

LA PROTECCIÓN DE LOS ESPACIOS NATURALES EN ANDALUCÍA: BALANCE DE UNA GESTIÓN

OPEN SPACE PROTECTION IN ANDALUSIA. MANAGEMENT BALANCE

Nicolás Pérez Sola

Profesor Titular de Derecho Constitucional
Universidad de Jaén



sumario // summary

1 ■ ALGUNOS PRESUPUESTOS CONSTITUCIONALES DE LA PROTECCIÓN DE LOS ESPACIOS NATURALES / SOME CONSTITUTIONAL PREMISES OF OPEN SPACE PROTECTION

2 ■ LA PROTECCIÓN DE LOS ESPACIOS NATURALES EN ANDALUCÍA / OPEN SPACE PROTECTION IN ANDALUSIA

- 2.1. El desarrollo legislativo inicial / Initial legislative development
- 2.2. La Ley Inventario de Espacios Naturales de Andalucía / Open Space Inventory Law
- 2.3. Instrumentos para la gestión de los Parques Naturales / Devices for nature reserves management
- 2.4. Previsiones legales en torno al desarrollo sostenible / Legal provisions on sustainable development
- 2.5. La planificación de los recursos de los Parques Naturales / Nature reserves resources planning
- 2.6. Las técnicas de zonificación y su eficacia real / Localization techniques and their efficiency

3 ■ ESPECIAL CONSIDERACIÓN DE LOS PARQUES NACIONALES DE ANDALUCÍA Y SU GESTIÓN AUTONÓMICA / FOCUS ON ANDALUSIAN NATURAL RESERVES AND THEIR MANAGEMENT BY THE ANDALUSIAN AUTONOMOUS GOVERNMENT

resumen//abstract

Adopta esta ley como punto de partida este trabajo el desarrollo legislativo del artículo 45 de la Constitución mediante la Ley 4/1989 de Conservación de los Espacios Naturales, Flora y Fauna, para adentrarse seguidamente en el análisis de la protección de los espacios naturales en Andalucía. Sobre este particular, aborda las políticas seguidas por la Junta de Andalucía en una doble dirección, de un lado hacia la creación de una estructura administrativa específica y, de otra, hacia la consolidación de un bloque legislativo en materia ambiental. Concluye con un análisis de la gestión de los parques naturales de Andalucía a través de las normas que de ellos se han ocupado, prestando una particular atención a los condicionantes normativos del Estado y de la jurisprudencia constitucional recaída sobre estos temas.

This law takes as its starting point this work about the legislative development of the article 45 of the Spanish Constitution in the Law 4/1989 about the preservation of open spaces, flora and fauna in Andalusia so as to go into the analysis of open spaces protection in Andalusia. This law deals with the Andalusian Autonomous Government policy on this topic in a twofold direction: firstly, towards the creation of a specific administrative structure, and on the other hand, to the consolidation of a legislative frame regarding environmental matters. It finishes up with the analysis of nature reserves management in Andalusia through the different regulations that have been applied, paying special attention to the State's regulatory conditionings and the Constitutional jurisprudence on these matters.

Palabras Clave:

- Espacios Naturales.
- Parques naturales.
- Parques nacionales.
- Protección de la naturaleza.

Key Words:

- Open space.
- Nature reserves.
- Natural parks.
- Nature's protection.

1 ■ ALGUNOS PRESUPUESTOS CONSTITUCIONALES DE LA PROTECCIÓN DE LOS ESPACIOS NATURALES

La tutela ambiental recogida en el artículo 45 CE admite una consideración diferenciada en nuestra Norma Fundamental en diversos títulos competenciales estatales o autonómicos sobre materias subsumibles en aquélla. En primer lugar, hay que recordar que el artículo 149.1.23 CE atribuye la legislación básica al Estado en materia ambiental. Las Comunidades Autónomas pueden "establecer normas adicionales de protección" (art. 149.1.23 CE), así como asumir la gestión en materia de protección del medio ambiente (art.148.1.9 CE). Además, las diversas materias referidas a la protección medioambiental son objeto de consideración individualizada, aun cuando constituyen títulos competenciales con sus propias reglas de distribución entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Por otra parte, la reserva a la titularidad estatal de la competencia sobre legislación básica en materias conectadas con el medio ambiente (artículo 149.1.23 CE) ha constituido en la primera jurisprudencia constitucional la fundamentación de la titularidad estatal en la materia ambiental. Esta afirmación no ha impedido la fijación de normas complementarias de protección por parte de las Comunidades Autónomas, siempre que en su ámbito competencial respectivo éstas adoptasen "normas adicionales de protección", que de ningún modo podrían impedir el ejercicio por el Estado de sus competencias para la libre regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos (art. 149.1.1 CE).

El marco inicial en el que se fundamenta el posterior desarrollo legislativo en torno a los

espacios naturales protegidos se contiene en la Ley 4/1989 de Conservación de los Espacios Naturales, Flora y Fauna. Con esta norma se pretendió por el legislador dar cumplimiento desarrollo al artículo 149.1.23 CE. Desde una perspectiva estrictamente legal, los espacios naturales protegidos se clasifican en la Ley 4/1989 en Parques, Reservas Naturales, Monumentos Naturales y Paisajes Protegidos; la posterior reforma de aquélla operada por la Ley 43/2003 de Montes ha incorporado las Zonas de Especial Protección de Aves y las Zonas Especiales de Conservación. Recientemente se ha incluido a través de la Ley 42/2007 de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad las Zonas Especialmente Protegidas de Importancia para el Mediterráneo del Convenio para la protección del medio marino y de la región costera del mediterráneo (ZEPIM).

La propia Ley 4/1989 imponía para la declaración de los Parques y Reservas, la elaboración y aprobación previa del correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN), que sólo excepcionalmente podría postergarse cuando existiesen razones que lo justificasen y que deberían constar en la norma en que se declarase (art. 15). La mera declaración del espacio como protegido parecía insuficiente sin algún instrumento específico de planificación de los recursos naturales presentes y de regulación de las actividades a desarrollar en él.

En términos generales, los PORN deben contener el "estado de conservación de recursos y ecosistemas" (art. 3), así como las actividades y usos compatibles con las actuaciones para la conservación de recursos y desarrollo de sectores económicos deprimidos dentro de los límites espaciales de las zonas objeto de protección. Su contenido constituye un "límite" a la ordenación del territorio y de sus recursos (art. 6). En cuanto a la regulación de los usos tradicionales y las actuaciones sobre procesos ecológicos en los Parques, la Ley 4/1989 indica que se confeccionará el correspondiente Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG). En efecto, la planificación de los espacios protegidos se completa con el PRUG

que constituye el instrumento normativo y de planificación imprescindible para la gestión en el Parque de los recursos naturales, usos compatibles e investigación. En este Plan se debe contener también el régimen de protección en su caso del paisaje, recursos naturales, culturales, y de actividades humanas, todo ello sin olvidar la organización administrativa necesaria para su ejecución.

El proceso de generalización de las Comunidades Autónomas y la aprobación de sus respectivos Estatutos de Autonomía, han propiciado el impulso de un nuevo ámbito legislativo de protección del medio ambiente, a través de las normas aprobadas por los parlamentos autonómicos relativas a la protección ambiental como normas adicionales de protección. Este proceso se ha visto acompañado de determinadas políticas públicas orientadas a la declaración de los espacios protegidos y su gestión sostenible.

Cabe recordar como a partir de la consideración de la legislación básica estatal como normas mínimas de protección, las Comunidades Autónomas han abordado la tarea de ampliación o mejora de aquélla a través de legislación específica en espacios naturales y la declaración de espacios singulares objeto de protección. Recordemos que nuestro Alto Tribunal ha señalado expresamente como "la legislación básica del Estado no cumple en este caso una función de uniformidad relativa, sino más bien de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que cada una de las Comunidades Autónomas con competencia en la materia, establezcan niveles de protección más altos que no entraría por sólo eso en contradicción con la normativa básica del Estado" (STC 170/1989).

