

Restauración Ambiental de Zonas Húmedas: Convenio Ramsar

Prof. Dr. Santiago M. Álvarez Carreño
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Murcia (España)



1

Reflexiones iniciales

- **Unos ecosistemas esenciales en estado de degradación**
- **Heterogeneidad:** art. 9. 3 y del art. 25 (Catálogo Español de Hábitats en Peligro de Desaparición) LPNB → RD 435/2004, de 12 de marzo, que regula el Inventario Español de Zonas Húmedas (IEZH): lagunas, deltas, marismas, albuferas, llanuras aluviales, estuarios, manglares, turberas, prados húmedos
- También son humedales: charcas, ramblas, hoyas, graveras, balsas, bodonales, salinas y saladares, azudes, embalses y pantanos.
- Incluye también: nacimientos, juntas, esteros, barrancos, turberas, planas, prados, dunas, junciales, marjales, pequeñas islas, desembocaduras, marismas, bahías y estuarios, incluso lagunas de depuradoras
 - art. 3 y Anexo I RD 435/2004.
 - IEZH accesible en <https://www.miteco.gob.es/>.
- Complejidad / carácter técnico: ej. determinación o no como zona húmeda de algunos tipos de hábitat de prados y pastizales.

2

Reflexiones iniciales

- Ministerio para la Transición Ecológica (estimaciones): entre 1970 y 2015 reducción de humedales en un 35% (tres veces más de la tasa de pérdida de masas boscosas).
- Primera mitad siglo XX: desaparición de hasta el 60 % de los ecosistemas húmedos originales del país (MITERD, *Informe con motivo del Día Internacional de los Humedales y 50 aniversario del Convenio Ramsar*, Madrid (accesible en <https://www.miteco.gob.es/>).
- Hoy: sólo el 12 % catalogado como “bien conservado”. 24 % se categoriza como “estado pobre”. 30 % como “muy pobre” (MITERD (2023), *Situación actual y perspectivas de conservación y restauración de los humedales españoles hasta 2030*. <https://www.miteco.gob.es/>).
- Mundo (imágenes satelitales): últimos 30 años superficie de 173.000 km² transformada de área acuática a terrestre (humedales drenados). Otros 115.000 km² camino inverso: inundados para construir embalses u otras infraestructuras.
- Críticas de la doctrina administrativista:
 - LÓPEZ RAMÓN, F. (1981), “Consideraciones sobre el régimen jurídico de las marismas”, *Revista de Administración Pública*, núm. 96, 1981, pp. 33-70
 - DELGADO PIQUERAS, F., *Derecho de Aguas y Medioambiente. El paradigma de la protección de humedales*, Tecnos, Madrid, 1992 (ISBN 84-309-2166-4)
 - DELGADO PIQUERAS, F. (1992), “Régimen jurídico del agua y la protección de los humedales en Italia”, *Revista de Administración Pública*, núm. 129, pp. 459-512
 - CALVO CHARRO, M. (1995), *El régimen jurídico de las zonas húmedas*, Ed. Instituto Pascual Madoz, Madrid.
- ESTEVE PARDO: “la posición del Derecho ante las zonas húmedas... ha variado por completo en los últimos cuarenta años y expresa bien a las claras la nueva percepción social de estos recursos y su consideración medioambiental”

3

Aves migratorias

- Ruptura de la ruta migratoria o de sus espacios de salida/llegada: situación de riesgo.
- Daño a adaptabilidad migratoria → alteración de “condición adaptable” para poder migrar (se rompen las condiciones que la producen)
- Traslado del peso de la protección a otro lugar: si en las especies residentes en peligro y/o endémicas el peso está en la conservación del hábitat y, con él, de sus condiciones de existencia; en el caso de las especies migratorias, el peso también está en la no desaparición de las condiciones que permiten su capacidad de migrar.
- Especies migratorias exigen y justifican la protección de numerosos lugares como puntos de recarga natural del hecho migratorio (régimen protector diferente al común para las especies en peligro: protección periférica correspondiente de los espacios naturales que las cobijan) → parte de su protección esencial debe ser itinerante y, por tanto, en gran medida no es compatible con la protección estática de espacios naturales (ALLI TURRILLAS)
- Art. 4. 2 Directiva de Hábitats: “Los Estados miembros tomarán medidas semejantes con respecto a las especies migratorias no contempladas en el anexo I cuya llegada sea regular, teniendo en cuenta las necesidades de protección en la zona geográfica marítima y terrestre en que se aplica la presente Directiva en lo relativo a sus áreas de reproducción, de muda y de invernada y a las zonas de descanso en sus áreas de migración. A tal fin los Estados miembros asignarán una particular importancia a la protección de las zonas húmedas y muy especialmente a las de importancia internacional”
- *Infracciones y sanciones previstas en relación a la destrucción de biotopos* → art. 82. 1, letra o) LPNB y, vertiente penal, arts. 332 y 334 del Código Penal.

4

Espacios emblemáticos

- [Doñana](#)
- Tablas de Daimiel ([Manifiesto científico en defensa de las Tablas de Daimiel: Salvemos el humedal desde el conocimiento científico](#))
- Albufera de València
- Delta del Ebro
- Mar Menor
- El Hondo (Elche)
- ... - otras tantas zonas húmedas muestran signos de degradación (relevancia jurídica: cierta escala / importancia ecológica / importancia social) → importancia dictamen científico
- CCAA: no informan de datos necesarios para actualizar INZH
- 764 sitios (superficie: 235.000 hectáreas) → no completo (humedales desecados o degradados) → recuperación / restauración (Convenio Ramsar)
- Situación preocupante: SEO/BirdLife (2022), *Humedales Ramsar en España: en Alerta* (<https://seo.org>).

