las principales carencias de cara a su futura consideración. En el caso de una revisión, se examinará también el gado de ejecución del plan en vigor. También se evaluará la validez y eficacia de la normativa de aplicación. Como resumen se redactará un documento de información bibliográfica y cartográfica.

Igualmente se elaborará la relación de entidades y personas interesadas en el proceso. Incluirá, al menos, a las Administraciones Públicas implicadas, instituciones científicas, organizaciones no gubernamentales, propietarios, empresas y otras entidades que tengan intereses en el parque. Podrán incorporarse también personas que expresen interés aún no perteneciendo a los grupos anteriores.

Por último, se elaborará un documento de diagnóstico de gestión cuya finalidad es reflejar las características sustanciales del parque e identificar los problemas existentes. No propone decisiones ni recomienda soluciones. Contendrá una descripción completa y sintética del parque que incluirá su finalidad, marco jurídico y administrativo, principales recursos naturales y culturales, aprovechamientos de uso público, régimen de propiedad y del suelo, infraestructuras e instalaciones y entorno social. El documento concluirá con una selección de las cuestiones principales que debiera acometer el plan, que, en caso necesario, podrán ser revisadas durante la elaboración del mismo.

La documentación elaborada en esta primera fase podrá ser objeto de informe por el patronato del parque antes de ser trasladada al equipo redactor.

b).- Fase segunda: definición de los objetivos.

Tiene por finalidad, fijar, por parte del equipo redactor, los objetivos del plan, a partir de la documentación elaborada en la fase anterior y en particular a partir de la relación de cuestiones sustanciales del documento de diagnóstico de gestión. Para su formulación habrá de tenerse en cuenta que:

Han de reflejar la situación a alcanzar durante la vigencia del plan.

Pueden ser objeto de revisión durante el proceso de elaboración del mismo.

Es un listado de fines, no de medios. No avanzan soluciones.

Incorporan la participación de pública en su determinación.

Reflejan con claridad las limitaciones que la protección de los recursos conlleve.

Toman en consideración la capacidad de gestión del parque.

c).- Fase tercera: establecimiento y selección de soluciones.

Tiene por objeto establecer y seleccionar las acciones adecuadas para abordar las cuestiones sustanciales. Estas quedarán enmarcadas en el ámbito de alcance del plan, por lo que no cabe considerar aquellas de alcance superior al mismo. En caso de que se entienda adecuado proponer acciones de dicha índole, deberá utilizarse el cauce adecuado para cada caso.

Para cada una de las cuestiones sustanciales se estudiarán diferentes soluciones. También se solicitará a los interesados que propongan las que estimen convenientes. Ha de prestarse especial atención a que estas sean pragmáticas y con una razonable relación coste-beneficio.

Finalmente, las soluciones consideradas y aportadas se agruparán en, al menos, las tres opciones siguientes de las que se analizará su incidencia en el medio ambiente, se evaluará su coste económico y se estudiará su viabilidad institucional y social:

- No intervención: analiza la situación a la que se llegaría durante el período de vigencia del plan en caso de que las cosas siguieran su cauce actual y no se emprendiesen nuevas acciones.
- Intervención limitada: recoge la acción requerida para proporcionar, de acuerdo con las finalidades del Parque, una capacidad básica de protección de sus recursos, de acogida de visitantes, de gestión del espacio y, en su caso, de mantenimiento de las instalaciones y servicios ya existentes.

4.4.6. Efectos

Los PRUG prevalecerán sobre planes urbanísticos, no sobre todos los instrumentos de ordenación territorial o física como ocurre con los PORN. En caso de incompatibilidad, los planes urbanísticos habrán de revisarse de oficio para adecuarlos a aquellos.

4.4.7. Contenido

Su contenido deberá ser conforme con lo dispuesto en el PORN y, en el caso de los parques nacionales, a las directrices contenidas en el PDRPPNN. Dicho contenido se especifica en el párrafo cuarto del artículo 19 de la LCEN, y es el siguiente:

- Las normas, directrices y criterios generales de uso y ordenación del parque.
- La zonificación del parque, delimitando las áreas de diferentes usos y estableciendo la normativa de aplicación en cada una de ellas.
- La determinación y programación de las actuaciones relativas a la protección de los valores del parque nacional, de las líneas de investigación y de las medidas destinadas a difundir de forma ordenada su conocimiento entre la población local y la sociedad en general.

- Intervención sustantiva: incluye las acciones necesarias para desarrollar ampliamente los objetivos del parque en materia de conservación de recursos y uso público.

Como resumen de lo anterior, se elaborará un documento de opciones evaluadas, sintético y de fácil comprensión, con los elementos básicos para orientar la toma de decisiones que contendrá: una descripción de cada cuestión sustancial; una enumeración de las opciones propuestas para cada una de ellas, con indicación de sus ventajas e inconvenientes y una indicación valorada para cada opción de su incidencia ambiental, su coste económico y viabilidad.

El documento se pondrá en conocimiento de los interesados en el proceso, a efectos de que puedan pronunciarse. Teniendo en cuenta las opiniones recogidas durante esta consulta, se seleccionará una opción para cada una de las cuestiones enunciadas.

En casos de urgencia, apreciados por la Comisión Mixta de gestión y debidamente justificados, podrán unificarse las fases segunda y tercera del proceso con la elaboración directa por parte del equipo redactor del documento de opciones evaluadas, que sería, en este caso, el que se someterá directamente a consulta pública.

d).-Fase cuarta: redacción del proyecto del plan.

Elaborado el proyecto por la Comisión Mixta y conocido por su Patronato, se someterá a un período de información pública de al menos un mes, durante el que se desarrollará un esfuerzo informativo y divulgador de su contenido.

Igualmente se remitirá a la Administración competente en materia urbanística a efectos de que en un plazo no superior a sesenta días, emita su preceptivo informe. En ausencia de dicho informe se entenderá el silencio como positivo.

Si como resultado del proceso de la Comisión Mixta, se decidiese introducir modificaciones en afectasen significativamente a las soluciones elegidas, incluso si se incorporasen opciones no previstas inicialmente, se deberá proceder a una nueva consulta pública.

Como resultado de las consultas realizadas, la Comisión Mixta introducirá las modificaciones oportunas y elevará el proyecto del plan al Patronato del parque para su informe preceptivo.

Una vez informado por éste, se remitirá al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma donde se ubique el Parque, (o en el caso de parques ubicados en el territorio de más de una Comunidad Autónoma al Gobierno central) para su aprobación definitiva por Decreto o Real Decreto.

[83] Destaca ESTEVE PARDO, J., "La protección…", *op. cit.* pág. 271, que para que dar cumplimiento a este requisito parece que se impone a los órganos gestores de los parques la obligación de notificar o dar traslado de los proyectos de planificación a estas Administraciones, que son, destacadamente, las municipales.

- La estimación económica de las inversiones correspondientes a las infraestructuras y a las actuaciones de conservación, investigación y uso público programadas durante la vigencia del plan.

- La identificación de aquellas actividades que se consideren incompatibles con los fines del parque nacional, así como el establecimiento de los criterios orientadores a que éstas deben someterse.

- Los usos de las vías pecuarias que atraviesen terrenos ocupados por el parque nacional de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional tercera de la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias.

4.4.8. Vigencia

Los PRUGS tendrán una vigencia de seis años, como máximo, debiendo revisarse al final de este periodo, o antes, si fuera necesario.

4.4.9. Desarrollo

Las previsiones del PRUG pueden detallarse en de otros planes de menor rango y dimanantes de aquel: los planes especiales –hoy denominados sectoriales– en los que se contendrán las prescripciones precisas para la gestión ordinaria del parque[84]. En la elaboración de tales planes especiales deberán observarse los principios recogidos en el RD 1803/1999, de 26 de noviembre, para la elaboración de los PRUG, si bien se admite que, habida cuenta su diferente naturaleza, contenido, alcance y periodo de vigencia, se siga un procedimiento diferente.[85] A su vez, estos podrán articularse por medio de programas y proyectos cuya ejecución se reflejará en los planes anuales de trabajo e inversiones.

Su contenido se adaptará, en términos generales, al esquema general establecido en para los PRUG. Como mínimo deberán recoger los siguientes contenidos: análisis, diagnóstico de la situación y justificación del programa; relación de objetivos; descripción de actuaciones; medidas de gestión; indicadores para el seguimiento y evaluación y, por último, el período de vigencia.

Su aprobación corresponde al órgano autonómico competente en materia de medio ambiente, previo informe favorable de la Junta Rectora del parque. El organismo autónomo Parques Nacionales, establecerá, previo informe del Consejo de la Red, las medidas adecuadas de armonización del proceso de elaboración de estos planes.

[84] A modo de ejemplo, puede citarse el Decreto 64/1994, de 15 de marzo, por el que se aprueba el PORN y el PRUG del Parque Natural de Sierra Nevada que prevé la necesidad de ser desarrollado sectorialmente en los siguientes aspectos: 1.- Uso público, programa que deberá articularse en las siguientes áreas: infraestructuras, actividades y servicios; 2.- Investigación; 3.- Conservación; 4.- Aprovechamientos, entre los que menciona, en particular: el forestal; el cinegético/piscícola; el agropecuario.

[85] Anexo del RD 1803/1999, de 26 de noviembre, punto 4.6.

Entre los programas citados, resultan especialmente interesantes los de uso público ya que en ellos deberán contenerse todas las previsiones relativas al modo de gestión turística del parque. Sin embargo, a pesar de su importancia, son muy pocos los que se han aprobado hasta el momento. Así, por ejemplo, Andalucía, sólo cuenta con un programa de uso público: el del Parque Natural de Sierra de Aracena y Picos de Aroche[86].

5. Los instrumentos de planeamiento previstos en la LIENA

La LIENA incorpora dos instrumentos planificatorios a los previstos en la LCEN: los planes de desarrollo integral (hoy llamados de "desarrollo sostenible") y los programas de fomento.

Los primeros tienen por objeto dinamizar las estructuras socioeconómicas de los municipios incluidos en el perímetro de un parque natural, salvaguardando la estabilidad ecológica medioambiental, de conformidad con lo dispuesto en el PRUG. Su aprobación corresponde al Consejo de Gobierno. El cambio de denominación (de planes de desarrollo integral a planes de desarrollo sostenible, en adelante PDS) se justifica en la adaptación de la terminología usada por el legislador de 1989 a las corrientes imperantes en la actualidad[87].

Por su parte, los programas de fomento se elaboran por el Instituto de Fomento de Andalucía con el fin de dirigir la ejecución flexible y actualizada de los programas contenidos en los PDS, cuyas líneas de actuación pretenden actualizar, priorizar e individualizar, materializando la ejecución de los proyectos empresariales a acometer. Para su ejecución se creará la gerencia de promoción del parque natural, a cuyo frente estará un gerente designado por el Instituto de Fomento de Andalucía.

De su configuración legal, se deduce claramente que están subordinados a las disposiciones del PRUG respectivo. Recientemente se han aprobado los PDS correspondientes a varios parques naturales.

En conclusión, la situación de la planificación ambiental en Andalucía es la siguiente:

- Parques nacionales: de los dos existentes, sólo el de Doñana dispone de PRUG propio recientemente aprobado por Decreto 48/2004, de 10 de

[86] Aprobado por resolución de 19 de enero de 2004 del DG de la Red de Espacios Naturales Protegidos y Servicios Ambientales de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía.

[87] Así se dice en el Preámbulo del Acuerdo del Consejo de Gobierno de 4 de septiembre de 2001 (BOJA núm. 108, de 18 de septiembre de 2001), por el que se aprueba la formulación de los PDS de los Parques Naturales de Cabo de Gata-Níjar, La Breña y Marismas del Barbate, Sierra Subética, Sierra Nevada, Sierra de Aracena y Picos de Aroche, Sierras de Cazorla, Segura y las Villas, Sierra de las Nieves y Sierra Norte de Sevilla.

febrero[88]. Ni este Parque ni el de Sierra Nevada, cuentan con PORN, funcionando con los del parque natural respectivo.

- En cuanto a los parques naturales, el balance es mas positivo, pues los veinticuatro declarados practicamente todos cuentan con sus instrumentos planificatorios básicos (PORN y PRUG).

- Por lo que a la actividad turística se refiere solo disponen de programa de uso público los Parques Naturales de Sierra de Aracena y Picos de Aroche[89], Montes de Málaga[90] y Sierra de las Nieves[91]. El del Parque Natural de Grazalema ha sido aprobado por la Junta Rectora del Parque[92], sin que me conste su aprobación por el Director General de la Red de Espacios Protegidos[93].

- Los PDS para Sierra Mágina y Los Alcornocales se aprobaron por acuerdo del Consejo de Gobierno de 13 de marzo de 2001[94]. Con posterioridad se han aprobado los correspondientes a los parques naturales de Sierra Nevada[95]; Cabo de Gata Níjar; Sierras Subéticas; Sierra de Aracena y Picos de Aroche[96]; Sierra de Cazorla, Segura y Las Villas; Sierra de las Nieves; La Breña y Marismas del Barbate y Sierra Norte de Sevilla[97]

- De las 28 reservas naturales declaradas, once disponen de PORN.

- Por último, sólo uno de los treinta y un parajes naturales, sólo uno dispone de PORN.

---

[88] BOJA núm. 44, de 4 de marzo.