Las líneas esenciales de la jurisprudencia constitucional sobre espacios naturales protegidos por su especial interés ecológico se encuentran en la STC 102/1995, que ha constituido el fundamento de la legislación y jurisprudencia posterior durante una

década. En un complicado juego de equilibrios el Tribunal Constitucional, sin ignorar la competencia de las Comunidades Autónomas para declarar "otras figuras diferentes" de espacios protegidos (art. 21.2), confirmó en la STC 102/1995 el carácter básico de la clasificación efectuada por el legislador estatal en la Ley 4/1989 (art. 21.1), así como la reclasificación de los declarados conforme a la legislación autonómica, a los solos efectos de coordinación para aplicar la normativa básica, denominación y homologación internacional. De otra parte, la declaración de los espacios naturales enclavados en la zona marítimo-terrestre y su gestión "a los solos efectos de la protección del medio ambiente", entendía el Tribunal Constitucional que corresponde también a la Comunidad Autónoma en cuyo territorio se encuentre el citado espacio, cualquier consideración diferente sobre esta titularidad constituiría un quebrantamiento del orden constitucional de competencias. Pues el supremo intérprete de la Constitución consideraba que "la titularidad del dominio público no confiere, por sí mismo competencia alguna", por lo que será la naturaleza jurídica de la actividad el único criterio válido para juzgar su constitucionalidad.

2 ■ LA PROTECCIÓN DE LOS ESPACIOS NATURALES EN ANDALUCÍA

El punto de partida para el análisis del ordenamiento ambiental andaluz y la puesta en marcha de la política de protección de espacios naturales se encontraba en la afirmación estatutaria de que entre los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma se encontraba "el fomento de la calidad de vida del pueblo andaluz, mediante la protección de la naturaleza y del medio ambiente, y el desarrollo de los equipamientos sociales, con especial atención al medio rural" (art. 13.5 Estatuto de Autonomía). Por cuanto respecta a la protección de los espacios naturales, cabe decir, que se ha desarrollado la Red Andaluza de Espacios Naturales a través de la declaración como espacios naturales protegidos de

las distintas figuras reguladas en la Ley 2/1989, que alcanza en estos momentos a casi el 20% de la superficie de la Comunidad. Dentro de esta misma perspectiva práctica cabe destacar el elevado número de espacios que la Comunidad Autónoma ha propuesto para su futura incorporación a la Red Natura 2000 que ampliaría, a través de las declaraciones de Zonas de Especial Conservación, el porcentaje de superficie protegida en Andalucía de conformidad con la Directiva Hábitats.

Sin embargo, el problema cuya resolución se ha dilatado en el tiempo ha sido la gestión integrada de los espacios protegidos que incorporan figuras de protección inicialmente gestionadas por la Comunidad Autónoma y aquellas otras figuras que, declaradas por el Estado, deberían haber sido gestionadas conjuntamente por ambas Administraciones, o al menos no a través de la confrontación. En efecto, este esquema imperfecto y controvertido de gestión espacial se ha evidenciado especialmente en los Parques Nacionales contiguos con Parques Naturales en Andalucía y ha planteado la necesidad de una respuesta jurídica a su gestión integrada.

En síntesis, cabe recordar que la asunción por la Comunidad de los niveles competenciales contemplados en su Estatuto de Autonomía, evidencia la pronta adopción de una iniciativa ambiental impulsada desde la Junta de Andalucía en una doble dirección, de un lado hacia la creación de una estructura administrativa específica y, de otra, hacia la consolidación de un bloque legislativo en materia ambiental.

Por cuanto respecta a la institucionalización de una política ambiental propia, cabe reseñar la pronta creación de la Agencia de Medio Ambiente, inicialmente adscrita a la Presidencia de la Junta de Andalucía y posteriormente integrada en la Consejería de Medio Ambiente. En efecto, la creación de la Agencia de Medio Ambiente por la Ley 6/1984, luego derogada por la Ley 8/1996, permitió el desarrollo de toda una infraestructura administrativa

que abarcaba una diversidad de ámbitos cuyo denominador común no era otro que la protección y conservación del medio ambiente, de conformidad con la legislación entonces vigente, mediante la actividad administrativa adecuada a esta finalidad (art. 4).

El bloque normativo inicial se completaba con el Decreto 11/1990 por el que se creaban las Juntas Rectoras de los Parques Naturales, establecía el régimen jurídico y fijaba las líneas básicas de los PRUG, que fue derogado por la Ley 2/1995. La composición actual de las Juntas Rectoras de los Parques se estableció en el Decreto 239/1997. La creación de la Consejería de Medio Ambiente tuvo lugar a través del Decreto 148/1994. La estructura orgánica de aquélla así como las funciones de administración general, planificación y de participación social o ciudadana se contenían en el Decreto 156/1994, reformado en 1997. Este incipiente esquema se completaba con la creación de una serie de órganos colegiados de participación social adscritos a la Consejería: el Consejo Forestal Andaluz, el Consejo Andaluz de Caza y el Consejo Andaluz de Medio Ambiente, así como los Consejos Provinciales de Medio Ambiente y las Juntas Rectoras de los Parques Naturales.

Como se indicaba en la exposición de motivos de la Ley 6/1984, “El territorio andaluz ofrece la posibilidad de acometer una ordenación racional de todos los recursos naturales, subsanando en lo posible aquellos errores medioambientales que en el pasado han podido cometerse”. En cierta medida, constituye la anterior afirmación una suerte de legitimación para la intervención legislativa y administrativa autonómica en la conservación de espacios naturales, en una primera fase temprana de la construcción del Estado Autonómico. Ahora bien, más allá del carácter reivindicativo que destila este bloque legislativo, subyace una fuerte impronta de intervencionismo gubernamental en el ámbito medioambiental. Es quizá desde esta fase inicial, que se manifiesta por parte de la Administración autonómica una

insuficiente capacidad de interlocución con los diversos sectores afectados por la incipiente política ambiental en Andalucía. No puede pues extrañar las reticencias despertadas por la Agencia de Medio Ambiente durante los años ochenta en las poblaciones vinculadas a los nuevos espacios declarados objeto de protección por la Comunidad Autónoma.

Es notorio que el legislador autonómico, a través de la declaración de Parques, aprobación de PRUG, etc., establece limitaciones generales o específicas relativas a los usos y actividades en los espacios a proteger. Pero con ello sólo se viene a confirmar la dificultad para determinar los límites en la acción del legislador autonómico, frente al titular de derechos e intereses comprendidos en el interior de la zona objeto de tutela ambiental, que puede a su vez invocar la tutela de sus derechos. Recelos sin duda que alcanzan su momento crítico en la ausencia de instrumentos de planificación de los recursos de los espacios declarados protegidos previstos al tiempo de la aprobación de la Ley Inventario, que persistieron en muchos casos con posterioridad.

Este enfoque legislativo se completó inicialmente con la aprobación del I Plan de Medio Ambiente 1997-2000, que constituyó un complemento ineludible para fijar las prioridades de la administración andaluza en materia ambiental. Entre los puntos relevantes de la planificación auspiciada desde la administración autonómica podemos destacar “la potencialidad que presenta Andalucía para hacer viable un aprovechamiento racional de los recursos naturales que posee”, y vincular sus rendimientos al desarrollo endógeno de la Comunidad. Sin embargo, no se podía ignorar en el citado Plan la persistencia de déficits ambientales en materia de infraestructuras y equipamientos. El objetivo a conseguir no era otro que la consolidación de actividades socioeconómicas relacionadas con los espacios protegidos, que posibilitasen la mejora en la calidad de vida de las poblaciones afectadas por la tutela ambiental. Así se explica que entre los objetivos generales establecidos en el Plan

destacase “fomentar las actividades económicas compatibles con el medio ambiente”, situando a la protección ambiental en “el eje central de las actuaciones de desarrollo en el medio natural y en los diferentes sectores de la economía andaluza”. La consecución de nuevos objetivos y la profundización en los ya previstos se ha recogido en el II Plan de Medio Ambiente de Andalucía 2004-2010.

