



LEGISLACIÓN ESPAÑOLA SOBRE PROTECCIÓN DE LA NATURALEZA

- LEY 42/2007 Y NORMATIVA AUTONÓMICA-

- Blanca Soro Mateo/ Santiago M. Álvarez Carreño



Con el apoyo del programa "Cooperación con los jueces nacionales en el ámbito del Derecho medioambiental" de la Unión Europea

1

CONTEXTUALIZACIÓN (EVOLUCIÓN NORMATIVA)

1.- **Primeras leyes** de EENN y FFS (**LENP 15/1975** y **LCNFFS 4/1989**) Ley de 7 de diciembre de 1916, de Parques Nacionales (Parques nacionales de la Montaña de Covadonga, el Parque Nacional del Valle de Ordesa, ...)

- 1918-1979 crecimiento de la red de espacios protegidos fue muy lento (27 espacios/20.000 has.) notable crecimiento de la red

- A partir de la Ley 4/1989 (y de la Ley catalana 12/1985), más de 3.400.000 has, 6% de la superficie del país, 600 EENNPP, más de 30 figuras distintas de protección

2.- **Integración de España en la UE** y de la aprobación y necesaria transposición de la Directiva hábitat, creadora de la denominada Red natura 2000 (DH y DAS)

3.- **Ley 42/2007, de patrimonio natural y biodiversidad**

(modificación y reenumeración **Ley 33/2015**) Convención de Naciones Unidas sobre el derecho del mar, 1982 Protocolo de Nagoya sobre el acceso a los recursos genéticos y participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de su utilización y Reglamento (UE) n.º 511/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, perfeccionar la incorporación de la DH y DAS (artículo 3, en el que se incorporan nuevas definiciones), más incorporar los principales objetivos de la Estrategia de la Unión Europea sobre la biodiversidad hasta 2020. Con este fin, se modifica el artículo 2, relativo a los principios de la ley, para **incluir por primera vez los de evitar la pérdida neta de biodiversidad**, así como la **prevención de los problemas consecuencia del cambio climático**, que se incluye igualmente como uno de los deberes de las Administraciones públicas en el artículo 5.

- etapa en la que los protagonistas pasan a ser las **áreas marinas protegidas** reguladas por la **Ley 41/2010** (remisión)

- **Ley 30/2014**, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales

EBUE 2030

2

ALGUNAS MODIFICACIONES DE LA LEY 42/2007

- Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. **Disp. fin. 6 Modificación de la LPNB** a fin de crear el Fondo de restauración ecológica y resiliencia (FRER) con la siguiente redacción: «**Artículo 78. El Fondo de restauración ecológica y resiliencia** 1. De conformidad con lo previsto en el artículo 137 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, se crea el Fondo de restauración ecológica y resiliencia (FCPJ), en adelante FRER, con objeto de poner en práctica aquellas medidas destinadas a apoyar la consecución de los objetivos para lograr la transición a un modelo productivo y social más ecológico del Plan de recuperación, transformación y resiliencia en el ámbito de competencias del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, en materia de:

- a) Aguas y dominio público hidráulico.
- b) Costas, protección y conservación del mar y del dominio público marítimo-terrestre.
- c) Cambio climático, su mitigación y adaptación y el fortalecimiento de la resiliencia climática
- d) Prevención de la contaminación, fomento del uso de tecnologías limpias y hábitos de consumo menos contaminantes y más sostenibles, de acuerdo con la política de economía circular.
- e) Protección del patrimonio natural, de la biodiversidad y de los bosques.
- f) Meteorología y climatología.
- g) Cualesquiera otras que tenga atribuido el Ministerio a través de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y de sus organismos públicos.

Asimismo, respecto de las materias relacionadas anteriormente, podrá poner en práctica medidas que se financien con cargo a otros fondos europeos, de acuerdo con lo que prevean las disposiciones aplicables a los mismos.

3

Ley 7/2018, de 20 de julio, de modificación de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

Una de las cuestiones más graves de la evolución de la LPNB motivada (BRUFAO CUIREL) exclusivamente para enervar aquella STS de 2016 que declaró la nulidad de diversos preceptos que regulaban el CEEI.

- Real Decreto 630/2013 CEEI venía a solucionar los problemas que generaba el Real Decreto de 2011, que había sido objeto de recursos por CCAA y algunos sectores afectados, que fueron objeto de **dos autos del TS** y de la promulgación de un **acuerdo de CM** que anulaba diversos artículos, disposiciones y el anexo II del RD y acordaba iniciar el **procedimiento para su modificación**. La modificación cumplió con el objetivo de dar seguridad jurídica a las actividades relacionadas con las especies exóticas invasoras como la caza y la pesca deportiva. Posteriormente, como consecuencia del recurso de varias ONG, el TS dictó la STS n.º 637/2016, modificando la lista de especies catalogadas y anulando varias disposiciones del RD 630/2013 (esta STS generó gran preocupación por sus efectos económicos y sociales ya que, además de implicar la prohibición genérica de posesión, transporte, tráfico y comercio de ejemplares vivos de varias especies que son objeto de aprovechamiento piscícola o cinegético, supuso la imposibilidad de la práctica de caza y pesca deportivas de las especies catalogadas, salvo en el marco de campañas de control y erradicación).
- Se trata de un asunto sensible para las CCAA, como administraciones responsables de la gestión de estas especies y de la regulación de la actividad cinegética y piscícola. Era preciso encontrar una solución que **compatibilice la protección ma con la actividad y el empleo de los sectores cinegético y piscícola, teniendo en cuenta lo dispuesto en el Reglamento europeo 1143/2014, de 22 de octubre** sobre invasoras.

4

BRUFAO CURIEL:

- Una especie será o no invasora según lo establezca el mundo científico, perteneciendo a otro orden de cosas el grado de intervención o de permisibilidad de los poderes públicos. Sin embargo, la ausencia de racionalidad científica ha caracterizado el devenir de las previsiones de la LPNB al respecto. De hecho, estas consideraciones extra científicas cuentan con un carácter excepcional (art. 64.4 de la LPNB), para lo cual se emplea el criterio, tomado del art. 6 de la Directiva de Hábitats, del «**motivo imperioso de interés público**», cuyo origen, presupuestos y efectos en absoluto tienen en común con las especies invasoras.
- Esta excepción se incluyó por la presión de los sectores económicos beneficiados por la expansión y lucro de ciertas especies invasoras frente a los cuantiosos daños que provocan, tras una serie de contrarreformas que, sin ninguna evidencia científica ni amparo legal, redujeron la protección de la biodiversidad autóctona.
- Otra muestra de esta disputa es el concepto de «especie naturalizada»: mientras que el concepto de animal «naturalizado» se refiere a los disecados mediante la taxidermia, este término se amplió al de las especies invasoras ampliamente distribuidas, dándole una pátina de apariencia ambiental 
- La ilegalidad de estas medidas aprobadas reglamentariamente se puso de manifiesto en la STS. Sala 3.ª, Sección 5.ª, de 16 de marzo de 2016, en la que se dejó patente que la anterior versión del CEEI incumplía la LPNB, carecía de apoyo científico respecto de diversas especies y que algunas distinciones territoriales o temporales, para el arruí, el visón americano o la trucha arcoíris, carecían de apoyo jurídico, ya que eran objeto de programas de erradicación en una comunidad autónoma pero se encontraban protegidas en otras; o que lo dicho dependía del año de introducción o si fue legal en su día, cuando como es obvio sus efectos nocivos se predicen hoy en día sin importar la fecha de su introducción en España o el lugar donde medren.

5

- Los efectos de la inclusión de una especie conllevan la prohibición de posesión y su tráfico en sentido general, cuestión confirmada mucho antes por la STC 66/1991, y STJUE de 16 de mayo de 2019 (C-204/18) 
 - Aquella prohibición puede quedar sin efecto por razones de investigación, salud o seguridad, cuestión que se trae a colación nuevamente de la redacción del art. 6 de la Directiva de Hábitats, sin que exista similitud alguna entre afrontar el problema de las invasoras con la autorización de proyectos que afecten a la Red Natura 2000: ¿qué alternativas se exigen con anterioridad y qué medidas compensatorias se proponen si hablamos de especies invasoras? En realidad, esta redacción se ha empleado como justificación ante la rebaja de las garantías frente a las invasoras y las que tengan un potencial invasor.

6

ALGUNOS DESARROLLOS

- Real Decreto 1057/2022, de 27 de diciembre, que aprueba el **Plan estratégico del patrimonio natural y de la biodiversidad a 2030**
- Orden PCM/735/2021, de 9 de julio que aprueba la **Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas**
- Real Decreto 1432/2008, de 29 de agosto, por el que se establecen medidas para la protección de la avifauna contra la colisión y la electrocución en líneas eléctricas de alta tensión. 
- Real Decreto 263/2008, de 22 de febrero, que establece medidas de carácter técnico en líneas eléctricas para proteger la avifauna
- Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero que aprueba el listado de especies silvestres protegidas (**LESPRE**) y el Catálogo Español de Especies Amenazadas
- Real Decreto 948/2009, de 5 de junio, que regula la composición, las funciones y las normas de funcionamiento del **Consejo Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad**
- Real Decreto 1424/2008, de 14 de agosto, sobre composición y funcionamiento de la **Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad**

7

- Real Decreto 1432/2008, de 29 de agosto, por el que se establecen medidas para la protección de la avifauna contra la colisión y la electrocución en líneas eléctricas de alta tensión.