[89] Aprobado por resolución de 19 de enero de 2004 del DG de la Red de Espacios Naturales Protegidos y Servicios Ambientales de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía.

[90] Aprobado por Resolución del Director General de la Red de Espacios Naturales Protegidos y Servicios Ambientales de 11 de diciembre de 2003.

[91] Aprobado por Resolución del Director General de la Red de Espacios Naturales Protegidos y Servicios Ambientales de 4 de febrero de 2004.

[92] Por unanimidad de los presentes en la sesión ordinaria de la Junta Rectora celebrada el día 20 de julio de 1999. A la fecha de redacción del presente trabajo, y según la información que me ha facilitado desde la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, está pendiente la aprobación de varios programas más.

[93] En particular, esta función se atribuye dentro de esta Consejería –conforme a lo dispuesto en el D. 179/2000, de 23 de mayo, por el que se aprueba la estructura orgánica básica de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía– a la DG de la Red de Espacios Naturales Protegidos y Servicios ambientales.

[94] Su formulación se dispuso por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 12 de mayo de 1998, BOJA núm. 74, de 4 de julio de 1998.

[95] Acuerdo del Consejo de Gobierno de 9 de marzo de 2004, BOJA núm. 60 de 26 de marzo.

[96] Los tres últimos han sido aprobados por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 27 de enero de 2004, BOJA núm. 45 de 5 de marzo.

[97] Los cuatro últimos han sido aprobados por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 7 de octubre de 2003, BOJA núm. 209, de 30 de octubre.

III. LIMITACIONES DE USO EN LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS. EN PARTICULAR, LOS USOS TURÍSTICOS

1. Clasificación de los usos

1.1. Clases de usos

1.1.1. En la LCEN

La LCEN, de acuerdo con los fines que la inspiran, no contiene una regulación detallada de las actividades que pueden llevarse a cabo en el interior de los espacios protegidos ni, por lo tanto, de las actividades turísticas, aunque sí incluye alguna referencia aislada para alguna categoría que se completa con una remisión a los instrumentos de planeamiento[98]. Esta omisión no es criticable por cuanto una regulación de detalle resultaría poco recomendable desde el punto de vista de la práctica jurídica y, además, contraria al sistema constitucional de distribución de competencias[99], y ello porque –como se ha repetido en numerosas ocasiones– el fin de aquella es la fijación del marco de referencia que sirva de punto de partida a la normativa autonómica de desarrollo, de manera que es a las CCAA a las que corresponde la ordenación del uso de los distintos espacios protegidos que declaren en su territorio dentro, claro está, del respeto a la normativa básica estatal[100]. Como se ha visto al analizar el PRUG –cuya aprobación corresponde, como regla general, a las CCAA– uno de los aspectos más importantes de su contenido es el relativo a la zonificación con fijación de distintas áreas en que los usos pueden llevarse a cabo (art. 19.4 c) así como la identificación de las actividades que se consideren incompatibles con los fines del espacio protegido y la fijación de los criterios a que éstas deben someterse (19.4 e).

Las previsiones genéricas de la LCEN se refieren a los parques y reservas. En relación con los primeros, se prevé que se podrá limitar el aprovechamiento sus recursos, prohibiéndose en todo caso los que resulten incompatibles con las finalidades que hayan justificado su creación. También se contiene una mención expresa a los visitantes, cuya entrada podrá limitarse. Por lo que a las reservas naturales

---

[98] El art. 11 de la LCEN, señala en este sentido que: *"Las normas reguladoras de los espacios naturales protegidos determinarán los instrumentos jurídicos, financieros y materiales que se consideren precisos para cumplir eficazmente los fines perseguidos con su declaración".*

[99] No obstante, debe recordarse que el TC ha reconocido la constitucionalidad de las DORN (recogidas actualmente en el RD 1803/1999, de 26 de noviembre, por el que se aprueba el PDRPPNN) y la posibilidad de que se dicte un PORN estatal.

[100] STC 306/2000, de 12 de diciembre, en cuyo FJ 10º se afirma que: *"Serán éstas* –las CCAA– *las instancias competentes para planificar los usos del espacio, asegurando que las actividades que se desarrollen en esta zona no repercutan negativamente sobre los valores ecológicos que, ubicados en el interior del nuevo Parque Nacional de Picos de Europa, han merecido un régimen especial de protección".*

se refiere, la regla general es la limitación del aprovechamiento de sus recursos, salvo en aquellos casos en que tal explotación sea compatible con la conservación de los valores que se pretende proteger. Por tanto, en ellas se prohíbe, como regla general, la recolección de material biológico o geológico, salvo que por razones de investigación o educativas se permita, previa la pertinente autorización administrativa.

Por tanto, las posibilidades turísticas de aquellos son mucho mayores que las de las reservas en las que el uso público se limita la consecución de fines "educativos" o "científicos".

Nada se dice en relación con los monumentos naturales[101] y paisajes protegidos, que según la LCEN serán objeto de una "protección especial".

1.1.2. En las Leyes Autonómicas. En especial, en la LIENA

A semejanza de la LCEN, las leyes autonómicas sobre espacios protegidos tampoco contienen una regulación de los distintos usos y actividades que pueden llevarse a cabo en su interior.

En la mayoría de los casos, se limitan a hacer una clasificación genérica de los mismos en permitidos, prohibidos –o incompatibles[102]– y autorizables[103], que luego deberá precisarse, para cada espacio protegido, en su correspondiente plan[104].

---

[101] En Comunidad Autónoma Andaluza el Decreto 225/1999, de 9 de noviembre, de regulación y desarrollo de la figura del monumento natural de Andalucía (BOJA núm. 146, de 16 de diciembre de 1999) y en el Decreto 226/2001, de 2 de octubre, por el que se declaran determinados monumentos naturales de esta Comunidad (BOJA núm. 135, de 22 de noviembre de 2001), contienen disposiciones sobre el uso público de los mismos.

[102] Este último término se utiliza en el art. 46 de la Ley 8/1998, de 26 de junio de Conservación de la Naturaleza y de Espacios Naturales de Extremadura.

[103] Artículos 39 a 42 de la Ley 6/1998, de 19 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos de Aragón; artículos 25 a 28 de la Ley 12/1994, de 19 de diciembre, de Espacios Naturales de Canarias; artículos 33 a 37 de la Ley 8/1991, de 10 de mayo sobre Espacios Naturales de la Comunidad de Castilla y León; artículos 44 a 47 de la Ley 8/1998, de 26 de junio de Conservación de la Naturaleza y de Espacios Naturales de Extremadura; artículos 8 y 9 de la Ley 9/1996, de 17 de junio de Espacios Naturales de Navarra. En la Ley Navarra se contiene una regulación especial de los usos permitidos según la figura protectora de que se trate con distinción de los usos "*constructivos*" y "*no constructivos*", para distinguir la ejecución de infraestructuras de las restantes.

[104] Salvo en la Ley 9/1999, de 26 de mayo de Conservación de la Naturaleza de Castilla la Mancha, en las restantes no se hace una específica mención a la actividad turística. Aquella, con un criterio verdaderamente excepcional, dedica el Capítulo III a tratar "*Del turismo, uso recreativo y otros usos no consuntivos del medio natural.* Este Capítulo consta de dos artículos –el 23 y el 24– el primero de los cuales dispone que: *"La Consejería competente en materia de medio ambiente establecerá la relación de actividades en el medio natural que sean susceptibles de deteriorar las áreas y recursos naturales protegidos por la presente Ley.*
Las empresas que pretendan ofertar los servicios de turismo a que se refiere el apartado anterior, deberán estar inscritas en el registro establecido al efecto por dicha Consejería.
Las actividades a que se refiere el presente artículo estarán sometidas a autorización de la Consejería, que podrá otorgarse por un plazo máximo de cinco años, pudiendo acordarse el previo depósito de fianzas o avales para responder de los daños que pudieran derivarse de una incorrecta ejecución de los programas de actividades autorizados".
Por su parte, el art. 24 proporciona algunas pautas generales sobre el uso recreativo y otras formas de uso público del medio natural: *"Reglamentariamente se establecerán normas de aplicación general para el uso recreativo, deportivo, la*

A continuación se examinará cuales son los criterios que determinan, en general, la inclusión de los usos en cada una de estas categorías.

A. Usos permitidos

Se consideran actividades o usos permitidos, aquellos que, por su propia naturaleza, sean compatibles con los objetivos de cada categoría de espacio. Esta circunstancia concurre, en general, en los usos o actividades agrícolas, forestales y ganaderos[105] a los que se añaden todos aquellos no incluidos en los grupos considerados como prohibidos o autorizables que se identifiquen en los instrumentos de planeamiento correspondiente a cada espacio[106].

De lo expuesto se deduce que para que un uso sea permitido en el interior de un espacio natural protegido debe encontrarse en alguno de los siguientes supuestos:

a. Ser un uso o actividad agrícola, forestal o ganadero compatible con el mantenimiento del potencial biológico y la capacidad productiva del espacio sobre el que recae, además de respetuoso con los ecosistemas del entorno.

b. Ser un uso o actividad distinto de los mencionados en el párrafo anterior (agrícola, forestal o ganadero) que no esté prohibido o sujeto a autorización específica de la autoridad ambiental,[107] e identificado como "permitido" en los instrumentos de planeamiento correspondientes[108]. En relación con este segundo requisito, el problema se plantea cuando no existe plan aprobado, en cuyo caso pueden adoptarse dos soluciones extremas: estimar que hasta

---

circulación con vehículos a motor y otras formas de uso público no consuntivo en el medio natural.
La Consejería podrá establecer limitaciones a la realización de las actividades a que se refiere el apartado anterior en zonas concretas donde resulte necesario para la protección de recursos naturales frágiles.
Sobre las vías pecuarias, la práctica de usos recreativos o deportivos que tengan la consideración de usos complementarios de acuerdo con la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias, se podrá limitar en los casos en que resulte incompatible con la protección de ecosistemas sensibles o especies amenazadas.
La Consejería podrá dictar normas adicionales para el establecimiento de campamentos, áreas de acampada controlada y áreas recreativas en el medio natural".
Aunque el valor de estos preceptos no va más allá de proporcionar una indicación general que luego habrá de concretarse para cada espacio en su plan específico, el juicio que nos merece esta opción es muy positivo, por cuanto, al menos, se deja constancia del gran desarrollo alcanzado por las actividades turísticas desarrolladas en el medio natural.

[105] Aunque debe tenerse en cuenta que conforme al art. 9 de la LCEN: "*La utilización del suelo con fines agrícolas, forestales y ganaderos deberá orientarse al mantenimiento del potencial biológico y la capacidad productiva del mismo, con respeto a los ecosistemas del entorno".*

[106] Art. 45 de la Ley de Extremadura.

[107] Esta identificación por exclusión ha llevado a algunos a afirmar su carácter "residual". JIMÉNEZ JAÉN, A., *El régimen…*, *op. cit.*, págs. 285 y siguientes.

[108] En algunos casos se exige, además, para que un uso tenga tal condición, el informe del órgano al que corresponda la gestión del espacio, así lo exige, p. ej. el art. 44.3 de la Ley de Extremadura. Circunstancia criticada por JIMÉNEZ JAÉN, A., *El régimen…*, *op. cit.*, pág. 289.

que no se dicte el plan correspondiente no existen usos permitidos y que, por tanto, todos están prohibidos: o entender, por el contrario, que todos están permitidos

Para solucionar esta cuestión algunas CCAA han dictado disposiciones específicas en las que se precisan las actividades permitidas. Este es el caso del Decreto 124/1995, de Canarias, sobre circulación por las pistas de los espacios protegidos.

B. Usos prohibidos

Se estiman prohibidos todos los usos incompatibles con las finalidades de protección del espacio protegido[109].

En la mayoría de las leyes autonómicas se contiene un catálogo de prohibiciones que puede ser, bien general, bien referido a cada una de las categorías específicas.

En el primer grupo se incluyen la Ley Extremeña, Aragonesa o Castellano Leonesa. La lectura conjunta de sus respectivos preceptos permite afirmar que, en general, se prohibirán los usos siguientes: encender fuego fuera de los lugares establecidos para ello o contraviniendo la normativa aplicable; abandonar, verter o depositar basuras o cualquier objeto fuera de los lugares establecidos; verter líquidos o sólidos que puedan degradar o contaminar el dominio público hidráulico o alterar las condiciones naturales del espacio protegido; alterar sus condiciones naturales o sus recursos mediante ocupación, invasión, roturación u otras acciones, así como alterar o destruir su vegetación; la emisión de ruidos que perturben su tranquilidad; la persecución, captura y recolección de material biológico de especies amenazadas, excepto para estudios científicos debidamente autorizados así como la comercialización de ejemplares vivos o muertos, de sus despojos fragmentos de aquellas especies no incluidas en la relación de animales comercializables; la actividad cinegética y piscícola fuera de las zonas autorizadas; la acampada fuera de los lugares señalados al efecto; la alteración o destrucción de señalización o instalaciones; la circulación de vehículos a motor campo a través y por caminos forestales, senderos o sendas no autorizados; la colocación de carteles, placas o cualquier otra clase de publicidad comercial en suelo no urbanizable del ámbito de protección; obstaculizar las acciones de la administración de los espacios protegidos y en fin, todos aquellos otros que se consideren como tales en los instrumentos de planificación o normativa del espacio protegido al que concierna y demás normativa de aplicación.