5

PROTECCIÓN JURÍDICA DE LOS HUMEDALES: EVOLUCIÓN HISTÓRICA

- La desecación como finalidad (erradicación de humedales: “saneamiento de los terrenos encharcados”)
- Las zonas húmedas en las Ley de Aguas de 1866-1879: «aguas muertas o estancadas»
- La Ley de Puertos de 1880: humedales marítimos («charcos, lagunas o estanques de agua de mar» -art. 11): “concesiones de marismas” (concesiones desecatorias de carácter perpetuo –hasta 1964: Ley Patrimonio del Estado: 99 años)
- Ley CAMBÓ, de 24 de julio de 1918 (Ley de Desecación y Saneamiento de Lagunas, Marismas y Terrenos pantanosos): terrenos saneados pasan a propiedad privada
- Decreto-Ley de Puertos de 1928 (mantiene tendencia desecadora)
- Regulación de las zonas húmedas en la segunda mitad del siglo XX: cambio de percepción a nivel internacional (retraso en España)
- Dato importante: consecuencia tradicional política erradicadora desecado en 200 años (desde comienzos del s. XIX) 60 % zonas húmedas españolas (pérdida de superficie + efectos fragmentación ecosistemas)

6

EL DERECHO INTERNACIONAL EN LA DEFENSA DE LOS HUMEDALES

- Preocupación por protección de zonas húmedas a nivel internacional (UICN, UNESCO, Consejo de Europa ...)
- Convenios internacionales que ayudan a su protección:
 - Convenio de Barcelona para la protección del Mediterráneo' 76
 - Convenio de Bonn sobre la Conservación de las Especies Migratorias de las Aves Silvestres' 79
 - Convenio de Berna relativo a la Conservación de la Vida Silvestre y del Medio Natural en Europa' 79

7

EL DERECHO INTERNACIONAL EN LA DEFENSA DE LOS HUMEDALES

- Convenio de Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica (CDB)'93:
 - [Decenio sobre la restauración de los ecosistemas 2021-2030](#)
 - Objetivo: apoyar / ampliar esfuerzos iniciados para detener / invertir/ prevenir degradación futura de ecosistemas / aumentar conciencia sobre importancia [restauración](#)
- Conferencia de la ONU sobre el Agua 2023 (22-24 marzo): Desafío del Agua Dulce (*Freshwater Challenge*) → la mayor iniciativa de restauración de ríos, lagos y humedales degradados (ecosistemas fundamentales para hacer frente al empeoramiento de las crisis mundiales del agua, el cambio climático y la naturaleza). Objetivo: restaurar 300.000 km de ríos / 350 millones de hectáreas de humedales para 2030.
- Otras iniciativas ONU: ["Decenio internacional para la acción Agua para el Desarrollo Sostenible 2018-2028"](#): logro de los objetivos/ metas sobre el agua (convenios internacionalmente + Agenda 2030 (<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>)).
- ODS 6, apdo. 6: proteger / restaurar en 2020 los ecosistemas relacionados con el agua (montañas/bosques/humedales/ríos/acuíferos/ lagos.
 - Indicadores: [Sustainable Development Solutions Network](#)
- Base: agua como derecho humano (Resolución A/RES/64/292, de 28 de julio de 2010, de la Asamblea General ONU que declara el principio del Derecho Humano al Agua y al Saneamiento)

8

Principales OBJETIVOS de la Estrategia sobre Biodiversidad (marco COP 15 de biodiversidad)



CREAR ZONAS PROTEGIDAS en, al menos:

- **El 30 % del suelo (Europa)**
- **El 30 % de los mares (Europa)**



RESTAURAR en toda Europa los **ecosistemas marinos y terrestres** degradados:



9

EL DERECHO INTERNACIONAL EN LA DEFENSA DE LOS HUMEDALES

- Específico: Convenio Ramsar de 1971 (Convenio relativo a Humedales de importancia internacional, especialmente como hábitat de especies acuáticas): <http://www.ramsar.org>
- 10ª COP -Changwon (República de Corea) 2008: instó a todas las Partes Contratantes a *prestar la debida atención a la importancia de los humedales en entornos urbanos y periurbanos, y tomar las medidas apropiadas para conservar y proteger estos humedales, teniendo debidamente en cuenta las diferentes circunstancias nacionales en cada caso.*
 - Resolución X.27 alentó a las Partes Contratantes a involucrar a los municipios en los procesos de planificación y acciones operativas sobre conservación y uso racional de los humedales
 - reconocimiento a los gobiernos locales que exhiben intervenciones de gestión ejemplares, incluido el uso racional en humedales urbanos y periurbanos, y a documentar las mejores prácticas para su difusión
- 11ª COP Bucarest 2012:
 - Resolución XI.11: confirmó que *los humedales urbanos son aquellos humedales que se encuentran dentro de los límites de ciudades, pueblos y otras conurbaciones, y los humedales periurbanos son aquellos humedales ubicados junto a un área urbana entre sus suburbios y áreas rurales.* En la misma se aprobaron los *Principios para la planificación y gestión de los humedales urbanos y periurbanos* que proporciona a las Partes Contratantes un conjunto de principios destinados a sentar las bases para el desarrollo de una guía de implementación práctica sobre el desarrollo urbano y gestión de los humedales.
 - En España, tan sólo la ciudad de Valencia ha recibido en 2022 la acreditación como "Ciudad de Humedal"
- Próxima COP 15ª: julio 2025 (<https://www.ramsar.org/es/meeting/15a-reunion-de-la-conferencia-de-las-partes-contratantes>)
- Adhesión de España: 1982 (1985: Ley de Aguas, art. 103 Lag (hoy: art. 111 TRLA)
- 1986: RDPH (Tit. III - «De la protección del dominio público hidráulico y de la calidad de las aguas continentales», cap. V: zonas húmedas: concepto (art. 275), delimitación (art. 276), inventario (art. 277), perímetro de protección (Art. 278 RDPH), autorización/concesión (art. 279) coordinación (art. 280), programas de actuación (art. 281), restauración (art. 282), desecación—excepcional (art. 283) (hoy derogada!!!)
- RD 665/2023, de 18 de julio de 2023: modifica regulación zonas húmedas en RDPH:
 - Delimitación zonas húmedas coordinada con Inventario Español del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad y con el Inventario Español de Zonas Húmedas (art. 9. 3 LPNB)
 - OO.CC. Participan en elaboración de Inventario Nacional de Zonas Húmedas (nueva redacción del apdo. 2 del art. 276)
 - Especial importancia: zonas húmedas conectadas ("ecosistema dependiente") con aguas subterráneas → perímetro de protección (ya en IPH: Orden ARM/2656/2008, de 10 de septiembre)

10

LA DECISIVA INFLUENCIA DEL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA

- Política ambiental de la UE y su aplicación a las zonas húmedas:
- Directiva 79/409 de protección de aves silvestres (hoy: Directiva 2009/147): protección de los hábitats (en especial, ZEPA's)
 - Referencia específica: los humedales son "*territorios más adecuados*" (art. 4. 2: necesidad de que se tutelen los humedales como hábitats esenciales – "*particular importancia*" – corredores ecológicos)
 - Principio de no deterioro: STJUE, de 2 de agosto de 1993. Asunto C-355/90 (Comisión v. España. Marismas de Santoña) + STJUE, de 28 de junio de 2007 (Ponente: Kūris).
- Directiva 92/43 relativa a Conservación de Hábitats naturales y de la flora y fauna silvestres (en especial, LIC's → ZEC's)
- Red Natura 2000 (LIC's + ZEPA's)