Art. 149.1.23 CE

(art. 4) delimitación de las áreas prioritarias habrá de realizarse “*mediante resolución motivada*”, lo que parece apuntar, no a un **acto regulador** o normativo, creador de Derecho, sino más bien a un mero **acto administrativo de aplicación**

Proyecto de Orden por la que se delimitan las áreas prioritarias de reproducción, alimentación, dispersión y concentración de las especies de aves catalogadas amenazadas y medidas de protección de avifauna contra electrocución en líneas aéreas eléctricas de alta tensión (CARM)

-algún borrador del Proyecto (el que consta como documento número 12 del expediente) ofrecía el pie de recurso propio de los actos administrativos no normativos-

“en cumplimiento”, no en desarrollo, del art. 4.2 del Real Decreto 1432/2008, por Orden del titular de la Consejería competente, de 8 de febrero de 2011, se han publicado las primeras áreas de protección previstas en la normativa básica estatal. 

También en prácticamente todas las Comunidades Autónomas, la delimitación de estas áreas prioritarias se ha venido realizando mediante actos administrativos de carácter no normativo, salvo que el instrumento de aprobación no se limitara a la designación ex art. 4.2 del Real Decreto.

(es el caso, por ejemplo, de Andalucía, Cantabria o Castilla y León),

8

- Orden de 15 de mayo de 2015, por la que se delimitan las áreas prioritarias de reproducción, de alimentación, de dispersión y de concentración de las especies de la avifauna amenazada en la Comunidad Autónoma de *Canarias*,
- Resolución de 15 de marzo de 2017, del Conseller de Medio Ambiente, Agricultura y Pesca por la cual se delimitan las áreas prioritarias de reproducción, alimentación, dispersión y concentración local de la avifauna contra la colisión y la electrocución en líneas eléctricas en las *Islas Baleares*; Resolución de 18 de septiembre de 2018, de la Dirección General de Patrimonio Natural, por la que se actualiza la delimitación de las áreas prioritarias de reproducción, de alimentación, de dispersión y de concentración local de aves incluidas en el Catálogo *gallego* de especies amenazadas, y se dispone la publicación de las zonas de protección existentes en la Comunidad Autónoma de Galicia en las que serán de aplicación medidas para la protección de la avifauna contra la colisión y la electrocución en líneas eléctricas de alta tensión.
- Resolución de 30 de junio de 2010, de la Dirección General de Desarrollo Sostenible y Biodiversidad, por la que se delimitan las áreas prioritarias de reproducción, alimentación, dispersión y concentración local de las especies de aves incluidas en el Catálogo de Especies Amenazadas de *Aragón*, y se dispone la publicación de las zonas de protección existentes en la Comunidad Autónoma de Aragón.
- Resolución de 14 de julio de 2014, de la Dirección General de Medio Ambiente, por la que se delimitan las áreas prioritarias de reproducción, alimentación, dispersión y concentración de las especies de aves incluidas en el Catálogo de Especies Amenazadas de *Extremadura* y se dispone la publicación de las zonas de protección existentes en la Comunidad Autónoma de Extremadura en las que serán de aplicación las medidas para la protección de la avifauna contra la colisión y la electrocución en las líneas eléctricas aéreas de alta tensión;
- Resolución de 28/08/2009, del Organismo Autónomo Espacios Naturales de *Castilla-La Mancha*, por la que se delimitan las áreas prioritarias de reproducción, de alimentación, de dispersión y de concentración local de las especies de aves incluidas en el catálogo regional de especies amenazadas de Castilla-La Mancha, y se dispone la publicación de las zonas de protección existentes en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha en las que serán de aplicación las medidas para la protección de la avifauna contra la colisión y la electrocución en las líneas eléctricas aéreas de alta tensión;
- MAH/3627/2010, de 25 de octubre, por la que se delimitan las áreas prioritarias de reproducción, alimentación, dispersión y concentración local de las especies de aves amenazadas en *Cataluña*, y se da publicidad de las zonas de protección para la avifauna con la finalidad de reducir el riesgo de electrocución y colisión con las líneas eléctricas de alta tensión;
- Resolución 1150/2013 de 31 de diciembre, del Director General de Medio Ambiente y Agua, por la que se delimitan las áreas prioritarias de reproducción, alimentación, dispersión y concentración local de las especies de aves amenazadas y se dispone la publicación de las zonas de protección a los efectos de la aplicación en *Navarra* del Real Decreto 1432/08, de 29 de agosto por el que se establecen medidas para la protección de la avifauna contra la colisión y la electrocución en líneas de alta tensión; y,
- Resolución de 4 de febrero de 2020, de la Consejería de Desarrollo Rural, Agroganadería y Pesca, por la que se dispone la publicación de las zonas de protección en el Principado de *Asturias* en las que serán de aplicación las medidas para la protección de la avifauna contra la colisión y la electrocución en las líneas eléctricas aéreas de alta tensión.

9

SS (Sala de lo Contencioso-Administrativo) del TSJ de Castilla y León, sede Valladolid, números 1167/2022, de 27 de octubre, y 847/2023, de 12 de julio, califican a las resoluciones autonómicas por las que se delimitaron las áreas de protección del artículo 4.1, c) del Real Decreto 1432/2008 como **disposiciones de carácter general**, pero porque, en ese caso, de modo similar a como erróneamente se pretende por la Orden sometida a Dictamen, sí innovan el ordenamiento jurídico, al no limitarse a delimitar las áreas de protección del art. 4.1.c) del tan ya aludido Real Decreto estatal.

- Proyecto de Orden remitido a dictamen resultaba contrario a derecho, por incompetencia del órgano del que emana, ya que parte de su contenido, esto es, **todo lo que exceda de la actualización de la Orden de 2011, debería regularse por Decreto del Consejo de Gobierno, ex art. 4 del Decreto 89/2012** y, **por lo que se refiere a la actualización de las áreas prioritarias, es un acto administrativo.**
- En efecto, entiende este Consejo jurídico que el Consejero ostenta competencia para designar áreas de protección conforme al Real Decreto **1432/2008**, cuya resolución, adopte o no la forma de orden, tendrá la consideración de acto administrativo, pero no para proceder a la publicación de las zonas a que se refiere el Decreto 89/2012.

10

ALGUNAS STC (42/2007)

STC 138/2013, de 6 de junio en el Recurso 2155/2008, la constitucionalidad del **art. 66.2** en los términos del fj 11 y la DESESTIMACIÓN de todo lo demás,

«El Comité MaB español es el órgano colegiado de carácter asesor y científico, adscrito al Ministerio de Medio Ambiente, cuya composición, contenidos y funciones se definirán reglamentariamente. El Comité MaB realizará las evaluaciones preceptivas de cada Reserva de la Biosfera, valorando su adecuación a los objetivos y exigencias establecidas y, en su caso, proponiendo la corrección de los aspectos contradictorios.»

El Letrado autonómico admite que el establecimiento con carácter obligatorio de las evaluaciones a que hace referencia el precepto entra dentro «de lo básico», pero no la estatalidad de esa función, a tenor de la doctrina constitucional. La función atribuida al Comité habría podido calificarse de básica en relación con la red española de reservas de la biosfera, pero no respecto de cada reserva en concreto, como hace el art. 66.2.

TC: **Dicha función de coordinación no es excluyente de las funciones que corresponden al propio órgano de gestión de cada reserva de la biosfera**, que como dispone el art. 67 c) de la misma ley, es 'responsable del desarrollo de las estrategias, líneas de acción y programas', lo cual implica necesariamente «valorar el grado de cumplimiento de los objetivos del Programa MaB' [art. 67 b)]. Así interpretado, el precepto examinado no resulta inconstitucional, si bien procede advertir que tal interpretación de conformidad se llevará al fallo, por cuanto la misma deriva en buena medida del desarrollo contenido en la disposición reglamentaria a la que se ha hecho referencia»

11

STC 87/2013, de 11 de abril, desestimación del Recurso 6868/2008, en relación con el **art. 36.1**

- Gobierno canario



constitucionalidad del precepto legal relativo a la declaración y gestión de espacios naturales protegidos marinos (SSTC 38/2002 y 8/2013).

título competencial estatal ex art. 149.1.23 CE para establecer «la legislación básica sobre protección del medio ambiente»

el título autonómico en materia de «espacios naturales protegidos» ex art. 30.16 EACan.