---

[109] Debe recordarse, una vez más, que la finalidad que se persigue con esta institución es la protección de los valores de determinados espacios, de manera que todos los posibles usos o aprovechamientos de que sean susceptibles quedan subordinados a esta idea principal. En cualquier caso, la evolución hacia una concepción multifuncional de los mismos, ha llevado a un modelo más flexible en el que se intentan conjugar los diferentes intereses en juego (conservación, goce y atención a las necesidades de los afectados por la calificación de un espacio como protegido).

Por su parte, la Ley Catalana, Navarra y Andaluza regulan, con mayor o menor detalle, los usos permitidos o prohibidos en relación con cada uno de los espacios protegidos.

1º. En La Ley Catalana se distingue:

a. En los parques nacionales: no se permitirá actividad alguna de explotación de los recursos naturales o, en general, susceptible de alterar su paisaje, salvo aquellas que sean compatibles con las finalidades concretas de protección. Se prohíben expresamente la caza, captura o perturbación de las especies animales; las actividades extractivas y la ejecución de cualquier obra o instalación, salvo las que sean necesarias para el desarrollo del parque o las que por su interés público sean autorizadas con carácter extraordinario y restringido por el Consejo Ejecutivo, previo informe del Consejo de Protección de la Naturaleza.

b. En los parajes naturales de interés nacional[110], las actividades deberán limitarse a los usos tradicionales agrícolas, ganaderos o silvícolas, siempre que sean compatibles con las finalidades concretas de protección y las restantes propias de la gestión del espacio protegido.

c. En las reservas naturales integrales[111], sólo estarán permitidas las actividades de investigación científica y de divulgación de sus valores. La accesibilidad a las mismas estará rigurosamente controlada. En las reservas naturales parciales, no se permitirán en ningún caso las actividades que directa o indirectamente puedan perjudicar los valores naturales a proteger.

2º. Por su parte, la Ley Navarra, tras definir de forma global las tres categorías de usos distingue, en relación con cada figura protectora, los usos "constructivos" y los "no constructivos" (según se trate de obras e infraestructuras u otras actividades), de manera que en las reservas integrales, se prohíben todas las actividades salvo las científicas y divulgativas, que podrán autorizarse. En las reservas[112] y enclaves naturales[113], se distingue:

a. Actividades no constructivas: quedan prohibidas todas las acciones que impliquen movimientos de tierra, salvo las que sean necesarias para proteger la integridad del propio espacio; la roturación; desecación; la corta a hecho; el aprovechamiento maderero; la introducción de especies

[110] Art. 23.

[111] Art. 24.

[112] Art. 11.

[113] Art. 12.

no autóctonas; la captura o muerte de animales silvestres; la quema de vegetación el aprovechamiento agropecuario; la práctica de deportes organizados y la acampada. El resto de actividades podrán autorizarse según su compatibilidad con el régimen de protección de la legislación específica aplicable.

b. Actividades no constructivas: podrán autorizarse las construcciones, instalaciones e infraestructuras vinculadas a la investigación y educación ambiental y, excepcionalmente y previa evaluación de impacto ambiental, las infraestructuras declaradas de interés general por el Gobierno de Navarra, la Administración del Estado en el ejercicio de sus competencias, o la legislación en vigor, cuya implantación no deteriore gravemente la integridad de la Reserva Natural. Se prohíben todas las demás.

En sentido análogo, aunque con una enumeración menos exhaustiva, se pronuncia el artículo 14 en relación con las áreas naturales recreativas. En particular, se contempla la posibilidad de autorizar construcciones vinculadas a "*actividades recreativas o de ocio relacionadas con el interés general*" y las consideradas "*de interés general o utilidad pública*".

El régimen de los monumentos naturales se fijará en su correspondiente instrumento de declaración que establecerá las medidas precisas para garantizar su conservación íntegra e intacta "*incluyendo la regulación de usos y actividades en un entorno de cien metros, contando desde el centro del mismo o desde el límite del espacio declarado como tal. La norma de declaración de los paisajes protegidos fijará asimismo las medidas necesarias para su protección*".

Por último, en relación con los parques naturales, deberá estarse a lo que disponga el preceptivo PORN.

3º. En Andalucía, la LIENA contiene prescripciones muy generales en relación con cada una de las categorías específicas:

a. En las reservas naturales, se prohíbe toda actividad susceptible de alterar los elementos y la dinámica de sus sistemas naturales[114]. De forma excepcional se podrán autorizar aquellas que tengan por finalidad la conservación y, si procede, su regeneración. En particular, se veta la recolección de material biológico y geológico así como la introducción, adaptación y multiplicación de especies no autóctona de fauna y flora y la actividad cinegética y piscícola, aunque estas últimas podrán ser

[114] Lo que supone la exclusión de toda intervención humana (agrícola, ganadera o de otro tipo) a excepción de la orientada a la conservación y regeneración de la reserva.

autorizadas cuando concurran las circunstancias antedichas.[115] Este sistema de restricciones afecta, incluso, a la libertad de acceso y circulación a las reservas, que habrá de estar previamente autorizada.

b. En los parajes naturales, las técnicas de protección son similares a las arbitradas para las reservas, conclusión que resulta[116] no tanto del tenor literal de la LIENA, que parte de un principio de permisividad de las actividades tradicionales, como de los artículos 10 y 11.2 de la LIENA, mediante los que se pretende reglamentar por medio de autorizaciones cualquier género de explotación de los recursos, de manera que no se produzcan lesiones en los valores protegidos. Esto no implica la prohibición automática en su interior de otro tipo de actividades económicas distintas de las tradicionales, pero sí supone condicionar el otorgamiento de la autorización a la presentación por los promotores del correspondiente estudio de impacto ambiental del que resulte con claridad las garantías para la conservación de los elementos del paraje.

c. En los parques periurbanos, no se contiene una lista de las actividades prohibidas y la intervención preventiva de la Administración se reduce a la exigencia de contar con una autorización de la Consejería de Medio Ambiente para llevar a cabo el aprovechamiento de los recursos situados en los mismos.

d. Tampoco se contiene un listado de actividades en relación con los monumentos naturales, aunque sí la prohibición genérica de todo acto de *"menoscabo, deterioro o desfiguración"*[117].

e. Respecto a los parques naturales, se realiza una remisión al PRUG correspondiente.

C. Usos autorizables

Constituyen la categoría básica. La técnica autorizatoria permite compatibilizar el uso racional de los espacios con su conservación.

---

[115] RUÍZ-RICO RUIZ, G.; LOZANO MIRALLES, J., "La legislación…", *op. cit.*, pág. 51, entienden que, pese a esta prohibición inicial, el sentido de la LIENA no es prohibir cualquier aprovechamiento, por lo que estiman permitido (y por lo tanto sin necesidad de autorización administrativa) todo aprovechamiento que sea compatible con la conservación de los valores de la Reserva.

[116] RUÍZ-RICO RUIZ, G.; LOZANO MIRALLES, J., "La legislación…", *op. cit.*, pág. 51.

[117] Art. 12 de la LIENA. *Vid.*, también, artículos 26 y siguientes del D. 225/1999, de 9 de noviembre. En el D. 226/2001, de 2 de octubre, por el que se declaran determinados monumentos naturales en Andalucía, se precisan las conductas permitidas y prohibidas en relación con cada uno de ellos.

2. Zonificación

2.1. Consideraciones previas

La división en distintas zonas de un área acogida a una determinada figura protectora, se ha recomendado desde diversas instancias internacionales como la OMT o la ONU, a través de su Programa para el Medio Ambiente (PNUMA).

Según un informe elaborado por dichas Organizaciones, esta técnica favorece la definición y la protección adecuadas de los parques y facilita mucho su gestión, incluidos los aspectos turísticos pues *"como instrumentos para la gestión de recursos, los sectores indican donde pueden emplazarse las construcciones físicas y lo que es más importante, donde no pueden emplazarse"* [118].

Partiendo de que, en todo caso, las zonas ha de ser coherentes con los objetivos que motivaron la declaración del espacio, se propone la siguiente clasificación de las zonas en función de su potencialidad turística:

- Sectores de protección estricta (o "santuario"), en los que está prohibido el paso de personas.
- Sectores silvestres, a los que sólo se puede acceder a pie.
- Sectores turísticos, donde los visitantes pueden desarrollar diversas actividades.
- Sectores urbanizados, en los que se encuentran las instalaciones.

Los sectores turísticos deben contener muestras representativas de los recursos importantes del espacio que permita su conocimiento por los visitantes. A su vez se dividen en dos zonas:

a. De uso extensivo, en los que se permite un uso recreativo de baja intensidad.

b. De uso intensivo, suelen abarcar una pequeña superficie donde se concentran los visitantes. En ellos se ubican la mayoría de los servicios[119].

---

[118] OMT/PNUMA, *Directrices: Ordenación de los Parques Nacionales y Zonas Protegidas para el Turismo.* OMT/PNUMA, Madrid, 1992, págs. 26 y siguientes.

[119] Entre los que se enumeran las carreteras pavimentadas; los centros de visitantes; almacenes; terrenos para camping y alojamientos para pernoctaciones. Se recomienda a la autoridad del parque la fijación de normas para mejorar el atractivo de las construcciones en estas zonas, para lo que será necesario que las instalaciones en el área sean las mínimas requeridas para promover la distracción y seguridad de los visitantes y la protección de los recursos.

2.2. La zonificación en la legislación estatal y autonómica

2.2.1. En la LCEN y en el Plan Director de la Red de Parques Nacionales

La LCEN no contiene norma generales sobre la zonificación, pues –como parte de las competencias de gestión–, su fijación corresponde a las CCAA en el PORN y PRUG[120]. Sí se contienen, en cambio, previsiones genéricas sobre esta materia respecto de los parques nacionales en el PDRPPNN[121].

---

[120] El articulo 4.4 f) de la LCEN cita como contenido mínimo del PORN: *"la determinación de las limitaciones generales y específicas que respecto de los usos y actividades hayan de establecerse en función de la conservación de los espacios y especies a proteger, con especificación de distintas zonas en su caso".*

[121] BOE núm. 297, de 13 de diciembre de 1999. No puede olvidarse que, según el art. 3 *"El Plan que se aprueba tiene el carácter de directrices para la ordenación de los recursos naturales, a los efectos establecidos en los artículos 8.1 y 22 bis de la Ley 4/1989, de 27 de marzo (…)".*

En el punto 4º del Anexo se establecen las siguientes zonas para los Parques Nacionales, ordenadas de mayor a menor grado de protección:

1ª.-Zona de Reserva: constituida por aquellas áreas contiguas o dispersas, que requieren el mayor grado de protección o en las que por determinadas razones no se puede autorizar ningún tipo de uso público. Reúnen, al menos, alguna de las siguientes características: a) contener valores naturales de primera magnitud de acuerdo con su rareza, fragilidad, biodiversidad e interés científico; b) englobar procesos de regeneración o de estudio de recursos naturales, o c) calificarse como peligrosas para el uso público. Su gestión puede variar desde la abstención hasta el manejo activo. En ellas se garantizará una absoluta protección de sus recursos naturales. Se evitará la influencia humana y podrán proporcionar oportunidades para el estudio científico. Estarán cerradas al uso público. Se prohíbe el acceso, salvo con fines científicos o de gestión del medio. Las recolecciones de material biológico, mineral o cultural que por necesidades científicas sea preciso llevar a cabo deberán estar clara e inequívocamente argumentadas en los protocolos de investigación y ser expresamente autorizados por la administración del parque. No se podrá autorizar recolección de material que no sea con finalidades científicas o de gestión. Queda expresamente prohibido todo tipo de aprovechamientos. Únicamente se podrán autorizar instalaciones de carácter científico para la gestión del medio, y siempre que resulten imprescindibles, y han de ser mínimas y nunca permanentes. No se permitirá la apertura de nuevas pistas ni caminos.

2º.- Zona de uso restringido: es aquella que integra zonas que presentan un alto grado de naturalidad y que pueden soportar un cierto nivel de uso público. Aunque hayan podido sufrir un cierto grado de intervención humana, mantienen sus valores naturales en buen estado o se encuentran en fase de regeneración. Su finalidad es la de garantizar la conservación íntegra de los recursos y valores que encierran, al tiempo que proporcionar una oportunidad para el contacto íntimo entre el hombre y la naturaleza. En ellas, el acceso público peatonal es libre a los senderos, la circulación está prohibida o regulada por el resto del territorio y el acceso motorizado se restringe exclusivamente a finalidades de gestión. La instalación se señales, barreras, instrumentos y artefactos se limitará a aquellas que obedezcan al control, orientación o seguridad de los visitantes, o a estudios científicos y actividades de manejo. No se construirán edificios ni instalaciones permanentes. Se podrán construir senderos rústicos acondicionados para el tránsito a pie o para semovientes, pero no se permitirá la construcción de carreteras o caminos para vehículos. En caso de existir en la zona aprovechamientos tradicionales autorizados éstos deberán ser compatibles con la finalidad de la zona.