11

PROTECCIÓN DE LAS ZONAS HÚMEDAS EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL (I)

- **Visión evolutiva:**
 - CE ' 1978: art. 45 / art. 132 / (p. de v. competencial): art. 149. 1. 23 (¿espacios protegidos?) / CCAA: ordenación del territorio y urbanismo, montes, agricultura, pesca fluvial ... (art. 148 CE)
 - Leyes de Parques Nacionales de Doñana (Ley 91/1978, de 28 de diciembre) y Tablas de Daimiel (Ley 25/1980, de 3 de mayo)
 - Ley de Aguas de 1985: novedades más significativas y, sobre todo, art. 111 (hoy: TRLA)
- - RDPH (Tit. III -**De la protección del dominio público hidráulico y de la calidad de las aguas continentales**; Cap. V -**De las zonas húmedas**: arts. 275 a 283. Concepto: art. 275). En especial: restauración (art. 282 RDPH)... ¡atención! Art. 283: desecación insalubres

12



13

PROTECCIÓN DE LAS ZONAS HÚMEDAS EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL (II)

- **Ley de Costas 1988:** las zonas húmedas costeras o litorales (+ 60 % de los humedales del sureste peninsular español son litorales)
- Demanialización si las aguas que los inundan son "marinas" –criterio de la predominancia: art. 3. 1. a, último párrafo)
- Relación Lag ↔ LC
- Técnicas LC protectoras de humedales:
 - Deslinde de costas → identifica el bien demanial (usos: sólo mediante autorización/concesión)
 - Servidumbres (sobre todo, la de protección -100mts.-) + zona de influencia (art. 30 LC)
 - Regulación vertidos
 - Deber de coordinación interadministrativa (art. 116 LC)
 - Acción pública (art. 109 LC)
- Imprescriptibilidad de la obligación de restitución y reposición (art. 92 LC)
- La incidencia de la reforma regresiva de 2013:
- Elementos regresivos:
 - Modificación extensión del dominio público
 - Prórroga del plazo de las concesiones (STS,
 - Ampliación del plazo de los títulos habilitantes, en general
 - Reducción de la servidumbre de protección, por señalar algunas de sus más discutidas innovaciones.
 - Sustancial modificación del régimen jurídico reparación/obligación de restitución de daños producidos dominio público marítimo-terrestre (arts. 92 y 95 LC)
- Doctrina denuncia:
 - SORO MATEO: "especial ensañamiento" del carácter regresivo de la reforma
 - MENÉNDEZ REXACH: tutela de grupos de intereses privados
 - GARCÍA PÉREZ/ SANZ LARRUGA: RUPTURA equilibrio entre la actividad económica y la protección ambiental

14

STS 271/2023 (Sala de lo contencioso-administrativo. Sección quinta), de 6 de marzo de 2023 (ponente: OLEA GODOY): caso ENCE.

- Las dificultades que plantea para la restauración de zonas húmedas
- Voto particular (**SSTS** 70/2021, 7364/2021, 7680/2021 y 8406/2021) -HUET DE SANDE:
- “5.- Esta interpretación, que deriva de la STC 233/2015, es, ciertamente, una interpretación restrictiva de la prórroga extraordinaria contemplada en el art. 2 de la Ley 2/2013 —pues la posibilidad de concederla a concesiones amparadas por el Derecho transitorio de la LC de 1988 que permitan usos incompatibles con el dominio público queda restringida o acotada a las concesiones compensatorias otorgadas al amparo de su disposición transitoria primera—, pero no cabe sostener, como entienden las sentencias de las que discrepo, que «deja en la práctica sin contenido el art. 2 de la Ley 2/2013», sino que se limita a ajustar la posibilidad de prórroga extraordinaria que en él se prevé a los mandatos que dimanen de la propia Constitución y de sus exigencias en torno a la efectividad de la integridad del dominio público, según nos indica su máximo intérprete.
- No puede olvidarse que la prórroga extraordinaria de la que aquí tratamos, que, no olvidemos, afecta a usos incompatibles con el dominio público marítimo terrestre, tiene una duración de hasta 75 años que se superponen a los 30 años que derivan del régimen transitorio de la Ley de Costas de 1988 y que, en supuestos como el de autos, se añadirían, además, al periodo que va desde el otorgamiento de la concesión, en muchos casos a mediados del siglo XX o incluso antes, extensión temporal sobre la que llamó la atención el Consejo de Estado al advertir que «va a acabar produciendo un sistema transitorio de un siglo de duración, con el impacto potencialmente irreversible sobre estos ecosistemas tan delicados» y «puede hacer irreversible el daño causado» al dominio público marítimo terrestre «impidiendo su conservación y la sostenibilidad de su uso o generando enormes costes a largo plazo en su rehabilitación o restauración, con las consiguientes consecuencias económicas que un principio de valorización a corto plazo impide prevenir» (Dictamen núm. 705/2014, sobre el proyecto de Reglamento General de Costas de 2014, que dio lugar al Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre). Razones que entiendo más que suficientes para ser tenidas en cuenta en la interpretación que propongo en armonización de los diversos valores y bienes constitucionales en juego.
- Un análisis integrador que haga compatible los valores y bienes constitucionales a los que nos hemos referido y que, además, ha de conducir a una interpretación restrictiva que es la que nos imponen los razonamientos del Tribunal Constitucional, permitiendo la convivencia del legítimo objetivo de la seguridad jurídica (uno de los pilares que sustentó la reforma de 2013 según expresa la propia norma) junto a la protección y uso sostenible del litoral que se explicita en la exposición de motivos de la ley”.