Discrepancia en 3 aspectos

1. En el ámbito territorial de la CA de Canarias y, consiguientemente, el ámbito al que se extienden sus competencias.
2. Alcance de las dos competencias en juego («legislación básica sobre protección del medio ambiente» y «espacios naturales protegidos») y, más concretamente, al alcance de las competencias estatales y autonómicas sobre espacios naturales protegidos marinos.
3. Conformidad o no del contenido del art. 36.1 de la Ley 42/2007 a la doctrina constitucional establecida en la STC 38/2002, de 14 de febrero.

12

- «corresponde a las Comunidades Autónomas la declaración y la determinación de la fórmula de gestión de los espacios naturales protegidos en su ámbito territorial y en las aguas marinas cuando, para estas últimas, en cada caso exista continuidad ecológica del ecosistema marino con el espacio natural terrestre objeto de protección, avalada por la mejor evidencia científica existente».

- el mar territorial no forma parte del territorio de las Comunidades Autónomas ni, por tanto, extienden estas, en principio, sus competencias a ese espacio. STC 8/2013, FJ 9)
- la competencia autonómica para la protección de espacios naturales sólo se extenderá al mar territorial cuando, excepcionalmente, así lo exijan las características del espacio protegido» y, en todo caso, esta competencia se encontrará limitada por la competencia estatal sobre pesca marítima ya que, «al recaer sobre uno solo de los elementos que constituyen el objeto de protección, resulta más específica y, por ello, ha de prevalecer en caso de colisión» (STC 38/2002, FJ 6).
- El término «continuidad ecológica» no hace referencia a la continuidad y unidad física del espacio, pues puede haber continuidad ecológica, esto es, del ecosistema de ambas zonas, terrestre y marina, sin que exista continuidad o unidad física de las mismas (por ejemplo, por la estrecha interrelación o identidad de su flora y fauna). Por tanto, el art. 36.1 LPNB no restringe la competencia autonómica a los supuestos en los que la zona marina y la zona terrestre están conectados o unidos materialmente, sino que establece una regla más abierta («continuidad ecológica») que permite incluir otros supuestos en los que, sin existir conexión física entre el espacio marino y el terrestre, las características y circunstancias singulares del espacio demandan una gestión unitaria por la CA. Debemos, por tanto, desestimar el recurso.

13

STC 69/2013, de 14 de marzo en el Recurso 2124/2008, la desestimación y la constitucionalidad del **art. 66.2** entendido en los términos del fj 7

Recurso de inconstitucionalidad interpuesto por **Castilla y León** en relación con diversos preceptos de la LBPB interpretación conforme del precepto legal que atribuye funciones de coordinación al Comité MaB español

La competencia estatal debería entenderse como la facultad para elaborar una normativa transversal «de mínimos», pero sin entrar en excesivos detalles que pudieran disminuir el margen de la Comunidad para regular esta materia, citando al efecto la STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 26.

Dicha función de coordinación no es excluyente de las funciones que corresponden al propio órgano de gestión de cada reserva de la biosfera, que como dispone el art. 67 c) de la misma ley, es «responsable del desarrollo de las estrategias, líneas de acción y programas», lo cual implica necesariamente «valorar el grado de cumplimiento de los objetivos del Programa MaB». Así interpretado, el precepto examinado no resulta inconstitucional, si

14

GRAN NÚMERO RESOLVIENDO CONTROVERSIAS COMPETENCIALES



15

LEY 4/1989, DE CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA Y DE LA FLORA Y FAUNA SILVESTRE (LENFFS)

OBJETO

- establecimiento de normas de protección, conservación, restauración y mejora de los recursos naturales
- Cambio de enfoque: innovación poniendo la planificación al servicio de la protección ambiental. Se abandona la tendencia a la creación de santuarios de la naturaleza, y ahora se protege de modo gradual

TÉCNICAS DE PROTECCIÓN

- *clasificación de los espacios* en distintas categorías a las que se aparejaba un régimen específico de protección.

- Parques Nacionales
- Parques
- Reservas Naturales
- Monumentos Naturales
- y Paisajes Protegidos

- planeamiento (artículos 4 a 8) PORN

- protección preventiva (artículos 24 y 25)

- cooperación y coordinación (artículo 36)

- régimen sancionador (artículos 37 a 41).

16

Modificaciones Ley 4/1989

- Ley 3/2001, de 26 marzo, de Pesca marítima del Estado
- Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes (introduciendo un Capítulo II bis sobre la Red Ecológica Europea Natura 2000, estableciéndose la competencia autonómica de declaración de las figuras y de los espacios incluidos en la Red Natura a las CCAA implicadas)
- Leyes de modificación de la misma
 - Ley 40/1997, de 5 de noviembre
 - Ley 41/1997, de 5 de noviembre
 - Ley 15/2002, de 1 de julio, por el que se declara Parque Nacional marítimo-terrestre de las Islas Atlánticas de Galicia

Sentencias del Tribunal Constitucional

STC 194/2004, de 4 de noviembre

Las CCAA deben participar en la gestión de los parques nacionales

STC 102/1995, de 26 de junio

Deja al Estado fuera de la gestión de los parques nacionales

17

CUESTIONES PROBLEMÁTICAS (4/1989)

- algunas corregidas
- otras mantenidas por la 42/2007

Conflictos competenciales:



¿QUIÉN DECLARA LOS ESPACIOS? E: PN; CCAA: resto de figuras
¿QUIÉN LOS GESTIONA?: CCAA

No predeterminación del instrumento de declaración de los espacios

- Legal
- Reglamentario (inexistencia reserva de administración, salvo AMP)
- Acto administrativo

Falta de concreción de las normas en torno a los efectos de la falta de planificación, cuando es obligatoria: ¿inseparabilidad?



18

PORN

- innovación al servicio de la protección ambiental

ya que la protección del medio natural que arbitraba la norma no se centraba únicamente en crear una suerte de **santuarios de la naturaleza**,



sino más bien en protegerla a través de la regulación de un **uso racional y gradual de los recursos y espacios naturales**, superando la clásica protección focalizada de espacios naturales por otra **perspectiva tuitiva de carácter integral**

a diferencia de la configuración de la declaración de espacios naturales, del diseño dispensado por la LPNB de la planificación de los recursos naturales se deriva una **fuerte implicación** de las AAPP, al establecerse, **no la mera facultad, sino, muy al contrario, la obligación de planificar los recursos naturales**

potestad-deber debido al interés ambiental como integrante del interés general protegido a nivel constitucional.

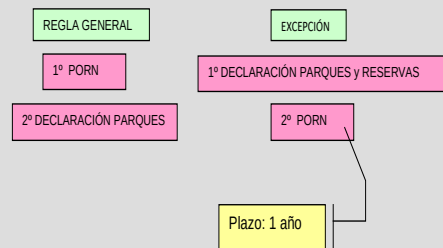
19

PREVIA APROBACIÓN PORN

Artículo 15.

1. La declaración de los Parques y Reservas exigirá la previa **elaboración y aprobación** del correspondiente PORN de la zona.

2. Excepcionalmente, podrán declararse Parques y Reservas **sin la previa aprobación** del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, cuando existan **razones que lo justifiquen y que se harán constar expresamente en la norma que los declare**. En este caso deberá tramitarse en el plazo de un año, a partir de la declaración de Parque o Reserva, el correspondiente Plan de Ordenación.



20



¿Es necesaria la aprobación?;sería suficiente con que comenzara a tramitarse?;Caduca el procedimiento de elaboración?

¿cómo ha interpretado la jurisprudencia este requisito temporal del art. 15.2 de la LENFS?

- **STC 163/1995**, de 8 de Noviembre: **es necesaria la aprobación definitiva** del PORN, para cumplir el plazo de un año tras la declaración
- **STS de 5 de Abril de 2006** (fundamentos de derecho segundo y tercero) exige la **aprobación del PORN**
- STS de 6 de Mayo de 2003, STS de 22 de febrero de 2005, STSJ Murcia nº 433/1998, de 8 de julio: **es suficiente el inicio de la tramitación del P.O.R.N para dar por cumplido el plazo**

21

consecuencias jurídicas del incumplimiento del plazo al que se refiere el art. 15.2 de la Ley 4/89

Declaraciones de espacios naturales sin previa elaboración del P.O.R.N

A través de instrumento legal

→ TC: la declaración puede resultar:

- a) **"Inoperante"** pero convalidable: la declaración recobraría eficacia si se aprobase, aunque fuera de plazo, el correspondiente PORN STC 163/1995 (no declara inconstitucionalidad)
- b) ¿Inconstitucional?