3º.- Zona de uso moderado: es aquella que abarca áreas dominadas por un ambiente natural con mayor capacidad para acoger visitantes que en los casos anteriores. Incluye también áreas transformadas por la actividad agraria que alberguen recursos definidos como valores del parque. En ellas se integra la conservación y el uso público. Se puede autorizar, en los casos en que lo permita el régimen jurídico del parque y en las condiciones adecuadas, la práctica de usos agropecuarios y aprovechamientos tradicionales. El acceso público es libre, aunque se prohíbe el tránsito de vehículos motorizados y artefactos mecánicos fuera de las carreteras y pistas abiertas al público. Se permitirá exclusivamente la construcción de servicios para el uso público, áreas recreativas, aparcamientos, zonas de acampada, bancos, elementos interpretativos y otras instalaciones menores destinadas al uso público o a albergar instrumentación científica o de manejo medio. Asimismo, se podrán autorizar trabajos de mantenimiento o de adecuación de las instalaciones existentes, ligadas a los aprovechamientos tradicionales. Las construcciones e instalaciones deberán guardar el máximo respeto al entorno y utilizarán materiales y tipologías tradicionales. Se procurará su integración en el paisaje. Con carácter restrictivo y excepcional, se podrá autorizar la construcción de pistas o caminos. Deberán estar ligadas al uso público, al manejo del medio o a los aprovechamientos tradicionales. Se adaptarán al terreno, minimizando impactos, y no recibirán tratamiento superficial ni con asfalto ni con hormigón.

4º.- Zona de uso especial: está constituida por áreas de reducida extensión, en las que se ubican las construcciones e insta-

2.2.2. En las leyes autonómicas

Por su parte las leyes autonómicas pueden dividirse en los siguientes grandes grupos: a.- las que omiten toda referencia al respecto, difiriendo la zonificación a los PORN y PRUG de cada espacio, como ocurre en Andalucía; b.- las que mencionan zonificación como contenido de los PORN y PRUG; b.- las que van más allá articulando una clasificación de las zonas posibles, que luego habrán de recogerse en los planes.

Por lo que se refiere a la última opción expuesta puede citarse, por ejemplo, la Ley Aragonesa[122], en cuyo artículo 35 se distinguen:

a. Zonas de reserva, que estarán constituidas por aquellas áreas de los espacios protegidos con mayor calidad biológica o que contengan en su interior los elementos bióticos más frágiles amenazados o representativos. A estas zonas no se podrá acceder libremente, es decir, deberá solicitarse la pertinente autorización.

---

laciones mayores cuya localización en el interior del Parque se considera necesaria. También alberga, con criterios de mínimo impacto y de concentración de servicios, las instalaciones que sea necesario establecer para el uso público y para las actividades de gestión y administración. Incluye también las instalaciones preexistentes que sea necesario mantener, así como aquellas otras que vayan a albergar servicios de interés general conformes con la finalidad del Parque. En ellas, el acceso público es libre. Además de la tramitación urbanística ordinaria, las obras y construcciones a realizar deberán adaptarse a la normativa establecida en el propio PRUG y a las especificaciones técnicas que en materia de protección del paisaje y de los valores naturales pudiesen dictarse en desarrollo del mismo. En general, y salvo excepciones debidamente justificadas, las construcciones e instalaciones autorizadas, deberán guardar el máximo respeto al entorno, procurarán la utilización de materiales y tipologías tradicionales y minimizarán su impacto, primando su integración en el paisaje.

5º.-Zona de asentamientos tradicionales: Las cuatro zonas anteriormente definidas cubren la diversidad de usos y necesidades previsibles en los parques nacionales. No obstante, ante la circunstancia excepcional de que dentro de un parque exista algún núcleo urbano, y al objeto de garantizar a sus habitantes el ejercicio de sus derechos básicos y de permitir un desarrollo armónico de éste dentro del Parque Nacional, se podrá establecer una zona de asentamientos tradicionales que incluya aquellos núcleos y las áreas habitadas por población no dispersa, incluyendo sus zonas de servicios y áreas de cultivos aledañas. En estas zonas, la finalidad es compatibilizar los objetivos del Parque con un desarrollo urbano razonable y controlado y con la pervivencia de un estilo de vida tradicional. Acogerá la infraestructura relacionada con la vida urbana dentro del Parque, dándole un tratamiento unitario.

[122] La misma clasificación se recoge en el art. 30 de la Ley de Castilla-León.

El art. 22.4 del Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y Espacios Naturales Protegidos de Canarias (BOCA núm. 60 de 15 de mayo de 2000) distingue cinco zonas:

Las de exclusión o uso prohibido, que son las de mayor calidad biológica o que contienen en su interior los elementos bióticos o abióticos más frágiles, amenazados o representativos. En ellas el acceso será regulado atendiendo a los fines científicos o de conservación;

Las de uso restringido, las que aún teniendo una alta calidad biológica o elementos frágiles o representativos, su conservación admite un reducido uso público, utilizando medios pedestres y sin que en ellas sean admisibles infraestructuras tecnológicas modernas;

Las de uso moderado, que admiten la compatibilización de su conservación con actividades educativo-ambientales y recreativas;

Las de uso tradicional, constituidas por superficies en las que se desarrollan usos agrarios y pesqueros tradicionales que sean compatibles con su conservación;

Las de uso general, que abarcan zonas que, por su menor calidad relativa dentro del espacio protegido, o por admitir una mayor afluencia de visitantes, pueden servir para el emplazamiento de instalaciones, actividades y servicios que redunden en beneficio de las comunidades locales integradas o próximas al Espacio Natural;

Las de uso especial, cuya finalidad es dar cabida a asentamientos rurales o urbanos preexistentes e instalaciones y equipamientos que estén previstos en el planeamiento territorial y urbanístico.

b. Zonas de uso limitado: en éstas se podrá tolerar un moderado uso público que no requiera instalaciones permanentes. Se incluirán dentro de esta clase aquellas áreas de los espacios protegidos donde el medio natural mantiene una alta calidad, pero sus características permiten aquel tipo de uso.

c. Zonas de uso compatible: se señalarán con esta denominación aquellas áreas en las que las características del medio natural permitan la compatibilización de su conservación con las actividades educativas y recreativas, permitiéndose un moderado desarrollo de servicios con finalidades de uso público o de mejora de la calidad de vida de los habitantes de la zona.

d. Zonas de uso general: son aquellas de menor calidad natural relativa dentro del espacio protegido, donde se ubicarán preferentemente los equipamientos generales y las infraestructuras y acciones de uso público y desarrollo socioeconómico.

Si se pone en relación lo dicho hasta ahora con la actividad turística surge, de manera inmediata, la necesidad de una doble delimitación: por una parte, es preciso conocer qué actividades podrán desarrollarse en el interior de estos espacios, lo que plantea la necesidad de clasificar o identificar, materialmente, las actividades turísticas; y, por otra, es preciso acotar dentro de cada espacio los sectores o zonas en que las actividades podrán llevarse a cabo. La conjunción los elementos citados –clase de uso o actividad y zona concreta– es esencial para conocer las actividades o usos que se pueden levar a cabo en cada caso[123].

[123] Para ver el juego de ambos elementos podemos remitirnos, por ejemplo, a lo dispuesto en el Decreto 64/1994, de 15 de marzo, por el que se aprueba el PORN y el PRUG del Parque Nacional de Sierra Nevada. En el art. 173 del PORN se distinguen las siguientes zonas:
De protección grado A: se aplica a aquellos espacios de características excepcionales que engloban un conjunto de ecosistemas de relevantes valores ecológicos, paisajísticos, científicos y que por su singularidad, fragilidad o función requieren un nivel de protección y conservación especial, quedando excluido de los mismos, cualquier aprovechamiento productivo que ponga en peligro sus características. En estos espacios prevalecerán los objetivos de conservación, investigación e interpretación de la naturaleza. A su vez en su interior se distinguen ocho subzonas.
De protección grado B: aquí se incluyen las áreas con atractivos valores ecológicos, precisadas de conservación y/o restauración y que son ya o pueden ser en un futuro próximo de algún aprovechamiento productivo o recreativo compatible con los objetivos generales del Parque Natural. En esta se diferencian cuatro subzonas de diversa naturaleza.
De protección grado C: son los espacios urbanos. Se aplica a los sectores en los que la intervención antrópica ha alterado radicalmente sus características naturales, imposibilitando tanto el mantenimiento de los caracteres originarios del paisaje como los aprovechamientos agropastoriles.
En los artículos siguientes se especifican las actividades compatibles y no compatibles en cada una des las subzonas anteriormente enumeradas.
Así, en la subzona A.1 (Altas Cumbres Occidentales), se consideran compatibles –en base a criterios medioambientales- las siguientes actividades:
Visitas y actividades didácticas y/o científicas.
Actuaciones de conservación, mejora y regeneración sobre las masas arbóreas y arbustivas y de matorral.
La rehabilitación de las construcciones existentes respetando la arquitectura tradicional y sólo para su uso en la necesaria gestión del Parque e intereses científicos, didácticos y de excursionismo y escaladas de invierno, así como la creación de las infraestructuras necesarias para esos usos.
El sostenimiento de las actividades apícolas.
Las actividades recreativas y deportivas de bajo impacto, conforme a lo que se disponga en el PRUG y en la Programa básico de Uso Público.
La caza, conforme a lo previsto en el PORN y en el PRUG y en la normativa sobre Reserva Nacional de Caza.
Los aprovechamientos forestales y recolección de plantas completas.

Para ello es imprescindible la aprobación de los correspondientes instrumentos de planeamiento. En particular, en Andalucía ha existido un gran retraso en la aprobación de los instrumentos planificatorios indispensables y una gran confusión sobre la forma de gestión de determinados espacios que –a diferencia de otras Comunidades– no cuentan con instrumentos propios de gestión. Ello trae consigo dos importantísimas consecuencias, que parecen no haberse ponderado en toda su importancia por la Administración autonómica: la gran inseguridad jurídica para los ciudadanos en general y los propietarios de los terrenos afectados en particular, al no existir una norma de referencia lo suficientemente explícita a la que atenerse en el ejercicio de sus derechos; el grave incumplimiento de la legislación básica estatal que supone el retraso continuado en la aprobación de los planes[124].

Por tanto, es evidente que no caben soluciones definitivas, ni parámetros estrictos que sirvan de referente absoluto en la delimitación de las actividades turísticas que pueden llevarse a cabo, en la medida en que, la singularidad de cada espacio (incluso de cada zona particular dentro del mismo); su ubicación geográfica; el tipo de actividad; y el criterio más o menos flexible del órgano autorizante, en su caso, condicionan indudablemente, el aprovechamiento turístico de cada espacio protegido.

Las acampadas de cualquier tipo.
La circulación de vehículos a motor, por las carreteras y vías habilitadas para ello.
Las competiciones deportivas o actividades que no impliquen afluencia masiva.
La ganadería tradicional.
Se consideran incompatibles:la explotación y extracción de minería y áridos.
La realización de cualquier tipo de vertido o abandono de residuos.
El nuevo establecimiento de cualquier tipo de infraestructura permanente tales como caminos, edificaciones, tendidos eléctricos…, salvo los que para una adecuada gestión del Parque Natural, sean especificados en el PRUG. Tampoco está permitida la realización de instalaciones o de remontes mecánicos u obras anejas.
Cualquier actuación que pueda suponer deterioro de los elementos naturales de la zona.
Las instalaciones deportivas de esquí alpino.
Cualquier actuación en el suelo o subsuelo que comporte un deterioro de su papel hidrológico y pedológico.
Cualquier tipo de instalación militar o de telecomunicaciones en las cumbres.
La recolección de elementos de gea, flora y fauna.

[124] La necesidad de aprobar instrumentos específicos en los que se regule con detalle la actividad en el interior de los espacios protegidos es asumida de el *Plan Senda* de la Consejería de Turismo y Deporte de la Junta de Andalucía, que recoge como objetivos en esta materia los siguientes:

- Aprobar un programa de uso público para cada uno de los 23 Parques Naturales declarados. Existe unanimidad en considerar estos espacios protegidos como los escenarios ideales en los que conjugar los fines conservacionistas y de uso público, opinión avalada por la definición que propia ley –estatal y autonómica– ofrece de los mismos y asumida por la mayoría de la doctrina.
- Dotar de idénticos programas a otros espacios no calificados –en particular– como parques, pero que se estiman de especial relevancia.
- Elaborar otros tantos por cada una de las ocho provincias andaluzas, que disciplinen las actividades en los espacios acogidos a otras figuras protectoras.
- Por último, la elaboración, también a nivel provincial, de programas de uso público, relativos al resto de los espacios de valor natural sin declaración específica de protección (no recogidos en el Inventario de Espacios Protegidos), tales como zonas forestales, vías pecuarias, etc.

3. Sobre la calificación del suelo de los espacios protegidos y la limitación general de actividades

3.1. La calificación del suelo

En la LCEN no se dice nada sobre el carácter del suelo en el que se asientan los espacios protegidos, aunque teniendo en cuenta que tales espacios se sitúan en entornos naturales de gran valor, no parece difícil deducir inferir su carácter no urbanizable.