2.1. EL DESARROLLO LEGISLATIVO INICIAL

Se puede constatar un primer impulso legislativo en la Comunidad orientado, de un lado, a la protección de determinados humedales y, de otro, a organizar una estructura administrativa mínima para desarrollar una política ambiental propia, si bien es cierto que tanto el Torcal de Antequera como Doñana ya contaban con formulas de protección anteriores. Este inicial bloque normativo está compuesto por la Ley 1/1984, de declaración de la Laguna de Fuente de Piedra como reserva integral, la Ley 11/1984, de declaración de las zonas húmedas del sur de Córdoba, Zoñar, Amarga, Rincón, Tiscar, Los Jarales y El Conde como reservas integrales y la Ley 12/1984, de declaración de las Marismas del Odiel como Paraje natural y de la Isla de Enmedio y la Marisma del Burro como Reservas Integrales. La fundamentación jurídica de estas disposiciones no era otra que los artículos 13.7 y 41.2 del Estatuto de Andalucía, si bien el legislador asumía su elaboración de conformidad con lo preceptuado en la entonces vigente Ley de Espacios Naturales Protegidos de 1975 (art. 3). Destaca en las respectivas exposiciones de motivos de este bloque legislativo el reconocimiento por el legislador andaluz de la relevancia de estas zonas húmedas como hábitats de numerosas especies animales. El objetivo de las mismas no sería otro que configurar una protección específicamente adecuada a las características de estos espacios, con expresa limitación de derechos. Además, se esbozaba desde esta fase inicial de la legislación ambiental andaluza la previsión de

constituir los respectivos Patronatos encargados de velar por las normas establecidas en la zona de protección, así como la aprobación de los PRUG, si bien la singularidad de estas normas caracterizaba esta primera fase.

Es a partir de la aprobación por el legislador estatal de la Ley 4/1989 cuando comienza una segunda fase legislativa en la que se aborda la regulación con carácter general de la diversa problemática ambiental de la Comunidad. Este bloque normativo comprende la Ley 2/1989 por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección, la Ley 2/1992 Forestal de Andalucía, la Ley 7/1994 de Protección Ambiental y la Ley 1/1994 de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Posteriormente cabe destacar la aprobación de la Ley 5/1999 de Prevención y Lucha contra los Incendios Forestales así como la Ley 8/1999 del Espacio Natural de Doñana, la Ley 8/2003 de Flora y Fauna Silvestre y la Ley 3/2003 de declaración del Paraje Natural de Alborán como los instrumentos normativos ambientales de mayor alcance. También debemos citar el Decreto 155/1998 por el que se aprueba el Reglamento de Vías Pecuarias de la Comunidad Autónoma destinado a fundamentar el proceso administrativo orientado a la recuperación de las vías pecuarias y su puesta en valor, no solo desde el punto de vista del ocio y uso público de las mismas, sino como importante instrumento de conectividad entre espacios protegidos a través de su destino como corredor ecológico.

Con un perfil muy diferente pero de gran relevancia para la protección efectiva de los espacios naturales protegidos la Ley 7/2002 de Ordenación Urbanística de Andalucía ha venido a reglamentar un ámbito con creciente incidencia en la viabilidad de la protección de los mismos. Por último, la tutela ambiental, la protección de la biodiversidad y el desarrollo sostenible han tenido su renovada configuración en

el nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía (Ley Orgánica 2/2007) que le reserva el Título VII.

Ciertamente, la Ley 2/1989, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección incluye, junto a la regulación expresa de las medidas de protección, la declaración de determinados Parques Naturales. Aunque la incorporación de un inventario de espacios protegidos en el texto de la norma fue objeto de impugnación por presunta inconstitucionalidad, por carecer aquéllos de los preceptivos planes exigidos por el legislador estatal, lo cierto es que nuestro alto Tribunal confirmó la adecuación a la Constitución del citado inventario.

En efecto, el Tribunal Constitucional encardinó la resolución de esta cuestión en la línea marcada por la previa STC 102/1995 comentada con anterioridad, si bien una lectura detenida de la STC 163/1995 permite detectar alguna notable contradicción con lo afirmado por el mismo Tribunal en la citada sentencia. Es por ello que la Ley 2/1989 contiene desde su entrada en vigor una serie de disposiciones inmediatamente ejecutivas, como la declaración de utilidad pública o el reconocimiento de derechos de tanteo o retracto a favor de la administración.

Sin embargo, la resolución en sede constitucional de dichos conflictos no resultó suficiente para clarificar otros litigios que han subsistido en torno a espacios protegidos ubicados en Andalucía hasta tiempo reciente. Varios han sido los escenarios de esta confrontación. De un lado, podemos destacar la problemática respecto de la gestión del Parque Nacional de Doñana, en el que se produjeron posturas enfrentadas entre la administración estatal y la autonómica, con continuas interferencias que en nada han beneficiado a su gestión, como en el inicial Parque Natural de Sierra Nevada con posterioridad parcialmente declarado Parque Nacional. No obstante, también otras cuestiones no resueltas deben ser mencionadas, como la competencia estatal sobre Lugar Nuevo y

Contadero-Selladores insertos en el Parque Natural de Sierra de Andujar, o la extensión de las medidas de protección a una franja costera del Parque Natural de Cabo de Gata-Níjar. La reforma de la legislación reguladora de la gestión de los Parques Nacionales contenida en la Ley 4/1989 también acrecentó los conflictos. Podemos recordar así tras la atribución a la Consejería de Medio Ambiente de Andalucía en el Decreto 202/1997 del “ejercicio de las competencias propias en relación con los Parques Nacionales ubicados en el territorio” (art. 1b), la voluntad del legislador andaluz que se concretaba en “generar un modelo de desarrollo” para alcanzar la protección integral, el mantenimiento de los procesos ecológicos, la investigación científica y la preservación de la biodiversidad como percepción a la que responde la Ley 8/1999 del Espacio Natural de Doñana.

Por último, para ilustrar este conflictivo período baste recordar que el Consejo de Gobierno como el Parlamento de Andalucía presentaron recursos de inconstitucionalidad contra determinados preceptos de la reforma de la Ley 4/1989 relativos a la gestión de los Parques Nacionales. Sin embargo no ha sido esta la única fuente de fricciones, también la adopción de medidas de protección en la Isla de Alborán: el Real Decreto 1315/1997 por el que se establece una zona de protección pesquera en el mar Mediterráneo y en el litoral del Parque Natural de Cabo de Gata, han sido objeto de cuestionamiento ante el Tribunal Constitucional, tanto desde las instancias estatales como autonómica. En concreto se trataba del Conflicto positivo de competencias promovido por la Junta de Andalucía en relación con la Orden Ministerial de Agricultura, Pesca y Alimentación de 3 de julio de 1995 que establece la Reserva Marina de Cabo de Gata. Así como el Conflicto positivo de competencias promovido por el Gobierno de la nación contra el Decreto del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de Cabo de Gata. Recordemos que según el Alto Tribunal “la confluencia espacial de ambas

normas es el determinante de ambos conflictos positivos de competencias: la franja marítima de una milla de anchura situada en el límite éste y sur de dicho Parque". La STC 38/2002 resolvió finalmente ambos conflictos positivos de competencias.

2.2. LA LEY INVENTARIO DE ESPACIOS NATURALES DE ANDALUCÍA

Con esta norma, el legislador andaluz ha pretendido dotar a la Comunidad Autónoma de Andalucía de un instrumento legislativo completo, en el que la protección medioambiental se comprende en sentido amplio, estrechamente vinculada al fomento de la riqueza económica, de forma que el aprovechamiento ordenado de los recursos naturales repercuta directamente sobre la Comunidad. Ahora bien, el objetivo final que se persigue es la implicación de todos los sectores económicos para lograr una interacción entre protección de la naturaleza y desarrollo económico. Es precisamente el desarrollo económico el eje sobre el que ha girado la planificación teórica y ejecución posterior de la política ambiental de la Junta de Andalucía, si bien el entendimiento del modelo de desarrollo que se pretendía impulsar sobre hábitats y ecosistemas ha suscitado algunas dudas que más adelante será necesario precisar.

La Ley 2/1989 se ajustó en su planteamiento básico, así como en su contenido y desarrollo a la norma estatal, aunque introdujo nuevas figuras protegidas y amplió las superficies en las que se aplicarían medidas protectoras. En efecto, los espacios naturales protegidos se clasificaban en: Parques Naturales, Reservas Naturales Concertadas, Parques Periurbanos y Parajes Naturales. Cabe recordar que el art. 121 de la Ley 18/2003 ha incorporado la denominación de otros espacios naturales protegidos a través de la reforma del art. 2 de la Ley 2/1989. En concreto se trata de las Zonas de Importancia Comunitaria entendiendo por estas los espacios naturales protegidos que integran la red ecológica europea Natura 2000:

Zonas de Especial Protección para las Aves y Zonas Especiales de Conservación.