A través de instrumento reglamentario

→ TS/TSJ la declaración puede resultar:

- a) **Nula**: STS 6 de mayo de 2003 , STSJ Cantabria, de 22 de abril de 2005

(Cfr. STSJ valenciano de 4 de febrero de 2003: *el incumplimiento del plazo no afecta a la constitución y declaración del parque natural, efectivamente existente*)

- b) **Inaplicable** → cuando se trata de recursos contra sanciones (STSJ Murcia de 8 de Febrero de 2002)

22

- Así, en palabras del TC (**STC 102/1995, de 26 de junio**) en estos casos la **declaración es inoperante**. Pero, **¿a qué se refiere el TC cuando habla de inoperancia?** El Auto del TC 236/2002 ha señalado que el incumplimiento del art. 15 de la LENFS solo puede repercutir en los efectos de la declaración, sin afectar a la constitucionalidad de la Ley que declara el espacio natural (FJ 5)
- **STS de 6 de mayo de 2003** enjuicia la validez de un Decreto de declaración de un espacio natural sobre la que no se aprueba el PORN en el plazo del año. El Tribunal, entendiendo que la declaración carece de cobertura, anula el Decreto impugnado, sin aclarar si se trata de un supuesto de anulabilidad o nulidad radical(FJ 3).
- **STS de 28 de junio de 2004** se pronuncia ya expresamente sobre la **nulidad**, acogiendo, pues, el carácter normativo de la declaración

STS de 5 de abril de 2006 (FJ 4), distingue las consecuencias jurídicas del incumplimiento del plazo del año a que se refería el art. 15.2 de la LENFS en función del vehículo formal de la declaración.

- Si es la Administración la que sin la previa aprobación del PORN efectúa la declaración del parque o reserva, la disposición administrativa por la que se declarase incurriría en nulidad, aludiendo a la doctrina sentada por la STS de 6 de mayo de 2003.
- Pero si dicha declaración tuvo lugar a través de instrumento legal, la consecuencia sería la **pérdida de eficacia**, con todas las consecuencias que de ello pudieran derivarse, entre ellas, la imposibilidad de ejercitar el tanteo y retracto por parte de la Administración y, en general, la desaparición de todas las limitaciones inherentes a la declaración del espacio. No obstante, continúa el TS, «si después de transcurrido el año se aprobase el correspondiente PORN, aquella declaración legal recobraría su eficacia con las consecuencias que de ello se deriven». Se trataría de una suerte de **ineficacia convalidable**.

23

- **El TSJ de Cantabria, 207/2005**, de 22 de abril, estima la impugnación directa de una declaración por ser ilegal y, por tanto, la **declara nula de pleno derecho**, al no haberse seguido el procedimiento administrativo



- Existen SSTSSJJ en sentido contrario.
- **STSJ 313/2003**, de 4 de febrero, de Valencia advierte que «no puede mantenerse que superado el plazo previsto por la norma legal para la elaboración y aprobación del PORN, el Reglamento declarativo del parque carezca de eficacia o validez, ya que ninguna disposición normativa prevé estos efectos para las regulaciones aprobadas, después del término de un año que establece este artículo arriba citado». Considera el Tribunal que **una interpretación enfrentada contrariaría el espíritu de la norma**, por sus efectos degenerativos, diseñada precisamente para proteger los valores medioambientales (FJ 8).
- También, en este sentido, la **STSJ de Murcia 68/2002**, señala que la inactividad de la Administración en sede de aprobación del PORN en el plazo establecido en el art. 15.2 de la LENFS no puede incidir en el ejercicio de la potestad sancionadora, indisponible e irrenunciable.

STS (Sala de lo penal) 876, de 6 de noviembre de 2006

Aprecia la conducta típica del art. 330 del CP en supuestos de espacios naturales sobre los que se ha incumplido el plazo del año para la aprobación del PORN

Considera que esta figura planificadora es un instrumento de carácter instrumental y, como tal, no afecta a la declaración, sino a su posterior ordenación, concluyendo que el incumplimiento del plazo en la aprobación del PORN no afecta a la constitución y declaración del parque, efectivamente existente desde su declaración.

A esta cuestión, ya se refirió **Vercher Noguera**, al traer a colación la doctrina del TS (sala de lo penal), sentada en sentencias de 12 de noviembre de 1991 y 3 de junio de 1995, según la cual debe efectuarse una apreciación o valoración independiente valor o interés del bien al margen de la valoración administrativa, en el sentido de que la ausencia de declaración previa en relación a los bienes no impide la aplicación de la normativa penal promulgada al respecto, doctrina que, a nuestro juicio atribuye al juez la competencia de la Administración, **permitiendo suplantar su omisión, en el caso de concurren objetivamente valores que exijan su protección**

24

PROBLEMÁTICA QUE GENERÓ LA RED NATURA

Protección cautelar de los LIC



Se llegó a sostener que era suelo urbanizable

- Mal entendimiento de la RED NATURA (Ejemplo CARM)

Ley 1/2001 del Suelo de la Región de Murcia, **DISP:ADIC. 8ª redelimitación de los espacios naturales de la Región, ajustando sus límites a los espacios que fueron propuestos como LIC a la Comisión Europea, remitiéndose al Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 5 de agosto de 2000 (Resolución de 28 de julio de 2000, BORM núm. 181, 8688, págs. 9200 y 9201).** Este acuerdo,

- guardó silencio sobre los límites de los espacios naturales
- sólo estableció un código para cada uno de los cincuenta espacios propuestos como LIC, que encontró, durante un tiempo su correspondiente dimensión espacial en la web (después se descolgó de la web)
- Recurso contencioso administrativo: inadmitido: “no acto de trámite cualificado”!!!
- disposición adicional 8ª de la LSRM, fue declarada inconstitucional por la **STC 234/2012**, de 13 de diciembre, pero mientras ... quedaron desprotegidas partes de esos espacios y fueron urbanizadas (12 años en dictar sentencia)

25

Problemática que generó DH (LOS ARTÍCULOS 4 Y 6 DE LA DIRECTIVA HÁBITAT)



procedimiento que deben seguir los estados para designar los LIC, que deberán convertirse en ZEC una vez aprobados por la Comisión europea (art.4),

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta) de 22 de septiembre de 2011 (condenan Estado español)



régimen de conservación que se debe adoptar una vez designadas las ZEC

Art. 6.3 EVALUACIÓN DE REPERCUSIONES

Cualquier plan o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a los citados lugares, ya sea individualmente o en combinación con otros planes y proyectos, se someterá a una adecuada evaluación de sus repercusiones en el lugar, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de dicho lugar. A la vista de las conclusiones de la evaluación de las repercusiones en el lugar y supeditado a lo dispuesto en el apartado 4, las autoridades nacionales competentes sólo se declararán de acuerdo con dicho plan o proyecto tras haberse asegurado de que no causará perjuicio a la integridad del lugar en cuestión y, si procede, tras haberlo sometido a información pública.

26

Art. 6.4.

Si, a pesar de las conclusiones negativas de la evaluación de las repercusiones sobre el lugar y a falta de soluciones alternativas, debiera realizarse un plan o proyecto por razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica, el Estado miembro tomará cuantas medidas compensatorias sean necesarias para garantizar que la coherencia global de Natura 2000 quede protegida. Dicho Estado miembro informará a la Comisión de las medidas compensatorias que haya adoptado.

En caso de que el lugar considerado albergue un tipo de hábitat natural y/o una especie prioritarios, únicamente se podrán alegar consideraciones relacionadas con la salud humana y la seguridad pública, o relativas a consecuencias positivas de primordial importancia para el medio ambiente, o bien, previa consulta a la Comisión, otras razones imperiosas de interés público de primer orden. (TJCE: no caben razones económicas)

¿Y qué sucede en relación con la figura intermedia ¿LIC? (cuestiones prejudiciales ante TJCE)

STJCE de 13 enero 2005

A/ Medidas de protección de los lugares de interés comunitarios **propuestos por el Estado y aprobados por la Comisión**
→ las establecidas para las ZEC previstas en el artículo 6, ap. 2 a 4 DH.

B/ Medidas de protección de los LIC **propuestos por el Estado, antes de ser aprobados por la Comisión**

→ **medidas de protección apropiadas para salvaguardar el interés ecológico** (el TJCE no concreta más, por lo que las medidas quedan ajustadas a la libre interpretación de los Estados, es decir, depende de lo que los Estados entiendan por "medidas apropiadas para conservar el interés ecológico").

27

• STJCE de 14 septiembre 2006

es más explícito, ... por "medidas de protección apropiadas para salvaguardar el interés ecológico", se entiende que son **aquellas que impidan la alteración de las características ecológicas definidas por una serie de criterios.**



Por ejemplo, no se pueden autorizar actividades que conlleven el riesgo de reducir la superficie del lugar, provocar la desaparición de especies prioritarias, o, en los casos más extremos, destruir el lugar o eliminar sus características representativas.

- "la Comisión sólo puede tener seguridad de que cuenta con un inventario exhaustivo si, en el momento de adoptar la decisión, la información con la que cuenta es fiel reflejo de la situación de los espacios, pues, de otro modo, dicho proceso decisorio podría resultar falseado"

STJCE de 29 de enero de 2004 (Asunto C-209/02) que enfrenta a la Comisión de las Comunidades Europeas contra la República de Austria "en ningún caso la **ampliación de un campo de golf** puede ser considerada una actividad de interés público de primer orden"

STSJ de Baleares, de 24 de julio de 2012 "la sola posibilidad de afectación obliga a preservar ese entorno con una **intensidad máxima**, porque en ese concreto espacio los valores ambientales son dignos de la más alta protección sin posibilidad alguna de que pudieran quedar afectados".