15

PROTECCIÓN DE LAS ZONAS HÚMEDAS EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL (III)

- Legislación de protección de la naturaleza
- Zonas húmedas → declaradas espacios naturales protegidos
- Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres (LCEN)
- Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (LPNB)

16

LA LEY 42/2007, DE 13 DE DICIEMBRE, DEL PATRIMONIO NATURAL Y LA BIODIVERSIDAD

- OBJETO: asegurar pervivencia/ calidad/ sostenibilidad ambiental → patrimonio natural/ biodiversidad española
- Deroga/ sustituye Ley 4/1989, LCEN o LENFS
- Establece régimen jurídico básico conservación/ uso sostenible/ mejora/ restauración del patrimonio natural y de la biodiversidad
- Actualiza normativa española hasta aquellos momentos vigente en materia de EENNPP/ áreas de especial protección/ biodiversidad → adaptación exigencias de disposiciones comunitarias aplicables
- Otorga considerable importancia a humedales: art. 9. 3 –Inventario español de zonas húmedas, art. 43 –protección hábitats en las ZEPA's...

17

LA LEY 42/2007, DE 13 DE DICIEMBRE, DEL PATRIMONIO NATURAL Y LA BIODIVERSIDAD

• Instrumentos:

(Establece conjunto de herramientas de conocimiento y planificación para conservar y restaurar nuestro patrimonio natural)

- Inventario Español del Patrimonio Natural y la Biodiversidad
- Plan Estratégico Estatal del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad
- PORN (Planificación)
- Catálogo Español de Hábitats en Peligro de Desaparición
- Fórmulas de conservación y uso sostenible de hábitats y especies

18

LA LEY 42/2007, DE 13 DE DICIEMBRE, DEL PATRIMONIO NATURAL Y LA BIODIVERSIDAD

• **Inventario Español del Patrimonio Natural y la Biodiversidad:**

- Recopila distribución/ abundancia/ estado de conservación/ utilización del patrimonio (sistema de indicadores)
- Elaborado/ Mantenido por Ministerio Medio Ambiente (hoy: [Ministerio para la Transición Ecológica](#)) → colaboración de CCAA + instituciones/ organizaciones de carácter científico
- Informe anual estado/evolución de patrimonio: datos del inventario + sistema indicadores

19

LA LEY 42/2007, DE 13 DE DICIEMBRE, DEL PATRIMONIO NATURAL Y LA BIODIVERSIDAD

• **Plan Estratégico Estatal del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad:**

- Define objetivos, criterios y acciones que promuevan la conservación, el uso sostenible y la restauración del patrimonio natural, la biodiversidad y los recursos naturales terrestres y marinos
 - Incorpora un diagnóstico de la situación y de la evolución del patrimonio natural y de la biodiversidad española
 - Elaborado por el MMA, en colaboración con el resto de ministerios y las CCAA
 - Su elaboración incluye trámites de información pública y consulta y evaluación ambiental
 - Deberá ser revisado cada 6 años como máximo
- Plan estratégico para la conservación y uso racional de los humedales (anterior a 2007!!!!)

20

LA LEY 42/2007, DE 13 DE DICIEMBRE, DEL PATRIMONIO NATURAL Y LA BIODIVERSIDAD

• Planificación (PORN):

- Los EENN a proteger son el objeto de planificación con la finalidad de adecuar su gestión a los principios inspiradores de la Ley
- Los PORN son el elemento básico de definición, delimitación y ordenación del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad
- Se incorporan los corredores ecológicos y áreas de montaña a los PORN
- Los *objetivos* de estos planes añaden: identificar/ geo-referenciar los espacios y los elementos significativos del Patrimonio Natural de los territorios incluidos en el Inventario del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, los valores que los caracterizan y su integración y relación con el resto del territorio

21

LA LEY 42/2007, DE 13 DE DICIEMBRE, DEL PATRIMONIO NATURAL Y LA BIODIVERSIDAD

- Contribuir al establecimiento y la consolidación de redes ecológicas compuestas por espacios de alto valor natural, que permitan los movimientos y la dispersión de las poblaciones de especies de la flora y de la fauna y el mantenimiento de los flujos que garanticen la funcionalidad de los ecosistemas.
- El *contenido mínimo* de estos planes se mantiene fielmente a la anterior Ley menos la agregación de tres aspectos novedosos:
 - La incorporación del inventario de los componentes del patrimonio natural y la biodiversidad, de los ecosistemas y los paisajes en el ámbito territorial de que se trate
 - Identificación de medidas para garantizar la conectividad ecológica en el ámbito territorial objeto de ordenación
 - Memoria económica acerca de los costes e instrumentos financieros previstos para su aplicación.
- Los PORN suponen un límite para cualesquiera otros instrumentos de ordenación territorial o física

22



23

LA LEY 42/2007, DE 13 DE DICIEMBRE, DEL PATRIMONIO NATURAL Y LA BIODIVERSIDAD

• Catálogo Español de Hábitats en Peligro de Desaparición:

- Se instrumentará a nivel estatal en forma de reglamento
- Se crea para hábitats en peligro de desaparición, cuya conservación o restauración exija medidas específicas de protección y conservación
- La introducción de un hábitats en el catálogo supondrá:
 - Su inclusión en algún instrumento de gestión o figura de protección de EENN
 - La actuación de las CCAA para disminuir o eliminar el riesgo de desaparición de estos hábitats
- Estrategias y Planes de conservación y restauración como marco orientativo de Planes o Instrumentos de gestión adoptados para conservación
- Incluirán: diagnóstico de la situación, principales amenazas y acciones a emprender

24

FIGURAS DE PROTECCIÓN (LPNB)

- Los EENNPP quedan clasificados en alguna de las siguientes categorías:
 - Parques
 - Reservas Naturales
 - Áreas Marinas Protegidas
 - Monumentos Naturales
 - Paisajes Protegidos
- La Ley mantiene la figura, definición y regímenes de protección de los Parques y de las Reservas Naturales de la LCEN
- Introduce una nueva categoría: las Áreas Marinas Protegidas y la creación de la red de áreas marinas protegidas.
- Incrementa la protección de los Monumentos Naturales y adapta la definición de los Paisajes Protegidos al Convenio del paisaje del Consejo de Europa.

25

CONTENIDO Y ORGANIZACIÓN (LPNB)

- Función social que desempeñan el patrimonio natural y la biodiversidad
- Preferencia de los acuerdos voluntarios con propietarios y usuarios, en materia de planificación y gestión de EENNPP y especies amenazadas
- Derecho de la Administración de tanteo y retracto sobre EENNPP
- Se crea el Consejo Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad, como órgano de participación pública en el ámbito de la conservación y el uso sostenible del patrimonio natural y la biodiversidad
- Corresponde a las CCAA la declaración y la determinación de la fórmula de gestión de los EENNPP en su ámbito territorial y en las aguas marinas cuando exista continuidad ecológica.