En cualquier caso y, como expresamente se señala en la Ley 2/1989, los niveles de protección pueden extenderse a nuevas superficies. Corresponde al Consejo de Gobierno a propuesta de la Administración andaluza, oído el Ayuntamiento afectado, la declaración de nuevos Parques Naturales. Por otra parte, puede ser objeto de intensificación en grado de protección espacios ya comprendidos en Parques Naturales (art. 8.2).

La aprobación del Inventario de Espacios Naturales objeto de protección especial se ha completado con el establecimiento de medidas adicionales de protección, para ordenar la gestión de los recursos naturales de la Comunidad en general y, con especial atención a los existentes en los espacios naturales a proteger (art. 1). El legislador andaluz ha previsto la planificación de los recursos naturales a través de los PORN, así como las actividades y usos compatibles con las actuaciones para la conservación de recursos y desarrollo de sectores económicos deprimidos, dentro de los límites especiales de las zonas objeto de protección. Por tanto, en estos Planes se contienen las disposiciones específicas en que se concretan no sólo las medidas conservacionistas, sino también las utilidades y aprovechamientos de los recursos naturales de cada uno de ellos. En suma, el riesgo de convertir las actividades tradicionales del ámbito rural en un elemento de ruptura del equilibrio ambiental parece muy elevado, por lo que se precisan instrumentos de planificación de los recursos para detener el deterioro ambiental.

Conviene recordar que las Reservas y Parajes Naturales declarados con anterioridad a la Ley 2/1989 disponían de los correspondientes PRUG, si bien se fueron posteriormente sustituyendo por los PORN, orientados especialmente a garantizar un régimen hídrico de los humedales así como a frenar los procesos de eutrofización.

En virtud del Decreto 95/2003, por el que se regula la Red de Espacios Protegidos de Andalucía y su Registro se ha constituido esta Red integrada por todos los espacios naturales protegidos de Andalucía. El citado Decreto define la Red “como un sistema integrado y unitario de todos los espacios naturales ubicados en el territorio de la Comunidad Autónoma que gocen de un régimen especial de protección en virtud de normativa autonómica, estatal y comunitaria o convenios internacionales”.

Actualmente la Red está constituida por 150 áreas protegidas sobre una superficie de 1.649.827 has (19,35% de la superficie andaluza) afectando a 308 municipios (39,87 % del total). En concreto Andalucía cuenta con 2 Parques Nacionales, 24 Parques Naturales, 28 Reservas Naturales, 32 Parajes Naturales, 37 Monumentos Naturales, 2 paisajes protegidos, 4 Reservas Naturales Concertadas y 21 Parques Periurbanos. Además se ha producido una inevitable superposición de figuras de protección ya que 20 humedales declarados en virtud del Convenio sobre la Conservación de los Humedales (RAMSAR) están incluidos en los espacios declarados por la administración andaluza, además de 9 Reservas de la Biosfera. Finalmente hay que incluir en esta enumeración, en aplicación del Convenio de Barcelona para la Protección del Medio Marino y de la Zona costera del mediterráneo y en desarrollo de su Protocolo sobre Zonas Especialmente Protegidas y la Diversidad Biológica en el Mediterráneo (ZEPIM), la consideración como ZEPIM de Cabo de Gata, la Isla de Alborán, los acantilados de Maro-Cerro Gordo y el Monumento Natural Arrecife Barrera de Posidonia (Roquetas de Mar). La Red de espacios naturales protegidos de Andalucía incluye también las figuras de protección derivadas de la normativa comunitaria (Directivas Aves y Hábitats). Al tiempo de escribir estas líneas se está completando la propuesta para designar como Lugares de Interés Comunitario (LIC) todos aquellos espacios susceptibles de dicha consideración a tenor de la citada legislación, ya que desde el Tribunal de Justicia de la Unión Europea se ha cuestionado el estado actual de la propuesta

andaluza (Asunto C-235/04), debiéndose incluir nuevos espacios suficientes en la Red Natura 2000 como más tarde se desarrollará.

Además hemos de reseñar que Cabo de Gata es el único Parque Natural andaluz que extiende su protección sobre el litoral con la preservación de 12.000 hectáreas marítimas. Quizá el dato más destacado es sin duda que los 22 Parques Naturales representan el 91% del total del territorio andaluz protegido y con influencia en más de 1.5 millones de población. Partiendo de estos datos, que duda cabe que en las páginas que siguen hemos de prestar una mayor atención a los Parques Naturales, si bien no debemos abandonar un tratamiento global de los espacios naturales más allá de su denominación precisa.

2.3. INSTRUMENTOS PARA LA GESTIÓN DE LOS PARQUES NATURALES

La gestión de los Parques ha estado orientada hacia el mantenimiento de sus recursos naturales, sin olvidar el impulso de actividades que contribuyan al desarrollo sostenible de las comarcas en que se incluyen (fomento del turismo interior, de la industria agroalimentaria y de los modos de producción compatibles), vinculando la conservación del medio con el progreso socioeconómico de las poblaciones afectadas. Para la consecución de estos objetivos, a la declaración de los Parques le ha sucedido, no sin cierto retraso, la de los correspondientes instrumentos de planificación. Respecto de los Parques creados por la Ley 2/1989 cabe decir que al no ser precedidos por la elaboración de instrumentos de planificación, se impidió inicialmente la participación de las poblaciones afectadas en el proceso previo a su creación, si bien permitió la planificación de los recursos de los mismos conforme a los preceptos de la citada norma. La creación del Parque Natural de Grazalema y de las Sierras de Cazorla, Segura y Las villas con antelación a la referida norma, posibilitó la regulación de las

actividades en los correspondientes espacios a través de los instrumentos respectivos de planificación, si bien posteriormente fueron objeto de aprobación sus respectivos PORN y PRUG.

Por lo que respecta a la gestión y coordinación de las Administraciones afectadas por la declaración de los Parques Naturales, ésta se ha llevado a cabo a través de la Junta Rectora que a su vez ha sido la encargada de velar por el seguimiento del respectivo PRUG, así como, con carácter general, de la concesión de las distintas autorizaciones que se precisen para la realización de actividades en el ámbito del Parque Natural.

Compete a la Junta Rectora el cumplimiento de la legalidad ambiental, actuar como órgano de participación ciudadana y de promoción del desarrollo sostenible, tanto en el interior del mismo con el de su entorno. Para la consecución de sus objetivos, la Junta Rectora propondrá la adopción de cuantas normas sean precisas para una más eficaz defensa de los valores ecológicos de estos espacios. Sin embargo, las sucesivas modificaciones legislativas han desdibujado el carácter de este órgano que si en su redacción inicial tenía por objetivos “la coordinación de las administraciones públicas” y “la colaboración ciudadana en la conservación del espacio protegido”, fue objeto de modificación sustancial, ya que en la reforma operada por la Ley 2/1995, se incorporó como función de las Juntas Rectoras la de “control, vigilancia y participación ciudadana en el cumplimiento de la legalidad ambiental y de la preservación de la finalidad ecológica y social del espacio natural protegido”. Desapareció pues la función de coordinación administrativa y se confirmó el control, vigilancia y participación ciudadana como funciones de las Juntas Rectoras con el Decreto 239/1997 (art. 2.1).

Pero la participación ciudadana pasa necesariamente por el filtro de la composición de la Junta Rectora, en la que la fuerte presencia de los representantes de las distintas instancias administrativas involucradas en la protección del espacio físico es notoria. No

siempre ha sido así, como queda dicho, la reforma introducida por la Ley 2/1995 priorizaba la presencia de los colectivos sociales sobre los representantes de las administraciones, pero esta posibilidad sólo constituyó un paréntesis en las previsiones del legislador anterior y posterior a esta modificación. La ley 6/1996 así como el Decreto 239/1997 vuelven a plasmar la presencia de los representantes de las administraciones cuantitativamente superior a las de los colectivos sociales, con una participación del sector empresarial considerablemente mayor que la de los colectivos vinculados directamente con la protección ambiental, dificultando con esta composición la plena consideración de aquellas como órganos de participación de la sociedad.