28

LEY 42/2007

- ❑ En esta etapa el protagonismo lo van a tener los **espacios naturales marinos**, con la aprobación de la Directiva sobre la estrategia marina 2008/56/CE y, como no, la ultimación de la constitución de la RED Natura, la declaración autonómica de las ZEC.
- ❑ La Ley pretende avanzar en la protección de la biodiversidad con una **mejor transposición de la normativa europea**

Figuras de protección

1. Inventario Español del Patrimonio Natural y la Biodiversidad.
2. Plan Estratégico Estatal del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.
3. PORN (Planificación)
4. Catálogo Español de Hábitats en Peligro de Desaparición.
5. Fórmulas de conservación y uso sostenible de hábitats y especies.

29

FIGURAS DE PROTECCIÓN

Artículo 30. Clasificación de los espacios naturales protegidos.

En función de los bienes y valores a proteger, y de los objetivos de gestión a cumplir, los espacios naturales protegidos, ya sean terrestres o marinos, se clasificarán, al menos, en alguna de las siguientes categorías:

- a) Parques.
- b) Reservas Naturales.
- c) **Áreas Marinas Protegidas.**
- d) Monumentos Naturales.
- e) 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.**

30

Parques

LPNB

Son áreas naturales, que en razón a la belleza de sus paisajes, la representatividad de sus ecosistemas o la singularidad de su flora, de su fauna o de su diversidad geológica, incluidas sus formaciones geomorfológicas, poseen unos valores ecológicos, estéticos, educativos y científicos cuya conservación merece una atención preferente (art. 30).

En éstos puede limitarse el aprovechamiento de los recursos naturales, prohibiéndose en todo caso los incompatibles con las finalidades que hayan justificado su creación. En los parques se facilita la entrada de visitantes pero con limitaciones para garantizar su protección. Para los Parques se debe elaborar los Planes Rectores de Uso y Gestión. Además, previo a su declaración se requiere la elaboración previa y aprobación del correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN)

31

Reservas Naturales

LPNB

Son espacios naturales cuya creación tiene como finalidad la protección de ecosistemas, comunidades o elementos biológicos que por su rareza, fragilidad, importancia o singularidad merecen una valoración especial. En éstas se limita la explotación de recursos salvo en los casos en que sea compatible con la conservación que se pretenden proteger. La recolección de material biológico o geológico está prohibida salvo por razones de investigación, conservación o educativas se permita con la obtención previa de la correspondiente autorización administrativa (art. 3).

Además, previo a su declaración se requiere la elaboración previa y aprobación del correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN)

32

Áreas Protegidas

LPNB

Son espacios naturales designados para la protección de ecosistemas, comunidades o elementos biológicos o geológicos del medio marino, incluidas las áreas intermareal y submareal, que en razón de su rareza, fragilidad, importancia o singularidad, merecen una protección especial. Para la conservación de estas Áreas y de sus valores naturales, se aprueban planes o instrumentos de gestión que establezcan, al menos, las medidas de conservación necesarias y las limitaciones de explotación de los recursos naturales que procedan, para cada caso y para el conjunto de las áreas incorporables a la Red de AMPs (esta Red se regula por la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino¹⁵⁹)(art. 33).

33

Monumentos Naturales

LPNB

Son espacios o elementos de la naturaleza constituidos básicamente por formaciones de notoria singularidad, rareza o belleza, que merecen ser objeto de una protección especial. En éstos está prohibida la explotación de recursos, salvo en aquellos casos que por razones de investigación o conservación se permita la misma con la obtención previa de la autorización administrativa pertinente (art. 34).

34

Paisajes Protegidos

LPNB

Son partes del territorio que las Administraciones competentes, a través del planeamiento aplicable, por sus valores naturales, estéticos y culturales, y de acuerdo con el Convenio del paisaje del Consejo de Europa, consideren merecedores de una protección especial (art. 35).



Espacios Protegidos de la Red Natura 2000 LPNB.	Comprenden esta Red los LICs, las ZECs y las ZEPAS (arts. 42 a 46).
Áreas Protegidas por Instrumentos Internacionales LPNB	• humedales de importancia internacional del Convenio Ramsar • sitios naturales de la Lista del Patrimonio Mundial de la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural • áreas protegidas del Convenio OSPAR • las ZEPIM y las ZEPs del Convenio de Barcelona

35

CC.AA	Legislación	Figuras de protección	Artículo
Andalucía	Ley 2/1989 , de 18 de julio, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección	1) Parajes naturales 2) Parques periurbanos 3) Reservas naturales concertadas	Art. 2
Aragón	Decreto Legislativo 1/2015 , de 29 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Espacios Protegidos de Aragón	1) Parques nacionales 2) Parques naturales 3) Reservas naturales 4) Monumentos naturales 5) Paisajes protegidos	Art. 8
		6) ZEPAs y ZECs	Art. 50

36

Islas Baleares	Ley 5/2005 , de 26 de mayo, para la conservación de los espacios de relevancia ambiental	1) Parques naturales 2) Parajes naturales 3) Reservas naturales (que pueden ser integrales y especiales) 4) Monumentos naturales 5) Paisajes protegidos	Art. 11
		6) ZECs y ZEPAs	Arts. 36 y 37

37

Islas Canarias	Ley 4/2017 , de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias	1) Parques: naturales y rurales 2) Reservas naturales: integrales y especiales 3) Monumentos naturales 4) Paisajes protegidos 5) Sitios de interés científico 6) Parques nacionales	Art. 176
	Ley 4/2010 , de 4 de junio, del Catálogo Canario de Especies Protegidas	1) Especies amenazadas 2) Especies de interés para los ecosistemas canarios 3) Especies de protección especial	Art. 3

38

Cantabria	Ley 4/2006 , de 19 de mayo, de Conservación de la Naturaleza de Cantabria	1) Parques nacionales y naturales 2) Reservas naturales 3) Monumentos naturales 4) Paisajes protegidos 5) Zonas de la Red Ecológica Europea Natura 2000 6) Áreas Naturales de Especial Interés	Art. 8
Castilla La Mancha	Ley 9/1999 , de 26 de mayo, de Conservación de la Naturaleza	1) Parques naturales 2) Reservas naturales 3) Micro reservas 4) Reservas fluviales 5) Monumentos naturales 6) Paisajes protegidos 7) Parajes naturales	Art. 40
	Ley 8/2007 , de 15 de marzo, de modificación de la Ley 9/1999, de 26 de mayo, de conservación de la naturaleza	8) Parques Nacionales	Art. 129

39

Castilla y León	Ley 4/2015 , de 24 de marzo, del Patrimonio Natural de Castilla y León	1) Parques: nacionales, regionales y naturales. 2) Reservas naturales 3) Monumentos naturales 4) Paisajes protegidos	Art. 65
	Decreto 57/2015 , de 10 de septiembre, por el que se declaran las zonas especiales de conservación y las zonas de especial protección para las aves, y se regula la planificación básica de gestión y conservación de la Red Natura 2000 en la Comunidad de Castilla y León	1) ZECs y ZEPAs	

40

Cataluña	Ley 12/1985 , de 13 de junio, de Espacios Naturales	1) Parques nacionales 2) Parajes naturales de interés nacional 3) Reservas naturales 4) Parques naturales	Art. 21
		5) ZECs y ZEPAs	Arts. 34 bis y 34 ter

41

Navarra	Ley Foral 2/1993 , de 5 de marzo, de protección y gestión de la fauna silvestre y sus hábitats	1) Reservas integrales y naturales 2) Enclaves naturales 3) Parques naturales 4) Áreas forestales a conservar sin actuación humana en los Montes de utilidad pública 5) Áreas de reproducción, cría y alimentación determinadas 6) ZEPAs	Art. 22
---------	--	---	---------

42

Com. Valenciana	<u>Ley 11/1994</u> , de 27 de diciembre, de espacios naturales protegidos de la Comunidad Valenciana	1) Parques naturales 2) Parajes naturales 3) Parajes naturales municipales 4) Reservas naturales 5) Monumentos naturales 6) Sitios de interés 7) Paisajes protegidos	Art. 3
		8) Zonas húmedas	Art. 15
		9) Cuevas	Art. 16

43

Extremadura	<u>Ley 8/1998</u> , de 26 de junio, de Conservación de la Naturaleza y Espacios Naturales de Extremadura	1) Parques naturales 2) Reservas naturales 3) Monumentos naturales 4) Paisajes protegidos 5) Zonas Especiales de Conservación 6) Corredores Ecológicos y de Biodiversidad 7) Parques periurbanos de Conservación y Ocio 8) Lugares de interés científico 9) Árboles singulares 10) Corredores ecoculturales	Art. 16
--------------------	--	--	---------