El artículo 10 de la LCEN se refiere a los espacios que contengan "*elementos y sistemas naturales de interés o valores naturales sobresalientes*", cualidades que según el artículo 9 de la Ley 6/1998, de 13 de abril sobre Régimen del Suelo y Valoraciones (en adelante LRSV) determinan la calificación de un terreno como "no urbanizable". Según este artículo: "*Tendrán la consideración de suelo no urbanizable, a los efectos de esta Ley, los terrenos en que concurra alguna de las circunstancias siguientes:*

> *1º.- Que deban incluirse en esta clase por estar sometidos a algún régimen especial de protección incompatible con su transformación de acuerdo con los planes de ordenación territorial o la legislación sectorial, en razón de sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales, de riesgos naturales acreditados en el planeamiento sectorial, o en función de su sujeción a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público.*
>
> *2º.- Que el planeamiento general considere necesario preservar por los valores a que se ha hecho referencia en el punto anterior, por su valor agrícola, forestal, ganadero o por sus riquezas ganaderas".*

Una de las novedades más importantes que introduce la LRSV, es la "consideración positiva" del suelo no urbanizable[125], que ya no es –como antaño– una categoría residual. Ello quiere decir que para que ostente tal carácter *ha de ser clasificado como tal*, sin que se defina de modo "negativo", por detracción del calificado

[125] Para una consideración más profunda de sobre el suelo no urbanizable y las novedades introducidas por la Ley de 13 de abril, *vid*., ROZADOS OLIVA, M. J., "La utilización edificatoria del suelo no urbanizable", *RDU* núm. 174 (1999), págs. 81 a 122; QUINTANA LÓPEZ, T., "El suelo excluido del proceso urbanizador. Referencia a Castilla-León", *REALA* núm. 280-281 (1999), págs. 267 y siguientes; MUNAR FULLANA, J., "El suelo rústico y los criterios de clasificación en la legislación de las Islas Baleares. El mantenimiento del carácter residual en el marco de la Ley 6/1998, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones", *REALA* núm. 284 (2000), págs. 767 a 796; GARCÍA URETA, A., *Espacios naturales…*, *op. cit.*, págs. 519 a 521.

como "urbano" o "urbanizable". Precisamente, es este último que ahora ostenta un carácter residual o extensivo[126], de manera que será urbanizable todo el suelo que no haya sido expresamente calificado como urbano o no urbanizable[127].

En suma, por primera se recoge vez una definición reglada del suelo no urbanizable, reduciendo, de este modo el margen de discrecionalidad y facilitando el control jurisdiccional[128].

Por lo tanto, una vez definido y clasificado el suelo por el plan conforme a los criterios del artículo 9 de la LRSV, la regla general será la prohibición de actividades, a la que sólo se podrán hacer excepciones contadas y siempre que el terreno no sea de "protección especial", y nunca para producir suelo urbano, para devaluar el paisaje o para impedir usos tradicionales.[129]

Ahora bien, sin perjuicio de lo expuesto, hay que tener muy presente que un espacio natural protegido –y en particular los parques por su gran extensión– puede

---

[126] No es este el lugar para realizar un análisis exhaustivo de las novedades introducidas en la clasificación del suelo por la Ley 6/1998. Me limitaré a señalar que la tradicional falta de atención que ha recibido este suelo, ha sido paliada en parte –como dice ROZADOS OLIVA, M. J., "La utilización…", *op. cit.*, pág. 84– por las CCAA que, en ejercicio de sus competencias autonómicas sobre ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, han cubierto el vacío estatal en la materia, siguiendo –para ello– tres opciones básicas:
En algunos casos se aprueban leyes destinadas a establecer su régimen jurídico, así ocurre en:
Canarias, Ley 5/1987, de 2 de abril.
Asturias, Ley 6/1990, de 20 de diciembre.
Valencia, Ley 4/1992, de 5 de junio.
Cantabria, Ley 9/1994, de 29 de septiembre.
Baleares, Ley 6/1997, de 8 de julio.
En otros, se establece su propio régimen en el seno de la legislación en materia de ordenación del territorio y urbanismo (distinto o similar al estatal, según los casos), grupo en el que se incluyen.
País Vasco, Ley 5/1998, de 6 de marzo sobre medidas urgentes en suelo y urbanismo.
La Rioja, Ley 10/1998, de 2 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo.
Castilla-La Mancha, Ley 2/1998, de 4 de junio de Ordenación Territorial y Actividad Urbanística.
Galicia, Ley 1/1997, de 24 de marzo, del Suelo.
Madrid, Ley 9/1995, de 28 de marzo, sobre ordenación del territorio, suelo y urbanismo.
Navarra, Ley Foral 19/1994, de 4 de julio de Ordenación del Territorio y Urbanismo.
Por último, el régimen aplicable en las restantes CCAA resulta del establecido en la legislación estatal, bien por remisión expresa de la autonómica bien por la omisión de pronunciamientos sobre el particular, lo que conduce a la aplicación del derecho estatal como supletorio. En este apartado se incluyen Andalucía y Extremadura cuyas leyes respectivas –1/1997, de 18 de junio y 13/1997, de 23 de diciembre– declaran la vigencia de Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, de 26 de junio de 1992, declarado nulo por la STC 61/1997, de 20 de marzo.

[127] Sin embargo la regla se invierte en los municipios que carecen de planeamiento, pues en ellos –conforme a lo dispuesto en el artículo 11 de la LRSV– el suelo será urbano cuando reúna las características que, para esta clase de suelo, exige el artículo 8 de la Ley y en caso contrario será no urbanizable.

[128] MUNAR FULLANA, J., "El suelo rústico…", *op. cit.*, pág. 769.

[129] Como dice MARTÍN REBOLLO, L., *Leyes administrativas…*, *op. cit.*, pág. 2064 "*El objetivo de esos planteamientos (…) es proteger todo lo protegible. Pero considerar también datos nuevos que, sin mengua de lo que merece ser efectivamente protegido de forma radical, tienen que ver con una nueva realidad como es el abandono de muchas explotaciones agrícolas y ganaderas a consecuencia de la política comunitaria y de la propia evolución económica, la aparición del turismo rural o la demanda, ordenada de segundas residencias. Normalmente la decisión última dependerá de la legislación autonómica y el planeamiento territorial o urbanístico que son los que podrán considerar, en cada caso, todas y cada una de las variables*".

abarcar en su seno un gran número de municipios y, por tanto, terrenos ya urbanizados o declarados aptos para urbanizar (urbanizables). A su vez éstos presentan importantes potencialidades de cara al turismo rural, de manera que ambas modalidades (turismo en espacios protegidos y turismo rural) se interseccionan entre sí y presentan muchas características comunes, lo que permite que, en ocasiones se asimilen determinadas actuaciones relativas al turismo rural con el turismo en espacios protegidos.[130] Ya se expuso al tratar de los PORN los problemas que se plantean en las relaciones entre ambos planes.

La cuestión principal y la que más polémica plantea, radica en la determinación de si los propietarios de los terrenos afectados por la declaración de un espacio protegido y sometidos a las restricciones previstas en el PORN tienen o no derecho a indemnización o, al menos, a algún tipo de compensación económica.

3.2. Las limitaciones de uso

Como dice MARTÍN REBOLLO[131], "*el suelo no urbanizable*[132] *ha presentado tradicionalmente una problemática específica en cuanto la prohibición de edificar en él no era absoluta. Se trataba de un suelo en el que en algunos casos había que preservar totalmente de edificaciones por razones de interés medioambiental o artístico. Pero en el que, en otros supuestos, existían necesidades constructivas que era preciso encauzar, orientar y limitadamente permitir*"[133]. En los artículos 19 y 20 de la LRSV 6/1998, se recogen sendas disposiciones en relación con su uso:

---

[130] Por ejemplo, los Programas de Desarrollo Integrado del Turismo Rural en Andalucía (Prodintur) se han desarrollado en su mayor parte en Parques Naturales.

[131] MARTÍN REBOLLO, L., *Leyes Administrativas, op. cit.*, págs. 2062 y 2063.

[132] Este suelo empezó llamándose "rústico", después "no urbanizable" y ahora varias leyes autonómicas vuelven a denominarlo "rústico"para resaltar la concepción positiva del mismo.

[133] Así ocurría, por ejemplo, con las construcciones de explotaciones agrícolas; las edificaciones vinculadas a la ejecución o mantenimiento de obras y servicios públicos, las instalaciones de utilidad pública o interés social que hubieran de emplazarse en el medio rural; o las viviendas unifamiliares aisladas en lugres en los que no exista la posibilidad de formación de núcleos de población.
El TRLRS, partía en su artículo 15 de la concepción de este suelo como destinado a usos agrícolas, ganaderos o forestales y, en general, vinculado a la explotación y utilización racional de los recursos naturales, aunque "*sin perjuicio de lo establecido en el artículo siguiente*". En este último, después de señalar que en este suelo quedaban prohibidas, en general, las parcelaciones urbanísticas e imponer su preservación del proceso de desarrollo urbanístico, se preveían las excepciones siguientes:
- construcciones destinadas a explotaciones agrícolas que guarden relación con la naturaleza, extensión y utilización de la finca así como aquellas construcciones e instalaciones vinculadas a la ejecución, entretenimiento y servicio de las obras públicas;
- edificaciones e instalaciones de utilidad pública e interés social que hayan de emplazarse en el medio rural y edificios aislados destinados a viviendas unifamiliares en lugares en que no exista la posibilidad de formación de un núcleo de población.
En los primeros casos, la competencia para la autorización era exclusivamente municipal. En los demás, a la licencia municipal debía añadirse la autorización obtenida previamente del órgano autonómico competente, que – a falta de un referente normativo general– gozaba de una amplia discrecionalidad.

a. Según el primero de los preceptos citados: "*Los propietarios de toda clase de terrenos y construcciones deberán destinarlos a usos que no resulten incompatibles con el planeamiento urbanístico y mantenerlos en condiciones de seguridad y salubridad y ornato público. Quedarán sujetos igualmente al cumplimiento de las normas sobre protección del medio ambiente y de los patrimonios arquitectónicos y arqueológicos y sobre rehabilitación urbana.*

   El coste de las obras necesarias en virtud de lo dispuesto en el número anterior se sufragará por los propietarios o por la Administración, en los términos que establezca la legislación aplicable.

   En relación con este artículo recordar, una vez más, que el contenido de los planes urbanísticos está subordinado a las previsiones del PORN[134] y del PRUG, como expresamente declara la LCEN y parece indicar el propio artículo 19.

b. Por su parte el artículo 20 dispone que: "*Los propietarios del suelo clasificado como no urbanizable tendrán derecho a usar, disfrutar y disponer de su propiedad de conformidad con la naturaleza de los terrenos, debiendo destinarla a fines agrícolas, forestales, ganaderos, cinegéticos u otros vinculados a la utilización nacional de los recursos naturales, y dentro de los límites que, en su caso, establezcan las leyes o el planeamiento.*

   Excepcionalmente, a través del procedimiento previsto en la legislación urbanística, podrán autorizarse actuaciones específicas de interés público, previa justificación de que no concurren las circunstancias previstas en el apartado 1 del artículo 9 de la presente Ley.

   En el suelo no urbanizable quedan prohibidas las parcelaciones urbanística, sin que, en ningún caso puedan efectuarse divisiones, segregaciones o fraccionamientos de cualquier tipo en contra de lo dispuesto en la legislación agraria, forestal o de similar naturaleza".

---

[134] *"Los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales a que se refiere el artículo anterior serán obligatorios y ejecutivos en las materias reguladas en la presente Ley, constituyendo sus disposiciones un límite para cualesquiera otros instrumentos de ordenación territorial o física, cuyas determinaciones no podrán alterar o modificar dichas disposiciones. Los instrumentos de ordenación territorial o física que resulten contradictorios con los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales deberán adaptarse a éstos. Entre tanto dicha adaptación no tenga lugar, las determinaciones de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales se aplicarán en todo caso, prevaleciendo sobre los instrumentos de ordenación territorial o física existentes.*
Asimismo, los citados Planes tendrán carácter indicativo respecto de cualesquiera otros planes o programas sectoriales y sus determinaciones se aplicarán subsidiariamente, sin perjuicio de lo establecido en el apartado anterior"

En relación con este artículo debe indicarse lo siguiente:

- Aunque nada se dice en el primer párrafo sobre el tipo de planeamiento a que deben sujetarse los propietarios, se entiende que es el que establece la LCEN[135], o el que prevean –en su caso– las CCAA.

- Respecto a los usos excepcionales en suelo no urbanizable a que hace referencia el apartado tercero de este precepto, se requiere la concurrencia de un doble requisito: a.- la existencia de un "interés público" y b.- que no concurran ninguna de las circunstancias previstas en el artículo 9.1, y que, por lo tanto, no se trate de un suelo con un régimen de protección especial conforme a la legislación sectorial correspondiente, supuesto en el que, indudablemente, se incluyen los espacios protegidos conforme a la legislación básica estatal y autonómica de desarrollo.

Para finalizar, decir que las actividades, en concreto, pueden llevarse a cabo en el interior de espacios protegidos, se concretaran en los particulares instrumentos planificatorios de los mismos: (los PORN y los PRUG), cuyas previsiones prevalecen sobre las contenidas en el planeamiento territorial y urbanístico, conforme a lo previsto en los artículos 5 y 19 de la LCEN. Las relaciones entre los distintos instrumentos de planificación territorial plantean importantes problemas, cuya resolución requería un trabajo independiente. Esta obra se limita a dejar constancia de que el problema existe sin que –hasta el momento– se haya considerado en toda su complejidad[136]. En ella se ha pretendido ofrecer una visión global de la situación existente en este momento en nuestro país. En un punto de partida, no un final.