26

GESTIÓN INTEGRADA (LPNB)

- Se incorporan a los PORN, los corredores ecológicos para asegurar su conectividad ecológica otorgando un papel prioritario a las vías pecuarias y áreas de montaña. Estas áreas tienen el fin de mejorar la coherencia ecológica y la conectividad de la Red Natura 2000
- EENNPP transfronterizos terrestres o marítimos
- Potenciación de áreas asociadas a Convenios o programas Internacionales ya que constituyen un modelo de gestión integrada, participativa y sostenible del patrimonio y de los recursos naturales.
- Incorporación de las determinaciones de las Directivas europeas y Áreas protegidas por instrumentos internacionales

27

GESTIÓN INTEGRADA (LPNB)

- Integración de los EENN con el resto de políticas y acciones del Estado: Integración con otras leyes como la Ley del Suelo, Ley de Costas, de Ordenación del Territorio (CCAA), de Desarrollo Rural, de Aprovechamientos Forestales y Vías Pecuarias...
- La LPNB exige disponer de mecanismos de coordinación y cooperación entre la Administración General del Estado (AGE) y las CCAA, para lo que establece la obligación de suministrarse mutuamente la información precisa para garantizar el cumplimiento de los objetivos de esta Ley
- Se crea la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad como órgano consultivo y de cooperación en materia de protección del patrimonio natural y la biodiversidad entre el Estado y las CCAA

28

PUNTOS FUERTES Y DÉBILES (LPNB)

FUERTES

- ✦ Prevalencia de la planificación de los EENNPP sobre la ordenación territorial y urbanística
- ✦ Incorporación del principio de precaución en las intervenciones que pueden afectar a los EENN (protección cautelar)
- ✦ Integración en las políticas sectoriales los objetivos y las previsiones necesarios para la conservación y valoración de EENN
- ✦ Impulsa procesos de mejora en la sostenibilidad del desarrollo asociados a EENNPP y la cooperación y coordinación entre el Estado y las CCAA
- ✦ Establece una nueva tipología de ENP
- ✦ Garantiza la información y participación de los ciudadanos en el diseño y ejecución de las políticas públicas

29

PUNTOS FUERTES Y DÉBILES (LPNB)

DÉBILES

- ✦ Mantiene la regulación que contenía el art. 15 de la LCEN: no define el tiempo máximo para la aprobación de los PORN, simplemente alude a que hay que poner en marcha el procedimiento adecuado para conseguir la aprobación del PORN.
- ✦ La Ley no establece el instrumento de aprobación de los PORN.
- ✦ La participación de los municipios y ciudadanos no está muy desarrollada.
- ✦ Únicamente, la declaración de Parques Nacionales se exige que se realice por Ley de las Cortes Generales.

30

UNA ALTERNATIVA CON BASE EN LA LEY 42/2007

Custodia del territorio:

- Def.: conjunto de estrategias o técnicas jurídicas a través de las cuales se implican a los propietarios y usuarios del territorio en la conservación y uso de los valores y los recursos naturales, culturales y paisajísticos (artículo 3.9)

Entidades de custodia del territorio: *organizaciones públicas o privadas, sin ánimo de lucro, que lleven a cabo iniciativas que incluyan la realización de acuerdos de custodia del territorio para la conservación del patrimonio natural y la biodiversidad (artículo 3.37)*

31

ASPECTOS CONFLICTIVOS DERIVADOS DE LA LEGISLACIÓN DE ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS

- DATO IMPORTANTE: sólo el 19 % de humedales goza de “alguna forma de protección” (de ahí la importancia de la evaluación de proyectos -Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental)
- ¿Ley o Decreto? (ventajas/inconvenientes)
- Los PORN's: ¿y si no se aprueban?...
- La “protección preventiva” frente a “actos que supongan transformación sensible”...
- Importancia socio-económica de las actividades afectadas: agricultura, ganadería, urbanismo, pesca, caza ...
- ¿Derecho a indemnización? (el carácter de “privación singular” y de “lesión” – efectiva y evaluable económicamente)

32

LOS HUMEDALES Y SU CONTEXTO EN LA LEGISLACIÓN DE AGUAS (I)

- Art. 111 TRLAg
 - *“las zonas pantanosas o encharcadizas, incluso las creadas artificialmente, tendrán la consideración de zonas húmedas”* (apdo. 1º)
 - Autorización administrativa para actividades que les afecten (apdo. 3º)
 - Interrelación con legislación protección espacios naturales y de la naturaleza (apdos. 2º y 5º)
 - Organismos de Cuenca y Administración ambiental deben coordinar actuaciones para conservación/ protección eficaz/ gestión sostenible/ recuperación de zonas húmedas (apdo. 4º)
- Régimen jurídico humedales → instrumentos de protección:
 - 1º) Inventario
 - 2º) Autorización de actividades que les afecten
 - 3º) Necesidad de obtener una concesión administrativa en el caso de que se autorice un uso privativo
- Dsecación de humedales podrá ser promovida *“causas de insalubridad o de interés público”* (apdo. 6º)

33

LOS HUMEDALES Y SU CONTEXTO EN LA LEGISLACIÓN DE AGUAS (II)

- Norma sustantiva: art. 111 TRLA (Junta de Gobierno: art. 28, letra h) TRLA)
- Objetivos generales de protección: art. 92 TRLA, letra a)
- Objetivos ambientales: art. 92 bis TRLA (zonas protegidas)
- Registro de Zonas Protegidas: art. 99 bis, apdo. 2º TRLA (especialmente, letras c y g)
- El apdo. 5º del art. 99 bis TRLA (planes urbanísticos): curiosa delimitación ...
- ¡Atención!: art. 99 – protección de aguas subterráneas frente a intrusiones de aguas salinas-

34

LOS HUMEDALES Y SU CONTEXTO EN LA LEGISLACIÓN DE AGUAS (III)

- Una visión más amplia ...
- El buen estado ecológico de las aguas superficiales
- El buen estado químico y cuantitativo de las masas de agua subterránea (+ ecosistemas terrestres asociados): Novedades normativas (Ley 11/2012)
- Las aguas de transición
- Las aguas costeras (Demarcación)

35

LOS HUMEDALES Y SU CONTEXTO EN LA LEGISLACIÓN DE AGUAS (IV)