44

Galicia	Ley 5/2019 , de 2 de agosto, del patrimonio natural y de la biodiversidad de Galicia	1) Reserva natural 2) Parque 3) Monumento natural 4) Humedal protegido 5) Paisaje protegido 6) Espacio protegido Red Natura 2000 7) Espacio natural de interés local 8) Espacio privado de interés natural	Art. 22
---------	--	---	---------

45

País Vasco	Ley 9/2021 , de 25 de noviembre, de conservación del patrimonio natural de Euskadi	1) Parques naturales 2) Reservas naturales 3) Monumentos naturales 4) Paisajes naturales protegidos 5) Espacios naturales protegidos de Red Natura 2000 6) Espacios protegidos en aplicación de instrumentos internacionales: reservas de la biosfera, geoparques, humedales de importancia internacional, otros espacios naturales protegidos por normas internacionales	Art. 37
------------	--	--	---------

46

Asturias	Ley 5/1991 , de 5 de abril, de Protección de los Espacios Naturales	1) Parque natural 2) Reserva natural 3) Monumentos naturales 4) Paisajes protegidos	Art. 15
Murcia	Ley 4/1992 , de 30 de julio, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia	1) Parques regionales 2) Reservas naturales 3) Monumentos naturales 4) Paisajes protegidos	Art. 48
La Rioja	Ley 2/2023 , de 31 de enero, de Biodiversidad y Patrimonio Natural de La Rioja	1) Parques nacionales y naturales 2) Reservas naturales 3) Áreas naturales singulares 4) Monumentos naturales: árboles singulares y lugares de interés geológico 5) Paisajes protegidos 6) Red Natura 2000 7) Otros espacios naturales protegidos	Art. 47

47

Competencia para la declaración e ENP

Art 37 LPNB:

Declaración y gestión de los Espacios Naturales Protegidos.

1. Corresponde a las **CCAA** la declaración y la determinación de la fórmula de gestión de los ENP en su ámbito territorial.
2. Corresponde a la **Administración General del Estado** la declaración y la gestión de los ENP en el **medio marino**, **excepto en los casos en que exista continuidad ecológica del ecosistema marino con el espacio natural terrestre objeto de protección, avalada por la mejor evidencia científica existente**, en cuyo caso esas funciones corresponderán a las CCAA.

.....

4. En los casos en que un espacio natural protegido se extienda por el territorio de dos o más CCAA, éstas establecerán de común acuerdo las **fórmulas de colaboración necesarias**.

48

Desclasificación de espacios naturales

La desclasificación o descatalogación de un área protegida es una operación que supone **sustraer de un régimen protector un espacio previamente declarado como área protegida**. Este procedimiento inverso a la declaración puede ser total o parcial, por lo que para hacer referencia a este fenómeno también se ha venido empleando el término alteración de los límites de los espacios naturales.

La desclasificación de las áreas protegidas **no ha estado regulada hasta fechas relativamente recientes** en España. La ausencia de regulación fue una constante en las primeras leyes sobre protección de la naturaleza (Ley 15/1975, de espacios naturales protegidos y Ley 4/1989, de conservación de la naturaleza y de la flora y fauna silvestre). Este silencio del legislador estatal fue durante años **una criticable laguna de la normativa básica** sobre espacios naturales que **facilitaba la regresión ambiental y complicaba el control de la desviación de poder** (Soro Mateo, 2013).

No obstante, ciertas CC. AA. (Ley andaluza 2/1989, de 18 de julio, Ley castellanomanchega 9/1999, de 26 de mayo, Ley extremeña 8/1998, de 26 de junio, Ley aragonesa 6/1998, de 19 de mayo, Ley gallega 9 /2001, Ley valenciana 4/2006, 19 de mayo, y Ley cántabra 4/2006, de 19 de mayo) sí contemplaron previsiones procedimentales o al menos ciertos requisitos materiales y/o condiciones previas a la descatalogación que, aún con buena intención, podían ser desatendidas por leyes posteriores de desclasificación.

Que para operar la desclasificación de un espacio natural sería necesario **seguir el mismo procedimiento previsto para su clasificación** que, en puridad, tampoco estuvo regulado.

Solo cuando el espacio fuera objeto de un PORN habrían de ser rigurosamente respetados los trámites de *audiencia a los interesados, información pública y consulta de los intereses sociales e institucionales afectados y de las asociaciones que persigan el logro de los principios previstos en la Ley* (art. 6 LENFS).

Ante dicho silencio del legislador estatal, podía sostenerse

La LENFS no predeterminó el instrumento formal de declaración de espacios naturales. La LPNB tampoco, salvo en el caso de las áreas marinas protegidas, al contemplarse el Real Decreto como vehículo formal para la declaración estatal de las áreas marinas de su competencia. Ello implica

que la desclasificación de espacios debe operar, como mínimo, **a través del mismo instrumento formal que hubiera operado la declaración del espacio**, postura que se reduce a la aplicación estricta de los principios de jerarquía normativa, legalidad e inderogabilidad singular de los reglamentos, según los casos (García Ureta).

La desclasificación de un AMP debe tener lugar a través de RD al existir reserva de administración positivada en una norma de carácter básico.

Por otra parte, desde el punto de vista sustantivo, la desclasificación de espacios naturales no se supeditó a la concurrencia de circunstancia alguna de degradación que justificara su desprotección.



La **doctrina entendió que ni siquiera la Ley podría realizar la descatalogación, salvo en caso de degradación irreparable o irreversible**, al contravenirse entonces el art. 45 de la CE [López Ramón y García Ureta](#).

Esta degradación irreparable como requisito material de la desclasificación si fue contemplada por algunas **normas autonómicas** (Ley **aragonesa** 6/1998, de 19 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos, Ley **gallega** 9/2001, de Conservación de la Naturaleza, Ley **extremeña** 8/1998, de 26 de junio, de Conservación de la Naturaleza y Espacios Naturales, Ley **castellanomanchega** 9/1999, de 26 de mayo, de Conservación de la Naturaleza, Ley **foral** 9/1996, de 7 de junio, de Espacios Naturales).

51

La Directiva Hábitat 92/43/CEE sí que reguló expresamente el cambio de categoría de una Zona de Especial Conservación, cuando así lo justificara la *evolución natural* registrada como resultado de la vigilancia del espacio natural por parte del Estado (art. 9), supuesto que comprendía, en principio, la posibilidad de desclasificación.

Inmediatamente, la doctrina propuso una interpretación de esta posibilidad de cambio de categoría a la luz del entonces art. 130 R del TCE —actual art. 174 TFUE— el cual podría poner en entredicho la posibilidad de desclasificación ([García Ureta](#), 325).

En efecto, la Directiva parecía prever solo el cambio en la categoría, no refiriéndose expresamente a la absoluta desprotección. Además, este cambio de categoría **solo podía venir motivado por una desnaturalización del espacio, y sin perjuicio de las responsabilidades y obligaciones de restauración que de ello pudieran derivarse cuando dicha desnaturalización tuviera lugar por causas antropogénicas** ([Soro Mateo](#)).

52

La Ley 42/2007, de Patrimonio natural y Biodiversidad (LPNB),

en su redacción inicial, se refirió a la desclasificación o alteración de la delimitación de los espacios protegidos o de la Red Natura 2000 en su art. 51, supeditándola a la concurrencia de «cambios provocados en ellos por su evolución natural, científicamente demostrada». No cabe, pues, desproteger o desclasificar espacios naturales o de la Red Natura 2000 en casos de deterioro por causas antropogénicas. Además, se contempló como trámite preceptivo para la desclasificación la información pública.

Hoy en día, como consecuencia de la reforma de la LPNB operada por la Ley 33/2015, de 21 de septiembre, el vigente art. 49 solo se refiere a la **descatalogación total o parcial de un espacio incluido en Red Natura 2000, que solo podrá proponerse cuando así lo justifiquen los cambios provocados en el mismo por la evolución natural, científicamente demostrada**. En todo caso, el procedimiento incorporará un trámite de información pública, previo a la remisión de la propuesta a la Comisión Europea.

Con una criticable técnica legislativa, es el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, que aprueba el TRLS el que establece que solo 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 estos, cuando así lo justifiquen los cambios provocados en ellos por su evolución natural, científicamente demostrada (art. 13).

Para la desclasificación de espacios naturales cuya declaración derive de Tratados Internacionales habrá que estar a las exigencias en cada caso establecidas en los mismos.

53

Conexión temporal PORN declaración de parques y reservas

Más recientemente, la STS 1369/2020 (Sala de lo Contencioso-administrativo) de 21 de octubre de 2020 (rec. 3022/2019) parece haber reconsiderado la postura de esta Sala.

ART. 36. Requisitos para la declaración de los parques y las reservas naturales

1. La declaración de los Parques y Reservas Naturales exigirá la previa elaboración y aprobación del correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la zona.

2. Excepcionalmente, podrán declararse Parques y Reservas sin la previa aprobación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, cuando existan razones que los justifiquen y que se harán constar expresamente en la norma que los declare. En este caso deberá tramitarse en el plazo de un año, a partir de la declaración de Parque o Reserva, el correspondiente Plan de Ordenación.