Aunque en la actualidad se asiste a una despolitización de la dirección de los espacios naturales, cabe recordar que desde su nacimiento hasta la consecución de suficiente implantación social e institucional de los espacios naturales protegidos, el Gobierno autonómico había optado por una dirección política, especialmente en los Parques Naturales. Además, se debe recordar el enfrentamiento entre Gobierno y oposición durante la IV Legislatura del Parlamento Andaluz respecto del nombramiento de los Presidentes de las Juntas Rectoras. Efectivamente en las recientes reformas de las Juntas Rectoras se ha optado por un modelo cualitativamente distinto en el que el Presidente de la misma no tiene vinculación política.

En todo caso, aun cuando la dinámica de las Juntas Rectoras exige un tratamiento individualizado en atención a las especiales características de cada Parque Natural, es notorio que la diversa problemática jurídica que genera la protección de espacios físicos por su interés ambiental, conforma una realidad pluridimensional en la que el ordenamiento jurídico juega un importante papel como garante de la resolución de conflictos de intereses entre particulares y administraciones competentes cuya discusión debe producirse en el seno de las Juntas Rectoras. En efecto, la existencia de núcleos de población en el interior de los espacios protegidos, la realización de

actividades tradicionales en ellos y la exigencia de diversas medidas ambientales para garantizar la protección efectiva de los citados espacios, ha generado un cuantioso mosaico de conflictos jurídicos que ha tenido en las Juntas Rectoras un primer nivel de debate y posible resolución.

Conviene no olvidar que en la protección ambiental llevada a cabo por las Juntas Rectoras se deben respetar, en todo caso, los derechos de los titulares afectados por limitaciones tanto las relativas a la propiedad, como en el desarrollo de las actividades tradicionales de la zona relacionadas esencialmente con la agricultura y la ganadería. La existencia de una variada titularidad de la propiedad, especialmente en el marco forestal, pero también referido a aprovechamientos de pastos o a ocupación de antiguas casetas forestales o viviendas abandonadas, demanda la realización de un riguroso estudio jurídico de su titularidad y régimen legal existente. En este sentido, determinadas situaciones de hecho que persisten en diversos Parques Naturales podrían requerir un procedimiento de legalización a través de las Juntas Rectoras por el tiempo transcurrido desde su inicial ocupación o aprovechamiento. Esta situación se puede ilustrar con las ocupaciones que tuvieron lugar a partir de roturaciones en el Parque Natural de Cazorla, Segura y Las Villas, si bien se plantea también en otros espacios protegidos como en el Parque Natural de Cabo de Gata a través de determinadas actividades agrícolas asociadas a los cultivos de invernadero o con algunas de las nuevas instalaciones hoteleras y de alojamiento rural. Atención especial se debe prestar al Decreto 37/2008 por el que se aprueba los nuevos PORN y PRUG de Cabo de Gata ya que para resolver determinadas situaciones consolidadas se puede llevar a cabo la legalización de algunas de ellas, pese a que se han producido al margen de la legalidad urbanística y ambiental aún en vigor.

Por lo que respecta a la propiedad forestal en los espacios naturales protegidos, con la convivencia de montes públicos, públicos consorciados, comunales

y privados exigen una previa delimitación de las superficies respectivas, un análisis de la titularidad de los mismos, deslindes y servidumbres sobre ellos que encuentran en las Juntas Rectoras los órganos más próximos y eficaces para llevar a cabo esta difícil tarea.

Una problemática diferente presentan los entornos de algunos espacios naturales costeros protegidos con ocasión de desarrollos urbanísticos no siempre respetuosos con el espacio protegido en los que recientes decisiones judiciales están imponiendo el derribo de dichas viviendas. En este sentido debe recordarse como diversos municipios cuentan con instrumentos de planeamiento urbanístico aprobados con posterioridad al PORN y PRUG de Parques Naturales que afectan a su término municipal. Además, en este ámbito es necesario precisar las estipulaciones contenidas en la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, así como del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA).

Por tanto, el régimen de autorizaciones administrativas, procedimientos y, en su caso, recursos reviste una importancia indudable. De igual modo, corresponde a estos órganos determinar la vigencia o extinción de concesiones u otras limitaciones impuestas a aquéllos, así como la situación registral de los mismos y la concesión de nuevas licencias o autorizaciones de conformidad con las previsiones contenidas en los respectivos instrumentos de planificación.

En suma, la zonificación de los espacios protegidos, el establecimiento del régimen jurídico específico (Reserva Nacional de Caza, Reserva de la Biosfera, Parque Natural, etc) y la supervisión y control administrativo sobre ellos, nos sitúan ante una complejo entramado jurídico, en el que conviven normas específicas como el PRUG y otros elementos de planificación del territorio o urbanísticos de ámbito municipal o comarcal en los que las decisiones adoptadas por las Juntas Rectoras tendrán un incontestable alcance al objeto de la observancia de la legalidad ambiental en estos espacios.

2.4. PREVISIONES LEGALES EN TORNO AL DESARROLLO SOSTENIBLE

Respecto del desarrollo socioeconómico de las poblaciones afectadas por la declaración de los Parques, la Ley 6/1996 de reforma de la Ley 2/1989 reiteró la consecución del desarrollo sostenible en el Parque y en su entorno, por lo que se hacía necesario aprobar un Plan de Desarrollo Integral para los municipios incluidos en cada Parque Natural y en su zona de influencia socioeconómica, para mitigar los efectos de la declaración de espacio protegido. El objetivo que se persigue con este Plan no es otro que la dinamización de las estructuras socioeconómicas, salvaguardando la estabilidad ecológica medioambiental, de conformidad con lo dispuesto en el PRUG.

El desarrollo económico de estos espacios y sus zonas limítrofes, también constituye un objetivo de la protección ambiental, es obvio que no debe descuidarse por las Juntas Rectoras, a tal efecto, la iniciativa privada y la libertad de empresa, deben de estar sujetas a una serie de limitaciones en el desarrollo de sus actividades, e incluso la aprobación de Planes de Desarrollo Sostenible para impedir un impacto negativo que pueda resultar irreversible para los hábitats teóricamente protegidos. Cabe señalar que en la actualidad se ha completado la elaboración de los correspondientes Planes de Desarrollo Sostenible (PDS) de la totalidad de los Parques Naturales de Andalucía.

La ordenación de las actividades y equipamientos de uso público se hará en función de los valores del Parque Natural, primando aquellas actuaciones cuyos efectos redunden en la situación socioeconómica general de los municipios del Parque Natural y su entorno, debiendo respetarse los usos tradicionales del Parque que no han incidido negativamente en la conservación de dicho espacio.

En todo caso se hace cada vez más necesaria la gestión de los espacios naturales protegidos orientada no sólo al control de cuantas intervenciones antropicas puedan ser incompatibles

con la protección ambiental, sino que también debe de observarse por las administraciones una cierta restricción a la hora de poner en marcha o apoyar proyectos que pudieran tener una incidencia negativa en aquellos espacios. Así una excesiva promoción turística de estos espacios, o la profusión de instalaciones hoteleras, telecabinas o campos de golf en los entornos de los espacios protegidos podrían tener consecuencias muy negativas para su preservación futura.

2.5. LA PLANIFICACIÓN DE LOS RECURSOS DE LOS PARQUES NATURALES

Cuestión de especial interés es la planificación de los recursos naturales de los Parques. Como ya se apuntó con anterioridad, el PORN nace con la finalidad de llevar a cabo la ordenación de los recursos naturales, en el ámbito correspondiente a la superficie que comprende el espacio protegido. El PORN va a constituir el instrumento de planificación ambiental básico, con el que se persigue conseguir entre diversos objetivos de carácter general, algunos estrechamente relacionados con los recursos naturales. No obstante, el correspondiente PORN ha introducido con carácter específico objetivos singulares de cada Parque atendiendo a las peculiaridades respectivas.

La gran virtualidad de los PORN desde la perspectiva de sus efectos, es su obligatoriedad para las administraciones como para los particulares, siendo de aplicación directa en el Parque, si bien, las directrices constituyen criterios orientadores para la ejecución de las diferentes actuaciones sectoriales que se deban desarrollar en él. En todo caso, las previsiones contenidas en el PORN son vinculantes para la elaboración de otros instrumentos de planificación: PRUG, Plan de Desarrollo Integral (PDI), Planes Técnicos, etc.