- Las zonas húmedas y la planificación hidrológica: consideraciones generales
- RPH (art. 18 –caudal ecológico-, art. 55 –medidas complementarias para restauración de humedales-...) + IPH (apdo. 3.4.4 – caudal ecológico: *requerimientos hídricos* de lagos y zonas húmedas; apdo. 4. 11-zonas protegidas: zonas húmedas;...)
- Declaración de zonas de protección especial por los Planes Hidrológicos
- Imposición sobre los planes urbanísticos
- Sujeción de los planes hidrológicos a protección del medio ambiente (instrumento: la evaluación de planes y programas –Ley 9/2006)

36

HUMEDALES COSTEROS

- Aguas de transición (DMA)
- Legislación de aguas + dominio público marítimo-terrestre (LC '88)
- Problemas: delimitación física (aplicar objetivos concretos: programas de medidas, caudales ecológicos, objetivos de calidad ambiental, etc.)
- Complejidad: áreas de integración de competencias (necesidad de coordinación: ordenación territorial)
- Organizativo: Comité de Autoridades Competentes

37

CONFLICTOS SOBRE HUMEDALES EN LA JURISPRUDENCIA

- STS, de 9 de diciembre de 2008 (Ponente: Calvo Rojas)
- STS, de 10 de diciembre de 2012 (Ponente: Peces Morate)
- STS, de 8 de enero de 2013 (Ponente: Peces Morate)
- STSJ de CLM, de 19 de noviembre de 2012 (Plan de Gestión de la Zona de Especial Protección para las Aves "Campo de Calatrava")

38

STS, de 8 de enero de 2013 (Ponente: Peces Morate)

- **Norma recurrida:** Decreto del Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Gobierno Vasco, de 13 de marzo de 2007, por el que se aprobó definitivamente el Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral de la Comunidad Autónoma del País Vasco
- **FJº 5:** “El planificador autonómico optó por definir como ámbito de ordenación del Plan Territorial Sectorial la zona de influencia definida en la Ley de Costas, franja de anchura mínima de 500 mts., medidos a partir del límite interior de la ribera del mar, señalando que tal zona se hacía extensible por las márgenes de los ríos hasta el sitio donde se haga sensible la influencia de las mareas; ahora bien, siempre sin perder de vista que no es el plan cuestionado un plan territorial sectorial que por norma de superior rango tenga delimitado su ámbito, sino que es el propio instrumento de planeamiento recurrido el que lo fija; sin que se hayan aportado datos y elementos de prueba con entidad suficiente como para concluir que al adoptar esos parámetros (tal y como se explica en los párrafos de la memoria que la sentencia de instancia recoge) se hubiese actuado con arbitrariedad”
- **Nota:** Las marismas, zonas de influencia de las mareas en las rías, pueden ser objeto de protección por las CCAA en base a sus competencias de ordenación del territorio y de protección del medio ambiente.

39

STS, de 10 diciembre 2012 (Ponente: Peces Morate)

- **Resolución recurrida:** Acuerdo del Ayuntamiento de Benicasim de 15-12-2005 que aprobó definitivamente plan parcial y proyecto de urbanización del PAI Benicasim-Golf
- **Recurrente:** Asociación para el Estudio y Defensa de la Naturaleza «Acció Ecologista-Agró»
- **Cuestión medular:** posibilidad legal de clasificar como suelo urbanizable una zona húmeda por el hecho de no haberse incluido en el Catálogo de zonas húmedas de la Comunidad Autónoma
- **FJº 6º:** “El hecho de que una zona húmeda, que, conforme a lo establecido en el artículo 111.1 TRLA... son las pantanosas o encharcadizas, incluso creadas artificialmente, no esté incluida en el Inventario Nacional de Zonas Húmedas o en el Catálogo correspondiente que, al efecto, se apruebe en las Comunidades Autónomas en uso de su potestad para establecer normas adicionales de protección, no puede ser obstáculo para la debida conservación y restauración de dichas zonas húmedas, pues la protección dispensada por el citado precepto de la Ley de Conservación de Espacios Naturales no deriva de su inclusión en el Inventario Nacional o en los Catálogos autonómicos sino de su condición de humedal... protección que se hace imposible si el humedal se clasifica por el planeamiento urbanístico como suelo urbanizable, aun cuando sea destinado a Parque Público...”
- **Nota:** otra STS contra el denominado “tele-transporte”

40

STS de 9 diciembre 2008 (Ponente: Calvo Rojas)

- **Acto recurrido:** Acuerdo de 10 de septiembre de 2002 del Gobierno Valenciano de aprobación del Catálogo de Zonas Húmedas de la Comunidad valenciana (Zona 4: Marjal i Estany d'Almenara)
- **En relación a la inclusión en el catálogo:** “frente a la presunción de veracidad de la actuación administrativa y al razonable ejercicio de su discrecionalidad técnica, ante los relevantes intereses públicos afectados y frente al decidido marco jurídico en que se ha producido la catalogación de los humedales, no puede prosperar la pretensión actora de anular sin pruebas la disposición combatida, máxime si no se ha podido acreditar jurídica o científicamente la disconformidad a derecho del acuerdo recurrido”
- **En relación a la indemnización (carácter expropiatorio):** “el Catálogo es tan solo un registro administrativo que identifica y delimita los espacios húmedos susceptibles de protección en el ámbito de la Comunidad Valenciana. Dicho Catálogo responde al mandato de una norma legal a favor del Gobierno Valenciano, que ha actuado dentro de sus competencias. La disposición analizada no es un instrumento de ordenación del suelo, cuya debida conservación y restauración corresponderá a las Administraciones competentes en los ámbitos urbanístico e hidrológico. El Catálogo y las zonas que delimita no contiene medida restrictiva alguna para la propiedad del suelo. La clasificación y calificación urbanística de la zona era con anterioridad predominantemente de suelo no urbanizable protegido, lo que ya redundaba en una severa limitación del derecho de propiedad y de los usos admisibles”

41

STJUE, de 24 de junio de 2021

Antecedente:

Durante 2009, la Comisión recibió varias denuncias relativas al deterioro de los hábitats del espacio natural protegido de Doñana. Estas denuncias se referían, en concreto, a la sobreexplotación de las masas de aguas subterráneas de ese espacio natural de los que dependen los ecosistemas dulceacuícolas.



2014: carta emplazamiento

Comisión consideraba que el Reino de España ha incumplido obligaciones que le incumbe en virtud de algunos artículos de las Directivas 2000/60 y 92/43, en lo que se refieren tanto a las masas de agua subterránea como a los hábitats del espacio natural protegido de Doñana.