Considera el TS ahora que «Además tal planteamiento no puede acogerse por las siguientes razones:

- pero en modo alguno supone la derogación o desaparición de la Ley, la declaración subsiste aunque no pueda materializarse mientras no se determinen las condiciones precisas para hacerla efectiva y, de hecho, en las mismas sentencias se indica que la declaración recobre su eficacia con la aprobación, aunque sea extemporánea, del correspondiente PORN si no se han modificado las previsiones legales que llevaron a la declaración... subsiste, por tanto, la declaración de Parque Regional efectuada por Ley 4/1992
- y a falta del correspondiente PORN, de la misma manera que la declaración resulta ineficaz al no poderse llevar a efecto por falta de las correspondientes determinaciones a establecer en el PORN, no resulta defendible una actuación administrativa que, sin invocar circunstancias fácticas o jurídicas que la justifiquen, desconozca tal declaración y suponga establecer situaciones de hecho que impidan la posterior efectividad de la declaración».



- En este sentido se expresa el art. 23.1 de la LPNB cuando señala que: «Durante la tramitación de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales o delimitado un espacio natural protegido y mientras este no disponga del correspondiente planeamiento regulador, no podrán realizarse actos que supongan una transformación sensible de la realidad física y biológica que pueda llegar a hacer imposible o dificultar de forma importante la consecución de los objetivos de dicho Plan».

54

LA OBLIGACIÓN DE PLANIFICAR PORN

La actividad planificadora en el ámbito del patrimonio natural y la biodiversidad se erige como una **parcela de la actividad administrativa dirigida a la consecución del objeto de la Ley**



desarrollar el alcance del deber de conservar y del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona (art. 45 CE).

Como uno de los instrumentos para el conocimiento y la planificación del patrimonio natural y de la biodiversidad, el **art. 16 de la LPNB**, dedicado a la planificación de los recursos y espacios naturales, inaugura el capítulo IV del título I de la LPNB

Cuestión terminológica
art. 4 LENFS,
«planeamiento» de los
recursos naturales



Planificación

ordenación, racionalización, integración y coordinación

55

Reforzamiento del deber de planificar a través de la ampliación de principios

Los principios a los que se refería el art. 2 de la LENFS quedaban reducidos al

- 1) **mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales y de los sistemas vitales básicos,**
- 2) **a la preservación de la diversidad genética,**
- 3) **a la utilización ordenada de los recursos y a la preservación de los ecosistemas naturales y del paisaje.**

La LPNB amplía extraordinariamente el espectro del deber de planificar, al condicionar la gestión adecuada de los recursos naturales a NUEVOS PRINCIPIOS que se añaden a los anteriores

- como la integración en las políticas sectoriales,
- la participación justa y equitativa en el reparto de beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos,
- la prevalencia de la protección ambiental sobre la ordenación territorial y urbanística,
- la precaución en las intervenciones que puedan afectar a espacios naturales o especies silvestres,
- la información y la participación,
- la prevención de los problemas emergentes consecuencia del cambio climático,
- la mitigación y adaptación al mismo, así como la lucha contra sus efectos adversos (art. 2 LPNB)

Se introducen, además, conceptos novedosos como los **servicios de los ecosistemas** para el bienestar humano, la **pérdida neta de biodiversidad** o la **diversidad geológica** y el **paisaje.**

56

PREVALENCIA PORN

El **art. 5.2 de la LENFS** establecía que

Los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales a que se refiere el artículo anterior serán obligatorios y ejecutivos en las materias reguladas en la presente Ley, constituyendo sus disposiciones un límite para **cualesquiera otros instrumentos de ordenación territorial o física**, cuyas determinaciones no podrán alterar o modificar dichas disposiciones.

Los instrumentos de ordenación territorial o física existentes que resulten contradictorios con los PORN deberán adaptarse a éstos.

Entre tanto dicha adaptación no tenga lugar, las determinaciones de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales se aplicarán en todo caso, **prevaleciendo sobre los instrumentos de ordenación territorial o física existentes.**

Planes urbanísticos? BASOLS COMA (NO)

Planes hidrológicos? CARO PATÓN (NO)

STC 102/1995 arrojó algo de luz al respecto.

Por un lado, el voto particular de la misma señaló expresamente que *la planificación ecológica prevalece sobre la urbanística*

Por otro, advirtió que *los PORN prevalecen sobre la planificación urbanística, en virtud de los arts. 5.2 y 19.2 de la LENFS.*

La cita del 19.2 de la LENFS ponía, eso sí, el acento en las **incoherencias de la LENFS**, pues dicho precepto sí que establecía expresamente la prevalencia de los PRUG sobre la planificación urbanística, cuando estos son un desarrollo de los PORN

57

Artículo 19 LPNB. Alcance de los PORN

1. Los efectos de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales tendrán el alcance que establezcan **sus propias normas de aprobación.**
2. Cuando **los instrumentos de ordenación territorial, urbanística, de recursos naturales y, en general, física, existentes** resulten contradictorios con los Planes de Ordenación de Recursos Naturales deberán adaptarse a éstos. En tanto dicha adaptación no tenga lugar, las determinaciones de los Planes de Ordenación de Recursos Naturales se aplicarán, en todo caso, prevaleciendo sobre dichos instrumentos.
3. Asimismo, los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales serán **determinantes** respecto de cualesquiera otras actuaciones, planes o programas sectoriales, sin perjuicio de lo que disponga al respecto la legislación autonómica. Las actuaciones, planes o programas sectoriales sólo podrán contradecir o no acoger el contenido de los PORN por **razones imperiosas de interés público de primer orden, en cuyo caso la decisión deberá motivarse y hacerse pública.**
4. Los Ayuntamientos, en el ámbito de sus correspondientes competencias, podrán proponer excepciones para garantizar la prestación de los servicios mínimos previstos en el artículo 26 de la LBRL. Estas excepciones deberán estar suficientemente motivadas y someterse a la aprobación del órgano competente de la CA.

Para parte de la doctrina, su aplicación a los PH, supondría la valencia de los PORN — aprobados por las CC. AA.— sobre los planes hidrológicos, aprobados por el Estado.

la redacción del **art. 19.2 aún plantea dudas** sobre si también prevalecen sobre la planificación hidrológica. Así, si el art. 5.2 se refería a cualesquiera otros instrumentos de ordenación territorial o física, el vigente art. 19.2 de la LPNB se refiere ahora a los instrumentos de ordenación territorial, urbanística, de recursos naturales y, en general, física. Porque, ¿qué debemos entender por instrumentos de ordenación de los recursos naturales? ¿Quedarían comprendidos los planes que ordenan el recurso agua? Entendemos que sí, aunque, como se argumenta infra, cabría, entonces, aplicar la excepción que contempla el art. 19.3 LPNB.



58

Sobre este extremo, la STC 154/2014, ha señalado que «la planificación hidrológica en las cuencas supracomunitarias, que son las afectadas en este caso, está vinculada por la regulación de los usos del espacio natural protegido, sin que ello impida que, en aquellos casos en que, dándose las condiciones excepcionales previstas en la legislación básica, y mediando resolución motivada, el Estado quede desvinculado, en el ejercicio de las concretas facultades que comprenden sus competencias, de la regulación de usos incompatibles que contiene la Ley impugnada» (STC 154/2014 FJ 6)

59

Sobre la prevalencia de los PORN y los planes climáticos "la condicionalidad climática"

El contexto en el que se ha de desenvolver la actividad planificadora a que se refiere el art. 16 LPNB queda condicionado por el cambio climático.

Después de la aprobación de la LCCTE, el *II Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC) 2021-2030* alude a la **necesaria adaptación al cambio climático de las políticas sectoriales**, que se concretará con su integración en los planes y programas elaborados por las AAPP, así como en las normas que regulan la actividad en cada ámbito sectorial, **incluidos los PORN**.

Con carácter complementario, el art. 17 LCCTE establece que el PNACC también **se desarrollará mediante planes sectoriales de adaptación**, que serán impulsados y elaborados por los Departamentos ministeriales competentes, los cuales identificarán los principales riesgos derivados del cambio climático sobre el sector, recurso o ámbito correspondiente, y definirán medidas de respuesta oportunas para evitarlos o limitarlos.