---

[135] *Vid*., GARCÍA URETA, A., *Espacios Naturales…*, *op. cit*., pág. 521.

[136] Para un planteamiento general sobre las dificultades que plantean estas relaciones, *vid*., por todos, BASSOLS COMA, M., "La planificación urbanística: su contribución a la protección del medio ambiente", en ESTEVE PARDO, J. (Coord.), *Derecho del…*, *op. cit*. págs. 411 a 413.

BIBLIOGRAFÍA

BIBLIOGRAFÍA

AGENCIA EUROPEA DEL MEDIO AMBIENTE, *El medio ambiente en la Unión Europea 1995: Informe para la revisión del V Programa de acción sobre el medio ambiente.* Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1995.

AGUDO GONZÁLEZ, J., "Las competencias de la Comunidad Europea en materia medio ambiental y su incidencia en el ejercicio de competencias en el ámbito interno", *RDU* núm. 172 (1999), págs. 125 a 182.

"La política ambiental comunitaria en el Tratado de la Unión Europea", *RIE* núm. 6 (1993), págs. 7 a 32.

ALONSO GARCÍA, C., "La política medioambiental comunitaria y el significado de la aprobación del Tratado de la Unión Europea para la misma", *RAP* núm. 140 (1996), págs. 335 a 377.

ALONSO GARCÍA, R., LOZANO, B., PLAZA MARTÍN, C., "El medio ambiente ante el Tribunal Constitucional: problemas competenciales y ultraeficacia protectora", *RAP* núm. 148 (1999), págs. 99 y ss.

ANFIELD, J., "La gestión turística en el Parque Nacional de Peak", *RPT* núm. 5 (1991), págs. 99 a 114.

ANGLADA GOTOR, S., "Criterios para una Ley Básica de protección de la naturaleza: Régimen de los espacios naturales protegidos", *RDU* núm. 92 (1985), págs. 75 a 99.

ANTÓN CLAVÉ, S.; GONZÁLEZ REVERTE, F., "Opciones del turismo para el desarrollo sostenible de los espacios rurales", en VALENZUELA RUBIO, M. (Coord.), *Los turismos de interior. El retorno a la tradición viajera.* Ediciones de la Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 1997, págs. 61 a 69.

ASHCROFT, P., "La experiencia británica en la gestión del turismo en los parques nacionales y otras áreas protegidas", en *RPT* núm. 5, (1991), págs. 86 a 98.

ASPAS ASPAS, J. M., "La conservación de la naturaleza en el Derecho comunitario derivado. La Directiva Hábitats", en LÓPEZ RAMÓN F., (Dir.), *Régimen jurídico de los espacios naturales protegidos.* Kronos, Zaragoza, 1995, págs. 57 a 84.

AZQUETA OYARZUN, D.; PÉREZ PÉREZ, L. (Coords.), *Gestión de espacios naturales. La demanda de servicios recreativos.* McGraw-Hill, Madrid, 1996.

BAKER, P. R., "El turismo y la protección de las áreas naturales", *RPT* núm. 5, págs. 72 a 85.

BARNÉS VÁZQUEZ, J., "El principio de subsidiariedad y las regiones europeas. Las Comunidades Autónomas", en BARNÉS VÁZQUEZ, J. (Dir.), *La Comunidad Europea, la instancia regional y la organización administrativa de los Estados miembros.* Civitas, Madrid, 1993.

BASSOLS COMA, M., "El medio ambiente y la ordenación del territorio", *DA* núm. 190 (1981), págs. 407 a 440.

"La planificación urbanística: su contribución a la protección del medio ambiente", en ESTEVE PARDO, J., (Coord.), *Derecho del medio ambiente y Administración Local.* Civitas, Madrid, 1999, págs. 397 a 425.

BELTRÁN AGUIRRE, J. L., "El medio ambiente en la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo", *RAP* núm. 134 (1994), págs. 281 a 298.

"La distribución de competencias entre el Estado y las comunidades Autónomas en materia de medio ambiente", *RVAP* núm. 41 (1995), págs. 545 a 564.

BENGOECHEA MORANCHO, A., "La consideración del sector turismo en la política ambiental de la Unión Europea", en BLAQUER CRIADO, D., (Dir.), *I Congreso Universitario de turismo.* Tirant lo Blanch, Valencia 1999, págs. 179 a 187.

BERTOLO CADENAS, J. J.; CLAVER FRÍAS, I.; FERNÁNDEZ-CAVADA Y ROYO VILLANOVA, F., "La ordenación del territorio y el medio ambiente", *BIMA* núm. 4 (1977), págs. 55 a 80.

BETANCOR RODRÍGUEZ, A., *Instituciones de Derecho Ambiental.* La Ley, Madrid, 2001.

BLANCO HERRANZ, F. J; FAYÓS SOLA, E., "Estrategias e instrumentos de ordenación normativa para el turismo sostenible", en *El turismo del siglo XXI. Conferencia Mundial de Turismo Sostenible.* Secretaría de la Conferencia Mundial de Turismo Sostenible, Santa Cruz de Tenerife, 1995.

BLANQUER CRIADO, D., (Dir.), *I Congreso Universitario de Turismo.* Tirant lo Blanch, Valencia 1999.

(Dir.), II Congreso Universidad y Empresa. Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.

BLÁZQUEZ SALOM, M.; VERA REBOLLO, J. F., "Espacios naturales protegidos y desarrollo turístico en el litoral mediterráneo", en BUENDÍA AZORÍN, J. D.; COLINO SUEIRAS, J., (Eds.), *Turismo y medio ambiente.* Civitas, Madrid 2001, págs. 70 a 103.

BOSCH CAMBURBÍ, R; PUJOL MARCO, L; SERRA CABADO, J; VALLESPINÓS RIERA, F. *Turismo y Medio Ambiente.* Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid 1998.

BUENDÍA AZORÍN, J.D; COLINO SUEIRAS, J. (Eds.), *Turismo y medio ambiente.* Civitas, Madrid, 2001.

CAMPINS ERITJA, M., "La aplicación del Derecho comunitario ambiental en España", *NUE* núm. 205 (2002), págs. 9 a 27.

CAMPILLO i BESSES, X., "Conservación, ocio y desarrollo en los parques naturales: tres modelos europeos (Alemania, Francia, España), *REE* núm. 1990.

CANALS AMETLLER, D., "La polémica jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de espacios naturales protegidos: competencias estatales versus competencias autonómicas", *RAP* núm. 142 (1997), págs. 305 a 351.

CARBALLEIRA RIVERA, M. T., "Turismo y medio ambiente: propuestas para el próximo milenio", *RVAP* núm. 55 (1999), págs. 71 a 101.

CARDELÚS Y MUÑOZ SECA, B., "La planificación ambiental", *DA* núm. 179 (1978), págs. 159 a 190.

CARPI ABAD, M. V., "La tramitación parlamentaria de la Ley Andaluza 2/1989, de 18 de julio. Sus aspectos más relevantes", en LÓPEZ RAMÓN, F. (Dir.) *Régimen jurídico de los espacios Naturales Protegidos.* Kronos, Zaragoza, 1995, págs. 141 a 150.

CARRASCO CANALS, C., "Las Áreas de Montaña, una regulación singular: La legislación sectorial", *RAP* núm. 44 (1984), págs. 693 a 727.

CASTRO, M. A., "Yellowstone: la gestión de un Parque Nacional norteamericano", *Ecosistemas* núm. 1 (2000), págs. 54 y ss.

CHAMORRO GONZÁLEZ, J. M., "La declaración de los espacios naturales y la STC 163/1995 de 8 de noviembre", *RAAP* núm. 27 (1996), págs. 173 a 186.

"Las Comunidades Autónomas y la protección de espacios naturales. La planificación de los recursos naturales", *RJAst* núm. 19 (1995), págs. 45 a 60.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *El papel de la Unión Europea en materia de turismo. Libro Verde de la Comisión,* Bruselas, 1995.

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL, *Turismo y desarrollo regional* núm. 1.063, Bruselas, 20 de septiembre de 1990.

CONFEDERACIÓN DE EMPRESARIOS DE ANDALUCÍA, *Informe: turismo y espacios naturales.* CEA, Sevilla, 2000.

CONSEJERÍA DE TURISMO Y DEPORTE DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA, *Plan Senda.* Planificación Turística, Publicaciones Generales, Sevilla, 2000.

CORELLA MONEDERO, J. M., "Función de las Diputaciones Provinciales en la defensa del medio ambiente", *REALA* núm. 188 (1975), págs. 657 a 692.

CROSBY y MOREDA. *Elementos básicos para un turismo sostenible en las áreas naturales.* Mundi-Prensa, Madrid 1996.

DE ANDRÉS, A. y MAY, C. *Manual para la mejora de la calidad ambiental de las actividades recreativas en la naturaleza.* Ecotrans España, Madrid, 1995.

DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ, J. M., "Administración Local y medio ambiente. Funciones, medios y problemas", *REALA* núm. 207 (1980), págs. 409 a 452.

"Dos cuestiones sobre la protección jurídica de los espacios naturales", *RDU* núm. 78 (1982), págs. 41 a 58.

DE MENDIZÁBAL ALLENDE, R., "Dimensión constitucional del medio ambiente", *AA* núm. 18 (1996), págs. 323 a 344.

DELGADO PIQUERAS, F., "Régimen jurídico del derecho constitucional al medio ambiente", *REDC* núm. 38 (1993), págs. 49 a 79.

DÍAZ VÁZQUEZ, J., "El derecho de la UE en materia de medio ambiente. La política ambiental de la UE", en MELGOSA ARCOS, F. J. (Coord.) *Estudios de Derecho y gestión ambiental (Vol. I).* Fundación Cultural Santa Teresa, Ávila 1999, págs. 31 y ss.

DÍEZ DE VELASCO VALLEJO, M., "Reflexiones sobre el turismo y el desarrollo del medio ambiente en la Unión Europea", en BLAQUER CRIADO, D., (Dir.), *II Congreso Universidad y empresa.* Tirant lo Blanch, Valencia 2000, págs. 486 a 496.

DOMPER FERRANDO, J., *El medio ambiente y la intervención administrativa en las actividades clasificadas (Vol. I). Planteamientos constitucionales.* Civitas, Madrid 1992.

"Las competencias de las Entidades Locales en materia de medio ambiente", *REVL* núm. 252, págs. 821 a 854.

ELLIOT-SPIVACK, S. M. "Turismo y Medio ambiente: dos realidades sinérgicas", *RPT* núm. 3, (1990), págs. 26 a 43.

EMBID IRUJO, A. (Dir.), *La planificación hidrológica: régimen jurídico.* Tecnos, Madrid, 1991.

ENTRENA CUESTA, R., *Comentarios a la Constitución,* en GARRIDO FALLA, F. (Dir.) et. al., *Comentarios a la Constitución* (3ª Ed.). Civitas, Madrid, 2001.

ESCOBAR ROCA, G., *La ordenación constitucional del medio ambiente.* Dykinson, Madrid, 1995.

ESCRIBANO COLLADO, P., y LÓPEZ GONZÁLEZ, J. I., "El medio ambiente como función administrativa", *REDA* núm. 26 (1985), págs. 367 a 385.

ESCRIBANO MARTÍNEZ, E., "El Parque Nacional de los Picos de Europa: Evolución, desarrollo jurídico y situación actual", *RDAm* núm. 20 (1998), págs. 13 y ss.

ESTEVE PARDO, J. (Coord.), *Derecho del medio ambiente y administración local.* Civitas, Madrid, 1996.

"La protección de la naturaleza, espacios naturales, flora y fauna silvestres", en ESTEVE PARDO, J. (Coord.), *Derecho del medio ambiente y administración local.* Civitas, Madrid, 1996, págs. 23 a 60.

EUROPARC-ESPAÑA, *Plan de acción para los espacios naturales protegidos del estado español.* Europarc-España, www.europarc-es.org.

FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, J., *Curso de Derecho Administrativo Turístico.* Editora Nacional, Madrid, 1979.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., "La política ambiental comunitaria: especial referencia a los programas de acción", *RIE* núm. 3 (1985), págs. 725 a 733.

"La política ambiental comunitaria: su evolución y su futuro", *RAP* núm. 111 (1986), págs. 425 a 440.

"Evolución y regulación actual de la política ambiental comunitaria", *NUE* núm. 153 (1997), págs. 93 a 115.

"El Tercer Programa de Acción de las Comunidades Europeas sobre medio ambiente (1982-1986)", *RDU* núm. 91 (1985), págs. 115 a 138.

"La política ambiental de la Unión Europea en el proceso de revisión del Tratado de Maastrich", *NUE* núm. 153 (1997), págs. 73 a 91.

"El régimen jurídico de la utilización y uso de los espacios naturales protegidos: aspectos internacionales, comunitarios e internos", *NUE* núm. 179 (1999), págs. 51 a 69.

"La política medioambiental de la Unión Europea en el Tratado de Ámsterdam y en la revisión del Quinto Programa de medio ambiente: la futura política ambiental comunitaria", NUE núm. 190 (2000), págs. 47 a 81.

FERNÁNDEZ DE TEJADA, A., "Las estrategias europeas e internacionales para la protección de los espacios naturales", en AZQUETA OYARZUN, D; PÉREZ y PÉREZ, L. (Coords.), *Gestión de espacios naturales. La demanda de servicios recreativos.* McGraw-Hill, Madrid, 1996, págs. 31 a 48.