En relación al planeamiento territorial y urbanístico, cabe señalar que las normas contenidas en los PORN son directamente aplicables y prevalecerán

sobre aquéllos. Aunque la incidencia más intensa de las disposiciones del PORN recaerá sobre el suelo no urbanizable, bien es cierto que también se extenderá a otros suelos a través de la imposición de limitaciones concretas. Por lo que respecta a las disposiciones, planes, programas y proyectos sectoriales, deberán ajustarse a las normas y directrices contenidas en los PORN cuando afecten a recursos o valores protegidos. En los restantes supuestos, las previsiones de los PORN si bien tendrán carácter de directrices indicativas, deberán ser tenidas en cuenta en los instrumentos sectoriales. Las disposiciones generales sobre nuevas actuaciones en suelo no urbanizable exigirían la autorización de las actuaciones que se pretendan llevar a cabo en el Parque, a tal fin se debe seguir el procedimiento previsto en la Ley 2/1989 (art. 16). La solicitud de autorización debe ir acompañada de memoria descriptiva, previsión de efectos sobre los recursos naturales y plano de localización de la actividad urbana. En conclusión, cabe decir que las determinaciones del planeamiento urbanístico deberán sujetarse a las disposiciones de los PORN.

Es quizá la incidencia de la actividad urbanística en la gestión de los espacios naturales la que pone en evidencia la debilidad en general de las figuras de planeamiento, para ordenar adecuadamente los procesos urbanísticos, en sus respectivos ámbitos municipales afectados por espacios protegidos. Ciertamente esta insuficiencia es el resultado acumulativo de diversas causas como la insuficiencia de instrumentos de planeamiento urbanístico en algunos ayuntamientos o, incluso la mera carencia de estos instrumentos, o la exclusiva disposición de normas subsidiarias de planeamiento. También es cierto que junto a la manifiesta situación de debilidad urbanística por la escasa entidad de los correspondientes instrumentos de planeamiento en una fase inicial, se debe destacar los muy limitados medios de gestión destinados a llevar a cabo el control de la actividad urbanística y de edificación. Además en algunos de los procesos constructivos se detecta un elevado nivel de autoconstrucción, así como la casi inexistente previsión municipal de

exigencia de proyecto para la obtención de licencia de obra mayor.

El análisis de la insuficiencia de los instrumentos de planeamiento urbanístico quedaría incompleto sin recoger aquí un verdadero fenómeno de generalizada indisciplina urbanística que alcanza, tanto a los municipios de costa como del interior afectados por la presencia de espacios protegidos en su término municipal, con prácticas que constituyen verdaderos incumplimientos del ordenamiento urbanístico. Todo ello pese a que entre los objetivos específicos del PORN se incluyen habitualmente el control de los procesos de urbanización ilegal en el suelo no urbanizable de los espacios protegidos, por cuanto constituyen una clara amenaza a la integridad paisajística y a los recursos naturales de aquéllos. Recuérdese como la Ley 4/1989 en su artículo 19 ya preveía que “los Planes rectores prevalecerán sobre el planeamiento urbanístico. Cuando sus determinaciones sean incompatibles con las de la normativa urbanística en vigor, ésta se revisará de oficio por los órganos competentes”. Sin embargo, los incumplimientos del ordenamiento urbanístico alcanzan tanto al planeamiento, en la medida en que resulte insuficiente y no se acomode con las disposiciones de los instrumentos de planificación ambiental, a la ejecución del planeamiento cuando aquél existe, en el media en que no se ajusta a sus previsiones, así como a la insuficiente intervención en el ejercicio de las facultades dominicales relativas al uso del suelo y edificación. Por tanto, junto a la inactividad en algunos casos de la Administración local o autonómica en disciplina urbanística hay que destacar los incumplimientos de la función social de la propiedad, especialmente por los propietarios en el suelo no urbano de especial protección en los espacios protegidos.

Baste recordar que la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía indica como suelo no urbanizable el sujeto a régimen de protección por la legislación dirigida a la preservación de la naturaleza, la flora y la fauna, el patrimonio histórico o cultural o del medio ambiente en general (art. 46.1), añadiendo que en el suelo no urbanizable de especial protección sólo

podrán llevarse a cabo segregaciones, obras y construcciones o edificaciones e instalaciones previstas y permitidas por el Plan General de Ordenación Urbanística o el Plan especial, que sean compatibles con el régimen de protección a que esté sometido, estando sujetas a su aprobación y en su caso concesión de licencias (art. 52.2).

No obstante todo lo anterior, cabe cuestionar que los instrumentos de planificación ambiental de los espacios naturales hayan alcanzado su objetivo, ya que presentan serios problemas de vinculatoriedad jurídica efectiva. Teóricamente, ya lo hemos indicado, los instrumentos de planificación ambiental configuran un parámetro normativo de aplicabilidad inmediata, no sólo para la gestión administrativa de los espacios protegidos, sino en general para todas las actividades públicas y privadas de potencial incidencia en los recursos naturales que se desarrollan dentro de los espacios naturales protegidos. No cabe duda de la configuración jurídico-normativa de los citados planes, pero es necesario subrayar su inevitable carácter justiciable, sobre la base inicialmente de haber sido plasmados en forma de norma de naturaleza reglamentaria, publicada como Decreto del Consejo de Gobierno (Decreto 227/1999). Este dato implica ya un potencial procesal que no debe ser menospreciado, puesto que independientemente del éxito de una futura alegación en la esfera jurisdiccional, lo cierto es que pueden actuar como parámetros de la legalidad de una actividad pública o privada en hipotética contradicción con las indicaciones ambientales que allí se contienen. Esta exigencia ya se recogió en la Ley 4/1989, indicando el carácter obligatorio y ejecutivo de las materias reguladas en los PORN, constituyendo sus disposiciones “un límite para cualesquiera otros instrumentos de ordenación territorial o física, cuyas determinaciones no podrán alterar o modificar tales disposiciones”.

Por lo que respecta a normas y directrices relativas a la ordenación de los recursos naturales contenidas en los PORN, éstas han alcanzado a los recursos edáficos y geológicos, los recursos hídricos, atmosféricos, flora y fauna silvestre, recursos forestales, recursos ga-

naderos, agrícolas, cinegéticos, paisajísticos y del patrimonio cultural, así como a las vías pecuarias. Especial interés presenta la recuperación de estas vías, tanto por su uso público como por su carácter de corredor que puede servir para romper el aislamiento de los espacios protegidos y favorece su intercomunicación. Una consideración más detenida de cada uno de los recursos obligará a su armonización con los posteriores desarrollos legislativos que inciden en su gestión. En este sentido cabe recordar como los recursos forestales quedan sujetos a las estipulaciones de la Ley 2/1992 Forestal de Andalucía, el Reglamento Forestal de 1997 y el Plan Forestal Andaluz. Por cuanto hace referencia a la protección de la diversidad genética del patrimonio natural, conservación de hábitats y ecosistemas se ha de atender a las estipulaciones de la Ley de Protección y Conservación de la Fauna y la Flora Silvestre como a la Ley de la Caza y de la Pesca de Andalucía.

2.6. LAS TÉCNICAS DE ZONIFICACIÓN Y SU EFICACIA REAL

La zonificación general de usos y actividades alcanza un elevado protagonismo en los PRUG para determinar el régimen jurídico de las distintas zonas de los espacios a proteger en función de sus objetivos de gestión territorial. Ahora bien, el despliegue sucesivo de los instrumentos de protección, a través de diversas declaraciones de Parques Naturales, refleja una línea coherente en la delimitación de zonas, aun cuando su terminología inicialmente no coincidía, dependiendo del momento de declaración de los Parques con anterioridad o posterioridad a la Ley 2/1989, como antes se ha indicado.

La trascendencia de estos instrumentos de planificación no puede ser ignorada, especialmente porque deberían haber marcado la nueva orientación del intervencionismo administrativo en la gestión de los espacios protegidos, abriendo a los diversos colectivos afectados el diálogo permanente sobre las actuaciones a desarrollar en ellos, así como las estra-

tegias más apropiadas para una eficaz conservación de los mismos. Sin embargo no siempre se han alcanzado estos objetivos como pone de manifiesto la realidad de algunas actividades en el ámbito de diversos espacios protegidos.