2015: Respuesta de España



Comisión: dictamen motivado (mantenía posición expuesta y pedía al Estado adoptar las medidas necesarias para evitar el deterioro de la zona). Subsanan los incumplimientos antes de 29 de junio de 2016. En el 9 de agosto de 2016 España respondió al dictamen motivado, informando a la Comisión sobre las medidas adoptadas para subsanar dichos incumplimientos. La Comisión consideró insuficientes las medidas e impuso un recurso, solicitando nuevas pruebas.



Pozos ilegales en Doñana

42

.. El incumplimiento de las obligaciones derivadas de la Directiva 2000/60



Incumplimientos:

1º)

La Comisión no ha demostrado que el Reino de España haya incumplido su obligación de prevenir el deterioro del estado de las masas de agua subterránea en el espacio natural protegido de Doñana, a efectos del artículo 4, apartado 1, letra b), inciso i), de la Directiva 2000/60.

2º)

El Tribunal constata que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del art. 5 DMA. Concretamente, no ha tenido en cuenta las captaciones ilegales de agua y las captaciones de agua destinadas al abastecimiento urbano al estimar las captaciones de aguas subterráneas de la zona de Doñana.

3º)

El TJUE decide que el Reino de España no ha tomado medidas para evitar las perturbaciones de los tipos de hábitats protegidos situados en el espacio protegido de Doñana causadas por las captaciones de aguas subterráneas para las necesidades de la zona turística de Matalascañas.

43

B. El incumplimiento de las obligaciones derivadas de la Directiva 92/43



Motivos

La Comisión sostiene que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 6, apartado 2, de la Directiva 92/43, en relación con el artículo 7 del dicha Directiva. Considera que las autoridades españolas no han adoptado las medidas adecuadas para evitar el deterioro de los hábitats naturales y de los hábitats de especies situados en las zonas protegidas de la región de Doñana.

Respuesta España:

El reino de España refuta los argumentos de la Comisión y considera que no ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de dicha Directiva.

Fallo del TJUE:

El Tribunal procede declarar que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 6, apartado 2, de la Directiva 92/43, al no haber adoptado las medidas adecuadas para evitar perturbaciones significativas de los tipos de hábitats protegidos situados en los espacios protegidos de Doñana,

44

Conclusiones:

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea concluye que las “extracciones desmesuradas de agua subterránea” en el Espacio Natural de Doñana incumplen el derecho de la UE, en concreto, las Directivas Marco del Agua y Hábitats, por lo que ha condenado al Estado español. La sentencia considera probado el incumplimiento por parte de las administraciones responsables de velar por el buen estado ambiental de Doñana y el incumplimiento en el entorno de las Directivas de Agua y Hábitat, lo que está provocando un grave daño a la biodiversidad de este enclave natural único.



45

UN EJEMPLO DEL FRACASO EN LA GESTIÓN DE UNA LAGUNA COSTERA EMBLEMÁTICA: EL MAR MENOR

- Laguna costera o Albufera de agua salada, Sureste español y mayor de Europa
- Comunicación permanente con el mar Mediterráneo por diversos canales o golas,
- Separado del mar Mediterráneo por una franja de arena
 - 22 km de longitud
 - 100 y 1.200 m de ancho, denominada La Manga del Mar Menor.
- Perímetro litoral 73 km de costa, profundidad 7 m, 135 km² de superficie.
- **Humedal de importancia internacional, LIC, ZEPA, ZEC, ZEPIM, Paisaje protegido**



46

Modificación del DPMT: apertura del canal (1973)

- Una "mediterraneización" de las aguas del Mar Menor:
 - El ensanche y dragado del canal del Estacio en 1973 (gola natural) para permitir el paso de embarcaciones del Mediterráneo al interior de la laguna, más concretamente al puerto deportivo de Tomas Maestre, quien se comprometió con el ministro de obras públicas en el año 1979 a restituir el daño realizado y así cumplir con la ley de costas que dice que todo debe ser devuelto a su estado natural cosa que nunca cumplió, **alteró radicalmente los índices de salinidad** y la temperatura de las aguas.

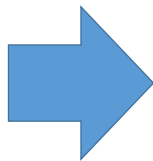


Especies invasoras
Cambios en los ecosistemas

Prescripción de la acción de restauración del dominio público marítimo terrestre 2013

47

Urbanismo descontrolado



Ladrillo "a toda costa"



Pérdida de arena
Vertidos hidrocarburos
Puertos, diques...



48

Vertidos clandestinos superficiales y subterráneos y escorrentías sobre suelos contaminados



49

Metales pesados 1950-1990



50

Agricultura intensiva, en la zona de mayor estrés hídrico de Europa

Pozos y desaladoras no autorizadas que vierten de forma ilegal a las ramblas

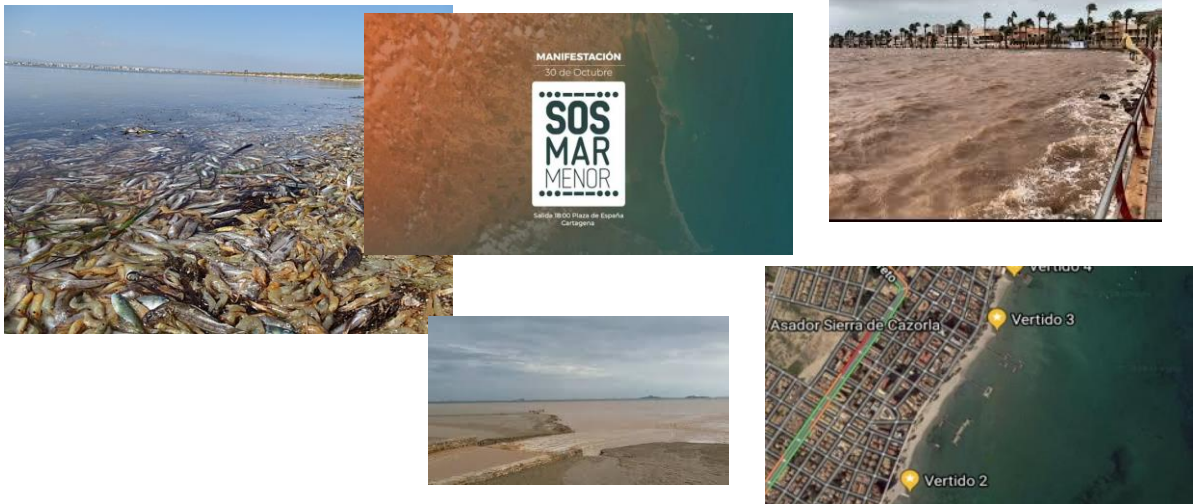
El acuífero inyecta al Mar Menor 1.575 toneladas de nitratos cada año y solo 8,5 hm³ de agua dulce **por año**

Expansión del regadío –entre 1988 y 2009 el regadío aumentó más de un 140 por 100–: incremento muy notable los flujos hídricos y de nutrientes que alcanzan el Mar Menor y sus humedales litorales a través del conjunto de flujos superficiales, subsuperficiales y subterráneos.