FERNÁNDEZ RAMOS, S., "Las competencias municipales de protección ambiental ante el Derecho Comunitario", *RDAmb* núm. 22 (1999). págs. 49 y 55.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., "Parques Nacionales y protección de la Naturaleza", *REDA* núm. 5 (1975), págs. 215 y ss.

FERREIRA FERNÁNDEZ, J.; NOGUERIRA LÓPEZ, A., " Turismo y ambiente: legislación autonómica y nuevas técnicas para un desarrollo sostenible", *RArAP* núm. 103 (1998), págs. 341 y ss.

FIGUEROA PALOMO, M., "Medidas preventivas de los efectos perjudiciales del turismo sobre el medio ambiente", Conferencia pronunciada en FITUR 1986.

FNNPE, *Loving them to death?. Sustainable tourism in Europe's Nature and National Parks.* FNNPE, Kliemo, Eupen, Belgium, 1993.

FUENTES BODELÓN, F., "El medio ambiente en la CEE: incidencia en la legislación española", *Noticias* CEE núm. 14 (1986), págs. 27 y ss.

GARAY ZABALA, J., "Política local, desarrollo y Parques Naturales en Andalucía" *RPT* núm. 5 (1991), págs. 126 a 133.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E.; GOZÁLEZ CAMPOS, J. D. (Dirs.), *Tratado de Derecho Comunitario Europeo. Estudio sistemático desde el Derecho español* (Vol. III). Civitas, Madrid, 1986.

GARCÍA LORCA, A.; FORNEAU F., (Coords.). *Desarrollo regional y crisis del turismo en Andalucía.* Actas del simposio hispano-francés celebrado en Almería los días 25 a 29 de Junio de 1.991. Instituto de Estudios Almerienses, Almería-Madrid 1994.

GARCÍA MORILLO, J., "La versatilidad de lo básico", *RAP* núm. 139 (1996), págs. 125 a 151.

GARCÍA URETA, A. (Dir.), *Transposición y control de la normativa ambiental comunitaria.* IVAP, Oñati 1998.

Espacios naturales protegidos. Cuestiones jurídicas en la Ley 4/1989, de 27 de marzo. IVAP, Oñati 1999.

GARCÍA URETA, A.; ARROSPIDE ERKOREKA, I., "Sobre la trasposición de tres normas ambientales comunitarias en el derecho estatal", *RVAP* núm. 46 (1996), págs. 47 y ss.

GARCÍA VALDECASAS Y FERNÁNDEZ, R., "La protección del medio ambiente y el ordenamiento jurídico de la Unión Europea. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de Luxemburgo", en RUIZ-RICO RUIZ, G., *Derecho comparado del medio ambiente y de los espacios naturales protegidos.* Ecorama, Granada, 2000, pág. 1 y ss.

GARCÍA VALDECASAS Y FERNÁNDEZ, R.; MURIEL PALOMINO, J. M., "El medio ambiente: conservación de los espacios protegidos en la legislación comunitaria", *Gaceta Jurídica de la CE* núm. 19 (1993), págs. 8 a 84.

GARRIDO FALLA, F. (Dir.) *et. al., Comentarios a la Constitución* (3º Ed.). Civitas, 2001.

"Dictamen: sobre la posible inconstitucionalidad de la Ley 1/1991, del Parlamento de las Islas Baleares (la reserva del Ejecutivo), *RAP* núm. 126 (1991), págs. 513 a 531.

Tratado de Derecho Administrativo (Vol. I). Tecnos, Madrid, 1989.

GÓMEZ-LIMÓN GARCÍA, J., "El estado actual en relación con el turismo y el uso público en los espacios naturales protegidos", en GÓMEZ-LIMÓN GARCÍA, J.; RAMÍREZ SANZ, L. (Editores), *Seminario sobre turismo de uso público y atención a los visitantes en espacios naturales protegidos.* Centro de Investigaciones Ambientales de la Comunidad de Madrid "Fernando González Bernáldez", Madrid, 1997, págs. 10 y ss.

GÓMEZ LIMÓN GARCÍA, J.; DE LUCIO J. V; MÚGICA DE LA GUERRA, M., *Los espacios naturales protegidos del Estado español en el umbral del siglo XXI.* Fundación Fernando González Bernáldez, Madrid, 2000.

GÓMEZ LIMÓN GARCÍA, J.; RAMÍREZ SANZ, L. (Eds.), Seminario sobre Turismo, uso público y atención a los visitantes en espacios naturales protegidos. Centro de Investigaciones Ambientales de la Comunidad de Madrid "Fernando González Bernáldez", Madrid 1997.

GÓMEZ MENDOZA, J., "Desarrollo rural y espacios naturales protegidos", en RAMOS REAL, E.; CRUZ VILLALÓN, J. (Coords.), *Hacia un nuevo sistema rural.* Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Secretaría General Técnica. Centro de Publicaciones, Madrid, 1995, págs. 381 a 410.

GONZÁLEZ BERNÁLDEZ, F., "Turismo y medio ambiente", *Revista Valenciana d'estudis autonòmics* núm. 13 (1992), págs. 139 a 165.

GONZÁLEZ NAVARRO, F.; DEL GUAYO CASTIELLA. I.; PÉREZ GÁLVEZ. J. F., *Código Básico de Derecho a la vida.* Eunsa, Pamplona, 1998.

GONZÁLEZ SÁEZ, M., "El régimen jurídico de la evaluación del impacto ambiental en España", en MELGOSA ARCOS, F. J. (Coord.), *Estudios de Derecho y gestión ambiental (Vol. II).* Fundación Cultural Santa Teresa, Ávila 1999, págs. 591 y ss.

GONZÁLEZ SÁNCHEZ, N., "Planificación y gestión de los espacios naturales protegidos en Castilla-León", en MELGOSA ARCOS, F. J. (Coord.), *Estudios de Derecho y gestión ambiental* (Vol. II). Fundación Cultural Santa Teresa. Melissa, Ávila, 1999, págs. 852 y ss.

GONZÁLEZ, M.; COLOMÉ, P.; PRADA, A., "Rentabilidad social del patrimonio natural: valor dependiente de las visitas y valor de conservación", en BUENDÍA AZORÍN, J. D.; COLINO SUEIRAS, J., (Eds.), *Turismo y medio ambiente*. Civitas, Madrid 2001, págs. 105 a 131.

GRAU FERNÁNDEZ, S., "Espacios naturales y de la flora y fauna silvestres", en *Derecho y Medio ambiente*. CEOTMA, Madrid, 1981, págs. 441 a 468.

ISAAC, G., *Manual de Derecho comunitario general* (2ª ed.). Ariel Derecho, Barcelona, 1990.

JIMÉNEZ JAÉN, A., *El régimen jurídico de los espacios naturales protegidos*. Mc Graw-Hill, Madrid, 2000.

JORDANO FRAGA, J., *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*. Bosch, Barcelona, 1995.

LAMARQUE, J., *Le Droit de protection de la nature et de l'environnement*. L.G.D.J., París, 1973.

LARRUMBE BIURRUM, P. M., "Medio ambiente y Comunidades Autónomas", *RVAP* núm. 8 (1984), págs. 9 a 71.

LASAGABASTER HERRARTE, I., "Trasposición y control del Derecho Ambiental Comunitario en el Ordenamiento Estatal", en GARCÍA URETA, A. (Dir.), *Transposición y control de la normativa ambiental comunitaria*. IVAP, Oñati 1998, págs. 57 a 80.

LAZA Y LAZA, R., "La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en relación con la declaración y gestión de los ENP: la STC 102/1995", *REALA* núm. 271-272 (1996), págs. 877 a 888.

LAZCANO BROTONS, I., "Dos notas jurídicas en torno a la Reserva de la Biosfera de Urdaibai", *RVAP* núm. 44 (1996), págs. 213 a 266.

"La trasposición de la normativa ambiental comunitaria en materia de espacios naturales protegidos", en GARCÍA URETA, A. (Dir.), *Transposición y control de la normativa ambiental comunitaria*. IVAP, Oñati 1998, págs. 163 y ss.

LENO CERRO, F., "Turismo y medio ambiente: experiencias y líneas de actuación", en *El turismo del siglo XXI. Conferencia mundial de turismo sostenible*. Secretaría de la Conferencia mundial de turismo sostenible. Santa Cruz de Tenerife, 1995, págs. 67 a 71.

LOPERENA ROTA, D.; ECEIZABARRENA SÁENZ, J., "Reciente jurisprudencia constitucional sobre Medio Ambiente", *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional* (1998), págs. 19 y ss.

LÓPEZ LILLO, A., "Los espacios naturales protegidos. Entre la conservación y el desarrollo" en VALENZUELA RUBIO, M. (Coord.), *Economía, sociedad y territorio. Las nuevas dimensiones del desarrollo.* INEM-FSE, Madrid, 1999.

LÓPEZ MENUDO, F., "Planteamiento constitucional del medio ambiente. Distribución de competencias Estado-Comunidades Autónomas", en *Protección administrativa del medio ambiente, Consejo General del Poder Judicial, Cuadernos de Derecho Judicial,* XXVIII (1994), págs. 11 a 64.

LÓPEZ NIETO Y MALLO, F., "Las funciones de las Corporaciones Locales en materia de medio ambiente", *ECAYJ* núm. 19 (1983), págs. 1255 y ss.

LÓPEZ RAMÓN, F., (Dir.) *Régimen jurídico de los Espacios Naturales Protegidos.* Kronos, Zaragoza 1995.

"La política de medio ambiente de la Comunidad Europea y su incidencia en el derecho español", en GARCÍA DE ENTERRÍA, E.; GONZÁLEZ CAMPOS, J. D. (Dirs.), *Tratado de Derecho Comunitario europeo* (Vol. III). Civitas, Madrid, 1986, págs. 499 a 553.

"Introducción al régimen jurídico de los espacios naturales protegidos", en LÓPEZ RAMÓN, F., (Dir.), *Régimen jurídico de los Espacios Naturales Protegidos.* Kronos, Zaragoza 1995.

"Caracteres del Derecho Comunitario europeo ambiental", *RAP* núm. 142 (1997), págs. 53 a 74.

"Derechos fundamentales, subjetivos y colectivos al medio ambiente", *REDA* núm. 95 (1997), págs. 347 y ss.

"Fuentes del régimen jurídico de los espacios naturales protegidos", en AZQUETA OYARZUN, D; PÉREZ y PÉREZ, L. (Coord.), *Gestión de espacios naturales. La demanda de servicios recreativo.* McGraw-Hill, Madrid, 1996, págs. 17 a 30.

Informes jurídicos sobre la protección de la naturaleza en Aragón. Cometa, Zaragoza 1993.

La conservación de la naturaleza: los espacios naturales protegidos. Publicaciones del Real Colegio de España, Bolonia, 1980.

LOZANO CUTANDA, B., *Derecho Ambiental Administrativo.* Dykinson, Madrid, 2000.

MC MILLAN-SCOTT, E. "El desarrollo de la política de la CE en el ámbito del turismo", en *El turismo en Europa*. Oficina de Publicaciones de la CCEE, Luxemburgo, 1992, páginas 9 y ss.

MARRERO GARCÍA-ROJO, A., "Alcance de la STC de 26 de junio de 1995 en relación con la gestión del Parque Nacional de Doñana", *RAAP* núm. 24 (1995), págs. 121 y ss.

MARTÍN MATEO R.; MARTÍN RETORTILLO, L; VILLAR PALASÍ, J. L.,"Aspectos jurídico-administrativos del turismo". *Primer Congreso Italo-Español de profesores de Derecho Administrativo,* Sevilla 1970. Ministerio de Información y Turismo, Madrid 1970, págs. 31 y ss.

MARTÍN MATEO, R., "El derecho ambiental en la Unión Europea. El siglo XXI. Retos y perspectivas", *NUE* núm. 190 (2000), págs. 9 a 27.

*Tratado de Derecho ambiental (*Vol. I y III.). Trivium, Madrid 1997.

MARTÍN REBOLLO, L., *Leyes Administrativas (6ª Ed.)*. Civitas, Madrid, 2003.

MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., "Aspectos administrativos de la creación y funcionamiento de los Parques Nacionales", *REDA* núm. 6 (1975) págs. 343 y ss.

"Administración Local y medio ambiente", en ESTEVE PARDO, J. (Coord.), *Derecho del medio ambiente y administración local,* Civitas, Madrid, 1996, págs. 23 a 60.

MARTÍNEZ ALCUBILLA, M., *Diccionario de la Administración Española. Compilación de la novísima legislación de España en todos los ramos de la Administración Pública*. Madrid, 1858.

MARTÍNEZ MARTÍN, D. J., "Corporaciones Locales y medio ambiente", en *Derecho y Medio ambiente*. CEOTMA, Madrid, 1981, págs. 103 a 120.

MARTÍNEZ-DIEZ DE REVENGA, J. A., "El régimen jurídico de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales", *RDAm* núm. 16 (1996), págs. 9 y ss.

MASA ORTIZ, M., *Legislación de Montes*. Nauta, Barcelona, 1964.

MELGOSA ARCOS, F. J. (Coord.), "Estudios de Derecho y gestión ambiental (II Vols.). Fundación cultural Santa Teresa, Ávila 1999.