En efecto, incluso con el reforzamiento con normas estatales y autonómicas de los objetivos contenidos en los instrumentos de planificación ambiental de los espacios naturales protegidos, no siempre ha sido posible conseguir un equilibrio entre el desarrollo económico y la protección y conservación efectiva de los valores ambientales que justificaron la declaración como espacio protegido. Si en un primer momento se pretendió poner freno a la indisciplina urbanística no parece haber sido un logro efectivo en los entornos de algunos espacios naturales protegidos emblemáticos. En efecto las sucesivas normas estatales han establecido un marco de referencia que, sin embargo, no siempre ha sido atendido. Así, la Ley 6/1998 sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, contenía estipulaciones precisas en cuanto a la tipología de suelo no urbanizable, de un lado, por mandato legal en aplicación de normativa sectorial (forestal, espacios naturales por lo que en este apartado alcanza) destacando el sentido literal de la norma, en la medida en la que estos espacios deberían incluirse de modo tal que el mandato del legislador resulta bastante concluyente para el redactor del planeamiento urbanístico (art. 9.1). Sin olvidar que también podría tener cabida en el suelo no urbanizable aquel que “el planeamiento general considerase necesario preservar por los valores (...) forestal (...) o por sus riquezas naturales, así como aquellos otros que considerase inadecuados para un desarrollo urbano” (art. 9.2).

La reciente Ley 8/2007 de Suelo expresamente indica que “la utilización de los terrenos con valores ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos que sean objeto de protección por la legislación aplicable, quedará siempre sometida a la preservación de dichos valores, y comprenderá únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que

aquella legislación expresamente autorice” (art. 13.4). Pero la mayor incidencia práctica de este precepto es la relativa a las garantías frente a la desprotección de espacios previamente incluidos en la Red Natura 2000. El riesgo es real para determinados espacios protegidos incluidos en la Red Natura 2000 también de nuestra Comunidad y por ello el legislador ha querido frenar hipotéticos cambios de uso del suelo en estos espacios. Así, se indica que “Sólo podrá alterarse la delimitación de los espacios naturales protegidos o de los espacios incluidos en la Red Natura 2000, reduciendo su superficie total o excluyendo terrenos de los mismos, cuando así lo justifiquen los cambios provocados en ellos por su evolución natural, científicamente demostrada. La alteración deberá someterse a información pública, que en el caso de la Red Natura 2000 se hará de forma previa a la remisión de la propuesta de descatalogación a la Comisión Europea y la aceptación por ésta de tal descatalogación (art. 13.4). Ciertamente este precepto creemos que está llamado a tener gran relevancia en atención a numerosas prácticas detectadas de desprotección de espacios inicialmente propuestos en las listas formuladas por las Comunidades Autónomas para su inclusión como LIC. La Ley 45/2007 para el desarrollo sostenible del medio rural insiste en la idea de la compatibilidad del desarrollo urbanístico y el mantenimiento del medio ambiente, limitando éste a la disponibilidad de agua y a una ordenación territorial previa con especial atención a los municipios localizados dentro del área delimitada por la Red Natura 2000 (art. 33.1). En idéntico sentido, la Ley 42/2007 del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad reitera esta exigencia actualizada (art. 18.2); el legislador hace hincapié en la justificación de la descatalogación de una zona inicialmente incluida en la Red Natura 2000 (art. 48)

La designación por parte de los Estados de las zonas especiales de conservación constituye la obligación esencial para éstos derivada de la Directiva Hábitats, al objeto de crear una red ecológica europea (Red Natura 2000) que garantice el restablecimiento y mantenimiento de los hábitats naturales en un estado

de conservación favorable. La última condena al Estado español resuelve el Asunto C-235/04 por la incompleta formulación de listas de lugares de interés comunitario de diversas Comunidades Autónomas entre las que se encuentra Andalucía.

El TJCE ha afirmado que “el Reino de España no se ha esforzado en dividir el territorio español en función de criterios ornitológicos, que permiten identificar las ZEPA, sino que se ha limitado a invocar la existencia de regiones biogeográficas, las cuales no suponen una base comparable a las CCAA para la creación de una red que cubra la Comunidad de manera más o menos uniforme, uniformidad necesaria para conseguir un valor de referencia que sea comparable en todos los Estados miembros”. Además, la distribución interna de competencias no exime de responsabilidad al Estado español ya que “por la importancia y la coherencia de una zona considerada como la más adecuada para la conservación de determinadas especies (...) el hecho de que esta zona se extiende por tierras de varias regiones no puede ser motivo para que los Estados miembros eludan las obligaciones que les incumben en virtud del artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva 79/49”. En suma se condena al Reino de España “al no haber clasificado como zonas de protección especial para las aves territorios suficientes en superficie en las Comunidades Autónomas de Andalucía, Baleares y Canarias y territorios suficientes en número en las Comunidades Autónomas de Andalucía, Baleares, Canarias, Castilla-La Mancha, Cataluña, Galicia y Valencia para ofrecer una protección a todas las especies de aves enumeradas en el Anexo I de esta Directiva”.

Por tanto y en lo que a Andalucía corresponde respecto del asunto C-235/04, en el que se ha resuelto que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del art. 4, apartados 1 y 2 de la Directiva 79/409, parece evidente que al no haber clasificado como ZEPA territorios suficientes en superficie en la Comunidad Autónoma de Andalucía y territorios suficientes en número se ha producido una vulneración del ordenamiento comunitario ambiental. Se hace pues necesario que desde la administración

autonómica se propongan nuevos espacios destinados a lograr la conectividad ecológica del territorio, estableciendo corredores ecológicos entre los espacios naturales protegidos. Además, según la Comisión Europea los humedales de importancia internacional, identificados como zonas importantes para la conservación de aves de la albufera de Adra y de los Embalses de Cordobilla y Malpasillo en Andalucía no habían sido designados como ZEPA al final del plazo señalado en el dictamen motivado aunque haya tenido lugar con posterioridad al plazo fijado en el mismo.

3 ■ ESPECIAL CONSIDERACIÓN DE LOS PARQUES NACIONALES DE ANDALUCÍA Y SU GESTIÓN AUTONÓMICA

Parcialmente la regulación de los Parques Nacionales fue modificada por la Ley 41/1997, como consecuencia de la ya citada STC 102/1995. En este sentido, se produjo una actualización normativa indudable que permitió adecuar la normación de los Parques a las nuevas exigencias del ordenamiento ambiental, que si bien vino a configurar un ámbito de gestión compartida en los Parques Nacionales por parte del Estado y las Comunidades Autónomas, sin perjuicio del diseño por el Estado de los criterios básicos de la Red de Parques Nacionales, no fue una reforma a fondo de la norma que introdujese claridad en la gestión de estos espacios protegidos. Pero el posterior desarrollo legislativo para adecuar a la STC 102/1995 la regulación de las competencias estatales y autonómicas sobre Parques Nacionales precisa algunas consideraciones, ya que la Ley 41/1997 ha posibilitado el rediseño de la estructura orgánica para la gestión y administración de los Parques Nacionales, así como las funciones que asumen las Comunidades Autónomas y las correspondientes al Estado, previo establecimiento de las formulas necesarias para la colaboración entre ambas Administraciones en su gestión.

Por esta razón fueron impugnados de inconstitucionalidad algunos de los preceptos relativos al régimen

normativo de los Patronatos de los Parques Nacionales, así como la capacidad del Estado para regular la organización administrativa de aquéllos. Además, para posibilitar la elaboración de los PORN y PRUG correspondientes, el legislador estatal aportaba de un lado, la determinación en sede de la Administración General del Estado, de los criterios que deben contemplarse en estos instrumentos de planificación, lo que constituiría una asunción estatal de competencias de la mayor trascendencia.

Entre las novedades que presentaba la reforma legislativa operada por la Ley 41/1997 destacaba, la incorporación a la Red estatal del Parque Nacional de Aiguës Tortes y Estany de Sant Maurici gestionado íntegramente desde la Generalitat de Catalunya. Aun cuando su gestión y financiación continuaba dependiendo de la Generalitat su inclusión en la Red estatal no afectaba a la singularidad en el modelo de gestión de este Parque Nacional frente a la cogestión estatal y autonómica de los restantes. Esta fue, entre otras, una de las razones que llevaron a las Comunidades Autónomas de Andalucía y Aragón a plantear la inconstitucionalidad de la Ley 41/1997.

Precisamente constituye la resolución de aquellos recursos la nueva doctrina del Tribunal Constitucional que ha permitido la gestión de los Parques Nacionales intracomunitarios por Andalucía. En concreto nos hemos de referir a la STC 81/2005, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad presentado por el Parlamento de Andalucía contra la Ley 3/1999 que declaró el Parque Nacional de Sierra Nevada, la STC 100/2005, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, contra dicha norma y la STC 101/2005, en la que la impugnación del gobierno andaluz se dirigía en este caso contra el Real Decreto 1803/1999, por el que se aprobaba el Plan Director de la Red de Parques Nacionales.