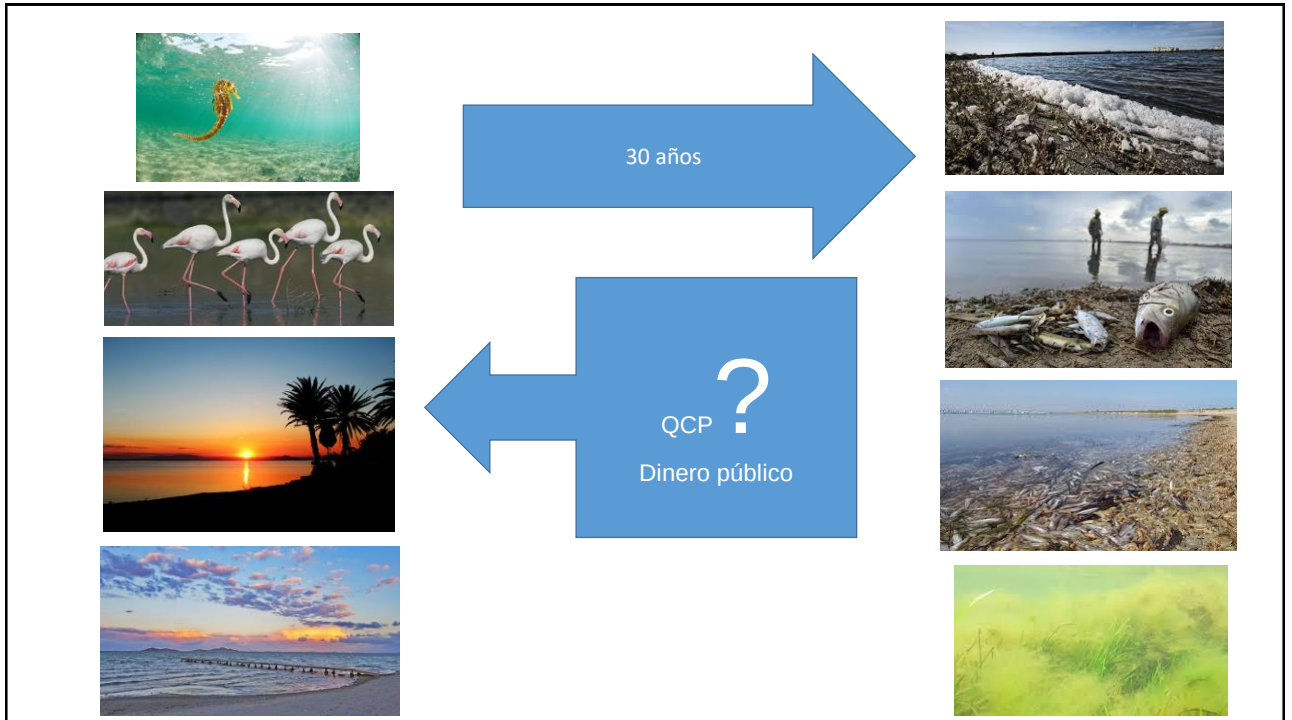


51

RESULTADO

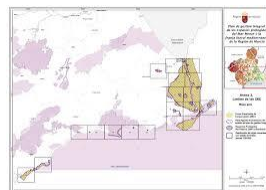


52



53

Octubre 2019: Aprobación del Plan de Gestión Integrada del Mar Menor



54

Estrategia de Gestión Integrada de Zonas Costeras del Sistema Socioecológico del Mar Menor y su entorno

Llega tarde

- **Aprobada inicialmente** por la Orden del Consejero de Presidencia y Fomento el pasado 8 de marzo de **2018** (desarrollo LOTURM 13/2015, de 30 de marzo)
- **Declaración Ambiental Estratégica** (Resolución de la Dirección General de Medio Ambiente de 22 de octubre de 2019)
 - marco de gestión global en el ámbito público,
 - adaptado a las especiales características del socioecosistema del Mar Menor,
 - en estrecha cooperación administrativa,
 - finalidad es que el Mar Menor alcance y mantenga un buen estado ambiental de manera que permita un desarrollo socioeconómico sostenible de su entorno.
- **Decreto n.º 42/2021, de 31 de marzo, por el que se aprueba la 'Estrategia de Gestión Integrada de Zonas Costeras del Sistema Socio-Ecológico del Mar Menor y su Entorno'. - Boletín Oficial de la Región de Murcia, de 13-04-2021**

55

Leyes recientes....

- CARM: [Ley 3/2020, de 27 de julio](#), de recuperación y protección del Mar Menor.
- Estado: Ley 19/2022, de 30 de septiembre, para el reconocimiento de personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su cuenca.

56

REFLEXIONES FINALES (I)

- Singularidad/ indeterminación de las zonas húmedas (carácter fronterizo, mutable, dinámico): franja indefinida + importancia defensa biodiversidad ↔ Derecho (imperativo ético: ¡esta vez somos nosotros el meteorito!)
- Humedales continentales: el actual proceso de planificación
- Humedales costeros: la reforma de la LC (Sentencia ENCE...)
- Conciencia de la “vulnerabilidad” de los humedales

57

REFLEXIONES FINALES (II)

- La situación actual:
 - √ Pequeños/grandes progresos
 - √ “Uso insostenible” ej. especies invasoras, pérdida biodiversidad, contaminación del agua, sobreexplotación de acuíferos -en Murcia-
- Prospectiva:
 - √ Aumento presiones antropogénicas
 - √ ¿Hacia el agotamiento y la degradación de los recursos naturales? (catastrofismo ↔ optimismo)
- Profundizar en el cambio de paradigma: avanzar en las implicaciones jurídicas de los procesos de restauración

58

SANTIALV@UM.ES

¡Gracias por su atención!