"Turismo, medio ambiente y desarrollo sostenible", en MELGOSA ARCOS, F. J. (Coord.), *Estudios de Derecho y gestión ambiental (*Vol. I). Fundación cultural Santa Teresa, Ávila 1999, págs. 449 y ss.

MENÉNDEZ REXACH, A., "Coordinación de la ordenación del territorio con políticas sectoriales que inciden sobre el medio físico", *DA* núm. 230-231 (1992), págs. 229 a 296.

MUNAR FULLANA, J., "El suelo rústico y los criterios de clasificación en las Islas Baleares. El mantenimiento del carácter residual del suelo en el marco de la Ley 6/1998, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones", *REALA* núm. 284 (2000), págs. 767 a 796.

MUÑOZ MACHADO, S., "La distribución de competencias entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales en materia de medio ambiente", *DA* núm. 190 (1981), págs. 351 y ss.

"Los pactos autonómicos de 1992: la ampliación de competencias y la reforma de los Estatutos", RAP núm. 128, págs. 85 y ss.

Derecho Público de las Comunidades Autónomas (Vol. I). Civitas, Madrid, 1984.

NAVARRO BARTOLL, J., "Espacios naturales y medio ambiente", *REALA* núm. 247 (1990), págs. 515 y ss.

OMT, *Directrices: Ordenación de los Parques Nacionales y de otras zonas protegidas para el turismo.* OMT/PNUMA-CAP/IMA. Serie de informes técnicos núm. 13.

ORTEGA ALBA, F.; CASTILLO GARCÍA, J., "Gestión de parques naturales y turismo: el parque natural marítimo-terrestres de Cabo de Gata-Níjar, en VALENZUELA RUBIO, M. (Coord.), *Los turismos de interior. El retorno a la tradición viajera,* Ediciones de la Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 1997, págs. 729 a 741.

ORS, J., "El turismo y la conservación de los espacios naturales", en VIÑALS BLASCO, M. J.; BERNABÉ GARCÍA, A. (Eds.), *Turismo en espacios naturales y rurales.* Universidad Politécnica de Valencia. Servicio de Publicaciones. Valencia, 1999, págs. 14 a 58.

ORTEGA ÁLVAREZ, L., "La organización del medio ambiente: la propuesta de una autoridad nacional", en *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje a Eduardo García de Enterría,* (Vol. IV). Civitas, Madrid 1991, págs. 3752 a 3800.

Lecciones de Derecho del Medio Ambiente. Lex Nova, Madrid, 1998.

OTERO, S.; RIVAS, H., "Estándares para la sustentabilidad ambiental del sector turismo", en *Ambiente y desarrollo* Vol. XI (1995), págs. 14 a 18.

PALUZÍE i MIR, L.,"Los problemas del medio natural. Legislación sobre protección y ordenación de los espacios naturales", *RDU* núm. 51, págs. 61 y ss.

Los espacios naturales protegibles. Su protección, regulación e incidencia en la ordenación del territorio. Universidad Politécnica de Cataluña, Servicio de Publicaciones, Barcelona, 1990.

PAREJO ALFONSO, L., "Ordenación del territorio y medio ambiente", *RDU* núm. 146 (1996), págs. 131 a 178.

PÉREZ ANDRÉS, A. A. "Hacia la racionalización del uso de los recursos naturales", *RDU* núm. 165, págs. 143 y ss.

"Las tensiones originadas por la nueva ordenación de los espacios naturales protegidos", *RAAP* núm. 16 (1993), págs. 93 y ss.

La ordenación del territorio en el Estado de las Autonomías. Marcial Pons, Madrid, 1998.

PÉREZ DE LAS HERAS, M., "El ecoturismo como fórmula de desarrollo sostenible", en VIÑALS BLASCO, M. J.; BERNABÉ GARCÍA, A. (Editores), *Turismo en espacios naturales y rurales.* Universidad Politécnica de Valencia. Servicio de Publicaciones. Valencia, 1999, págs. 103 a 130.

PÉREZ FERNÁNDEZ, J. M., *Régimen jurídico del turismo rural.* FITUR, Madrid, 2001.

PÉREZ MARTOS, J. *Ordenación jurídica del ruido.* Montecorvo, Madrid, 2003.

PÉREZ MORENO, A. "Los espacios naturales protegidos", *RAAP* núm. 10 (1992), págs. 11 a 26.

"Reflexiones sobre la sustantividad del Derecho Ambiental", *RAAP* núm. 100-102 (1983), págs. 2767 a 2786.

PÉREZ SOLA, N., "Instrumentos jurídicos y programas de la política comunitaria de medio ambiente", *RAAP* núm. 20 (1994), págs. 65 a 101.

PICORNELL, C.," Los impactos del turismo", en *RPT* núm. 11 (1.993), págs. 67 y ss.

POMED SÁNCHEZ, L., "La protección del medio ambiente como función estructural del Estado en el seno de la Unión Europea: entrecruzamientos competenciales", *REDA* núm. 98, págs. 165 y ss.

PONGRATZ, E., "Evaluación del desarrollo turístico en la conservación de las áreas protegidas", *RPT* núm. 5, 1.991, págs. 59 y ss.

PRADOS REYES, E., "Hacia una ordenación comunitaria del turismo: realidades y perspectivas", *Aranzadi Comunidad Europea* núm. 3 (2001), págs. 37 a 46.

QUINTANA LÓPEZ, T., "La distribución de competencias en la protección del medio ambiente: referencia especial a las actividades mineras", *REVL* núm. 235-236 (1987), págs. 533 a 572.

"El suelo excluido del proceso urbanizador. Referencia a Castilla-León", *REALA* núm. 280-281 (1999), págs. 267 y ss.

RAMOS REAL, E; CRUZ VILLALÓN. J. (Coords.) Hacia un nuevo sistema rural. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Secretaría General Técnica, Centro de Publicación. Madrid, 1995.

RIVAS INFANTE, D. M.; ALBA ALONSO, J., "El turismo en espacios naturales protegidos. Consideraciones generales y análisis del parque natural de Somiedo (Asturias), en VALDÉS PELÁEZ, L.; RUIZ VEGA, A. V., *Turismo y promoción de destinos turísticos: Implicaciones empresariales*. Universidad de Oviedo, Servicio de Publicaciones, Oviedo 1996, págs. 257 a 273.

RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, F., "El impacto ambiental del turismo", en *Desarrollo regional y crisis del turismo en Andalucía* en GARCÍA LORCA, A.; FOURNEAU, F. (Coords.), Actas del Simposio Hispano-Francés, Almería 25-29 junio, Instituto de Estudios Almerienses, Almería-Madrid 1994, págs. 331 y ss.

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., "El medio ambiente y la calidad de vida como objetivos constitucionales", *RDAm* núm. 16 (1996), págs. 47 a 62.

RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B., "Ordenación urbanística y medio ambiente en especial los espacios naturales protegidos", *RDU,* núm. 164, 1998, págs. 125 a 163.

"Ordenación urbanística, legislación sectorial y medio ambiente (II)", *RDU* núm. 186 (2001), págs. 11 a 60.

"Ordenación urbanística, legislación sectorial y medio ambiente (I)", *RDU* núm. 170 (1999), págs. 11 a 32.

ROZADOS OLIVA, M. J., "La utilización edificatoria del suelo no urbanizable", *RDU* núm. 174 (1999), págs. 81 a 122.

RUIZ-RICO RUIZ, G., (Dir.), *Derecho comparado del medio ambiente y de los espacios naturales protegidos.* Ecorama, Granada, 2000.

"Constitución y medio ambiente en los Estados Unidos: elementos de referencia para conocer el régimen de los Parques Nacionales", en RUIZ-RICO RUIZ, G. (Dir. *Derecho comparado del medio ambiente y de los espacios naturales protegidos.* Ecorama, Granada, 2000, págs. 395 a 426.

El derecho Constitucional al medio ambiente. Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.

RUIZ-RICO RUIZ, G.; LOZANO MIRALLES, J., "La legislación andaluza sobre medio ambiente", *RAAP* núm. 20 (1999), págs. 11 a 64.

RUIZ-TOMÁS Y PARAJON, J., "Marco jurídico de las relaciones entre turismo y medio ambiente, los espacios naturales y el turismo desde la perspectiva del derecho comunitario del medio ambiente y en particular de la legislación comunitaria de protección de espacios naturales", conferencia pronunciada en NATTOUR 96. Conferencia Internacional sobre espacios naturales y turismo. Las Palmas de Gran Canaria, 6-8 de noviembre de 1996.

SÁNCHEZ GOYANES, E., "El medio ambiente y el derecho ambiental. Fuentes de reparto competencial", en MELGOSA ARCOS, F. J. (Coord.), *Estudios de Derecho y gestión ambiental (T. II).* Fundación cultural Santa Teresa, Ávila 1999, págs. 3 a 29.

SÁNCHEZ LAMELAS, A. "Dos cuestiones a propósito del título competencial "pesca marítima": el mar territorial como territorio autonómico y la delimitación de títulos competenciales concurrentes. Comentario a la STC 38/2002, de 14 de febrero, sobre el l Parque Natural y la Reserva Marina de Cabo de Gata-Níjar". Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional núm. 10 (2002). BDA Aranzadi (BIB 2002/1264).

SÁNCHEZ MORÓN, M.; BARRANCO VELA, R.; CASTILLO BLANCO, F. A.; DELGADO PIQUERAS, F., *Los bienes públicos (régimen jurídico).* Tecnos, Madrid, 1997.

SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *Principios de Derecho Administrativo (Vol. II).* Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1999.

SOSA WAGNER, F. "Espacios naturales protegidos y Comunidades Autónomas", *REDA* núm. 38, (1983), págs. 344 a 352.

TORRES FERNÁNDEZ, J. J., "Distribución de competencias en materia de medio ambiente entre el Estado y las Comunidades Autónomas", *AA* núm. 13 (1994), págs. 207 a 219.

UICN, *Directrices para las categorías de manejo de las áreas protegidas.* UICN, Gland, Suiza, 1994.

- *Parks for life: action for Protected Areas in Europe.* UICN, Gland (Suiza), 1993.

VALDÉS PELÁEZ, L., "Estrategias de desarrollo turístico sostenible", en BLANQUER CRIADO, D. (Dir.), *II Congreso Universidad y empresa.* Tirant lo Blanch, Valencia 1999, págs. 157 y ss.

"Actuaciones en materia turística de la Unión Europea", en VALDÉS PELÁEZ, L.; RUIZ VEGA, A. V., *Turismo y promoción de destinos turísticos: Implicaciones empresariales.* Universidad de Oviedo, Servicio de Publicaciones, Oviedo 1996, págs. 317 a 355.

"Turismo, desarrollo y sostenibilidad", en BUENDÍA AZORÍN, J. D.; COLINO SUEIRAS, J., (Eds.), *Turismo y medio ambiente.* Civitas, Madrid 2001, págs. 19 a 49.

VALDÉS PELÁEZ, L.; RUIZ VEGA, A. V. (Coords.), *Turismo y promoción de destinos turísticos: implicaciones empresariales.* Universidad de Oviedo, Servicio de Publicaciones, Oviedo, 1996

VALENZUELA RUBIO, M. (Coord.), *Los turismos de interior. El retorno de la tradición viajera.* Ediciones de la Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 1997.

(Coord.) *Economía, sociedad y territorio. Las nuevas dimensiones del desarrollo.* INEM-FSE, Madrid, 1999.

VELASCO CABALLERO, F., "El medio ambiente en la Constitución ¿derecho público subjetivo y/o principio rector?, *RAAP* núm. 19, págs. 77 a 121.

VELOSO PUIG, E., "El medio ambiente, fundamento racional de la planificación territorial (I)", *DA* núm. 184 (1974), págs. 5 a 52.

"El medio ambiente, fundamento racional de la planificación territorial (II)", *DA* núm. 186 (1980), págs. 5 a 57.

VERA REBOLLO, F., "El papel del medio ambiente en la promoción turística", VALDÉS PELÁEZ, L.; RUIZ VEGA, A. V., *Turismo y promoción de destinos turísticos: Implicaciones empresariales.* Universidad de Oviedo, Servicio de Publicaciones, Oviedo 1996, págs. 275 a 289.

"Turismo y medio ambiente", en BAYÓN MARINÉ, F. (coord.), *50 años del turismo Español.* Centro de Estudios Ramón Areces. Madrid, 1999, págs. 487 a 502.

"La dimensión Ambiental de la Planificación Turística: una nueva cultura para el consumo turístico", *RPT* núm. 10, págs. 23 y ss.

VIÑALS BLASCO, Mª J., "Los espacios Naturales y Rurales. Los nuevos escenarios del turismo sostenible", en VIÑALS BLASCO, M. J.; BERNABÉ GARCÍA, A. (eds.), *Turismo en espacios naturales y rurales.* Universidad Politécnica de Valencia. Servicio de Publicaciones. Valencia, 1999, págs. 13 a 34.

VIÑALS BLASCO, Mª J.; BERNABÉ GARCÍA, A. (Editores), *Turismo en espacios naturales y rurales.* Universidad Politécnica de Valencia. Servicio de Publicaciones. Valencia, 1999.

JUNTA DE ANDALUCIA
CONSEJERÍA DE TURISMO, COMERCIO Y DEPORTE

JUNTA DE ANDALUCIA