En suma, el legislador estatal a través de la reforma operada por la Ley 41/1997 se limitó a dar cumplimiento al contenido de la Sentencia 102/1995 sin aprovechar la ocasión para actualizar otros

aspectos incompletos o insuficientes de la misma. La posterior jurisprudencia constitucional ha concretado la inconstitucionalidad del modelo de gestión compartida de los Parques Nacionales (STC 194/2004) con una consideración particular al caso de la ley que declaró Parque Nacional de Sierra Nevada (STC 81/2005), la competencia en materia de infracciones ambientales en el interior de los Parques Nacionales (STC 100/2005), así como los límites competenciales del Estado en la elaboración del Plan Director de la Red de Parques Nacionales (STC 101/2005). Esta secuencia jurisprudencial ha obligado a operar otra reforma del sistema, que ha propiciado la transferencia a la Junta de Andalucía de las competencias y la organización administrativa para su gestión de los Parques Nacionales de Doñana y Sierra Nevada. No falta en esta jurisprudencia el reconocimiento de una competencia residual última a favor del Estado para “la defensa del interés general y del derecho a un medio ambiente adecuado”, que según el Alto Tribunal podría requerir “la intervención del Estado, para evitar daños irreparables”. Es en este sentido en el que la doctrina emanada del Tribunal Constitucional en las sentencias ya mencionadas precisa alguna consideración, dado que en la misma se concretaba el alcance así como el margen de actuación de la administración autonómica en la gestión de los Parques Nacionales andaluces.

Pues bien, la impugnación por el ejecutivo andaluz del Real Decreto 1803/1999 por el que se aprobaba el Plan Director se fundamentaba en el entendimiento por parte del recurrente de inconstitucionalidad de que en esta norma se atribuye la consideración de legislación básica a las directrices contenidas en el citado Plan “de obligado cumplimiento”, y por ello, se estaría produciendo una invasión competencial de la Comunidad Autónoma. Sin embargo, entiende el Tribunal que la consideración del Plan Director como directrices para la ordenación de los recursos naturales tiene ajuste constitucional en cuanto que tiene carácter básico, pese a que “la impugnación concreta de dichas <<directrices>> queda abierta, pues las mismas pudieran vulnerar las competencias autonó-

micas por su grado de detalle”. Considera el Tribunal Constitucional que el Plan Director de la Red de Parques Nacionales, con carácter genérico, “se configura como el más elevado instrumento planificador de todos los parques existentes”, y por tanto, cabe otorgar carácter básico a un instrumento como éste, que tiene una finalidad conservacionista de primera magnitud”. Sin perjuicio de una valoración general del mismo ubicable en el marco de la legislación básica, es evidente que algunas de las materias concernidas por el mismo invaden competencias específicas de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, a la luz de dicha jurisprudencia cabe afirmar que el Plan Director de la Red de Parques Nacionales prefigurarán la ordenación de los recursos en los Parques Nacionales radicados en Andalucía.

De otra parte, la financiación a través de subvenciones a los municipios integrados en los Parques Nacionales reviste una gran trascendencia. El legislador estatal también ha incidido en la promoción del desarrollo socioeconómico sostenible de las poblaciones que cuenten en su territorio con Parques Nacionales, facilitándose las inversiones tendentes a viabilizar económicamente las actividades tradicionales, a fomentar aquellas actividades compatibles con la conservación del medio ambiente y del patrimonio arquitectónico. Precisamente, a las poblaciones que se verán afectadas en el futuro por la declaración de Parque Nacional se les garantiza la recepción de fondos para su sostenibilidad. En este sentido debemos recordar que fueron objeto de impugnación de inconstitucionalidad el Real Decreto 940/1999 de ayudas en las áreas de influencia de los Parques Nacionales y la Orden del Ministerio de Medio Ambiente 2927/2004 por la que se establecían las bases reguladoras y se convocaban subvenciones para la realización de actividades privadas por parte de las asociaciones, federaciones, confederaciones y uniones que persiguiesen finalidades ajustadas a los principios inspiradores de la Ley 4/1989 durante el ejercicio 2004. El punto de partida adoptado por el Tribunal no ha sido otro que diferenciar la competencia subvencional y la financiación ordinaria de los

Parques Nacionales. Las especiales características que revisten la financiación de la gestión ordinaria y habitual de los Parques Nacionales exige ser considerada inconstitucional la previsión legal en la medida en que constituye “el correlato financiero” de la gestión conjunta de los Parques considerada ya inconstitucional con anterioridad. Ahora bien, la argumentación del Tribunal varía cuando se plantea la impugnación de la competencia del Gobierno del Estado para aprobar el Plan de Desarrollo Sostenible en el que se incardinan las ayudas económicas y financieras relativas al entorno social del Parque. En efecto, la aprobación de dicho Plan por el Gobierno mediante Real Decreto no supone vicio de inconstitucionalidad, sino manifestación de la idea de que la coordinación “conlleva un cierto poder de dirección”, que es “consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado” (STC 194/2004).

Así, a la luz del Tribunal el legislador estatal solo ha pretendido “incentivar la integración voluntaria de fuentes de financiación procedentes de las diversas Administraciones Públicas, lo que responde a la posibilidad de que dichas Administraciones cooperen entre sí para obtener los mejores resultados en sus políticas”. La consecuencia práctica que se deriva de este enjuiciamiento es el reconocimiento de un protagonismo decidido del Gobierno del Estado en los proyectos de financiación de las áreas de influencia socioeconómica de los Parques Nacionales que deberán al menos soportar las Comunidades Autónomas o coordinarse en dichos proyectos con el Estado (STC 81/2005). Por tanto, en esta materia se hace necesaria la coordinación entre la Junta de Andalucía y la Administración General del Estado.

Por último, cabe recordar que en el ámbito competencial estatal para dictar la normativa básica en medio ambiente se ha procedido a determinar las infracciones administrativas muy graves, graves y leves en la Ley 3/1999 por la que se crea el Parque Nacional de Sierra Nevada. El Tribunal Constitucional sin embargo considera que aun cuando estamos ante “un régimen

sancionatorio ciertamente amplio”, no cabe su inconstitucionalidad, ya que “nos hallamos en uno de esos supuestos en que la normativa básica estatal puede tener mayor amplitud, en aras de la relevancia que el régimen sancionador tiene para la preservación del espacio privilegiado” además de que no agota el margen para ejercer su competencia la Comunidad Autónoma (STC 100/2005).

En suma, a la luz de la reciente jurisprudencia constitucional sobre Parques Nacionales, se ha procedido al traspaso de las competencias del Estado a la Comunidad Autónoma sobre los Parques Nacionales intracomunitarios, el alcance de dicha competencia ha de ser entendido de conformidad con esta casuística jurisprudencial. El bloque normativo que ha hecho posible la asunción de competencias en ambos Parques Nacionales comprende el Decreto 955/2005 sobre ampliación de medios adscritos a los servicios traspasados a la comunidad Autónoma e materia de conservación de la naturaleza, el Real Decreto 712/2006 por el que se amplían las funciones y servicios de la Administración del Estado traspas-

sados a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de conservación de la naturaleza respecto de los Parques Nacionales de Doñana y Sierra Nevada y el Decreto 447/2007 sobre ampliación de medios personales y económicos. El Decreto 137/2006 de la Junta de Andalucía completa el cuadro de funciones que se reserva la Administración del Estado y las funciones y servicios que asume la Comunidad Autónoma respecto de ambos espacios protegidos. Por tanto, son relevantes las funciones que se reserva la Administración del Estado al objeto de determinar el alcance de la competencia de la Comunidad Autónoma: establecimiento del marco básico general de la Red de Parques Nacionales, la coordinación de la misma, así como la elaboración y aprobación del Plan director de la citada Red “que constituye el instrumento básico de la ordenación de ésta”. No obstante todo lo anteriormente indicado, la gestión integral por la misma Administración de los Parques Nacionales de Doñana y Sierra Nevada y de sus entornos protegidos como Parques Naturales debe contribuir a la consecución de una mayor eficacia en dicha protección ■