Queda por concretar ¿cómo se coordinarán estos planes sectoriales de adaptación estatales con la planificación sectorial preexistente o que pueda aprobarse con posterioridad (por el Estado, las CC. AA. o la AL), y si tendrán —parece que así debería ser— carácter prevalente y determinante respecto de aquellos?

habría sido conveniente aclarar esta cuestión en el texto de la LCC

Parece, no obstante, que se quiere autovincular a las AAPP a la hora de evaluar el impacto de los proyectos que tengan incidencia sobre el cambio climático y condicionar los planes sectoriales;

ahora bien, para ello será necesario que dichos instrumentos gocen de carácter normativo y que, por ejemplo, se incardinan en el ejercicio de las competencias estatales ex art. 149.1.23.ª CE,

60

Dificultades prácticas cuando se solapan en el mismo lugar distintas figuras de protección (riesgo de que los PORN pierdan su naturaleza)

Real Decreto-Ley 17/2012, de medidas urgentes en materia de medio ambiente, confirió una nueva redacción al entonces art. 28.2 LPNB (hoy art. 29.2 LPNB), estableciéndose a partir de entonces que

*cuando se solaparan en un mismo lugar distintas figuras de espacios protegidos, «las normas reguladoras de los mismos, así como los mecanismos de planificación deberán ser coordinados para unificarse en un único documento integrado, al objeto de que los diferentes regímenes aplicables en función de cada categoría conformen un **todo coherente**.*

La declarada finalidad de la norma consiste en que las normas reguladoras de los espacios, así como los mecanismos de planificación, **además de coordinarse se unifiquen**. Dicha coordinación debe, según el precepto, traer como resultado un **único documento coherente**, lo cual, desde una interpretación sistemática de la propia LPNB, **no debería conducir a la sustitución de los PORN**, en el caso de que se tratase de parques o reservas, por estos documentos integrados a los que alude el legislador, si ello implica la pérdida de su alcance (art. 19 LPNB), la omisión de los trámites preceptivos para su aprobación (art. 22.2 LPNB) o la elusión de la aplicación de las medidas cautelares (art. 23 LPNB)

Lo cierto es que el **legislador básico guarda silencio** sobre este extremo y **debería haberlo advertido**, teniendo en cuenta que las CCAA pueden aprovechar esta indefinición para obviar el carácter prevalente y determinante de los PORN respecto de otros instrumentos ordenadores.

61

Protección cautelar

Resuelve los devastadores efectos de la doctrina del TC y del TS sobre la INSEPARABILIDAD



Artículo 23. Se intentó sostener que caducaban en CA como la CARM

- 1. **Durante la tramitación de un PORN o delimitado un espacio natural protegido y mientras éste no disponga del correspondiente planeamiento regulador, no podrán realizarse actos que supongan una transformación** sensible de la realidad física y biológica que pueda llegar a hacer imposible o dificultar de forma importante la consecución de los objetivos de dicho Plan.
- 2. Iniciado el procedimiento de aprobación de un PORN y hasta que ésta se produzca **no podrá otorgarse ninguna autorización, licencia o concesión que habilite para la realización de actos de transformación de la realidad física, geológica y biológica, sin informe favorable de la Administración actuante.**
- 3. El informe a que se refiere el apartado anterior deberá ser sustanciado y emitido por el órgano ambiental de la administración actuante en un **plazo máximo de noventa días.**

62

BALANCE: ESTADO DE LA CUESTIÓN Y PROPUESTAS

63

I. RED NATURA ESTADO DE LA CUESTIÓN Y LOGROS HASTA LA FECHA

1. Protección del 26% del territorio de la UE (18% Red Natura) y del 27% del territorio español

ESPAÑA

1.468 LIC aprobados por la Comisión Europea,
658 ZEPAS

superficie total **222.000 km²**

- más de **138.000 km²** corresponden a superficie terrestre (27,35 % del territorio español)
- **84.300 km²**, a superficie marina.



(State of Nature 2020 AEMA)

64

2. HEMOS CUMPLIDO EN CUANTO A SUPERFICIE... PEROPRONTO HAY QUE LLEGAR A 30%

A nivel mundial se cumplió con el Convenio de diversidad biológica (17% tierra, 9% mar)

En Europa 18%

En España 27%tierra y 13 % mar

EDWARD WILSON (Ecólogo, padre de la Biodiversidad), Half Earth, 2017) dijo que “los humanos deberíamos reservar el 50% del planeta para la naturaleza” parece muy **AMBICIOSA, pero coincide**

- con la apreciación de la humanidad (encuestas): la sociedad quiere un futuro seguro y se preocupa por conservar, y, por lo demás,
- por el IPCC y la
- Plataforma Intergubernamental Científico-Normativo sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas estiman que no existen soluciones duraderas para hacer frente al cambio climático si no se aplican en mayor medida soluciones coherentes y eficaces basadas en la naturaleza;
- EB2030 habla del 30%

65

A nivel CCAA

- Canarias: 48 %
- Rioja: 33 %
- Cataluña: 31%
- Valencia 37 %
- Catabria 29 %
- Navarra 25 %
- Pais Vasco 23 %
- Asturias 28 %
- Murcia 23 %
- Andalucía 19 %
- Extremadura 31%
- Clla la mancha 23 %
- Clla león 26 %
- Baleares 27 %
- Galicia 13%

30%

Será necesaria una mayor expansión de las áreas protegidas terrestres para lograr el objetivo de proteger legalmente un mínimo del 30% de la tierra de la UE, como se establece en la EB2030.

listados

66



La lista española de lugares, en su estado actual.

67

3. SE ENCUENTRA EN MARCHA LA AMPLIACIÓN (ESPAÑA)

En noviembre de 2020 algunas Comunidades han presentado su propuesta de ampliación al Ministerio de Medio Ambiente pero todavía no se han transmitido a la Comisión.

El número de lugares ascendería a 1.096, con una extensión superficial de casi 11 millones de ha (medio millón marinas), el **20,65%** del territorio nacional. Y es previsible que tales cifras aumenten en los próximos meses, cuando se reciban las propuestas de las CCAA restantes.

REGIONES BIOGEOGRÁFICAS	Nº LUGARES	SUPERFICIE			SUPERFICIE (Ha)	% TERRITORIO / Superficie terrestre (IC's)
		TERRESTRE	MARINA	TOTAL		
MACARONÉSICA	173	283.627	176.537	460.164	744.695	38,1
ALPINA	30	365.000		365.000	973.096	37,5
ATLÁNTICA	140	1.203.307	11.322	1.214.629	5.609.294	21,5
MEDITERRÁNEA	534	6.936.688	155.966	7.092.654	43.301.711	16,0
TOTAL	860	8.401.231	343.825	8.745.056	50.628.796	16,6

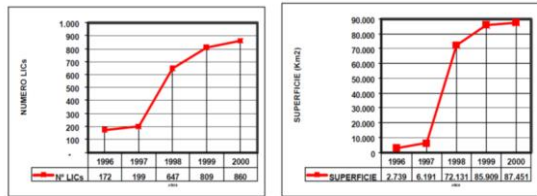


Gráfico 1. Evolución de la propuesta española de lugares de Red Natura 2000.

Fuente: Página 23 Informe evolución 1994-2020 (art. 17)

Europarc, SEO B, ...

68

4. La designación de áreas protegidas no es en sí misma una garantía de conservación



- La gestión **eficaz** requiere la construcción de una **RED COHERENTE Y BIEN CONECTADA** de áreas protegidas con **OBJETIVOS Y MEDIDAS de conservación claramente definidos**.
<https://www.eea.europa.eu/themes/biodiversity/state-of-nature-in-the-eu/state-of-nature-2020>.
- En este sentido, de la consulta de los **Informes de cumplimiento del art. 17 DH**, concretamente del que abarca el período 1994-2020, son muchas y comunes entre las CCAA las **dificultades encontradas en España**:
 - la ausencia de una base cartográfica digitalizada a la **escala** apropiada
 - heterogeneidad, escasa precisión y carencias de la información disponible sobre la **cartografía** de hábitats y la **distribución geográfica de los taxones** de interés comunitario
 - **errores** recogidos en el Inventario Nacional de Hábitats.
 - Estas carencias son más importantes en Comunidades que, como Castilla y León, presentan una gran extensión, con zonas que normalmente no han generado la atracción de los investigadores y con escasa presencia de Universidades.

información

69

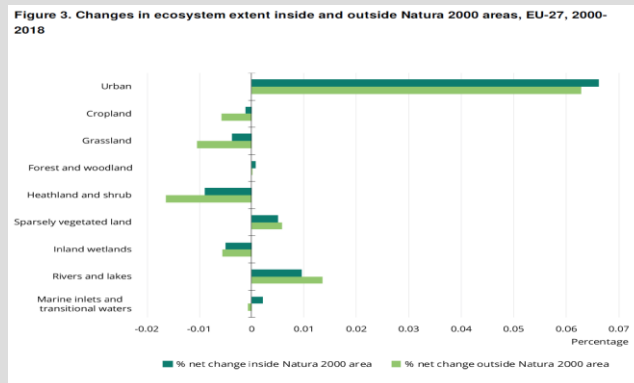
• **Informe AEMA sobre Gestión efectiva de la Red Natura** (Management effectiveness in the EU's Natura 2000 AEMA, 2021)

- El principal desafío de implementación será aumentar la **eficacia de su gestión**.
- A pesar del compromiso internacional de la UE y sus Estados miembros de **evaluar** la protección Efectividad del Manejo de Área (PAME) del 60% de su área protegida para 2015, los **Estados solo han informado evaluaciones de menos del 8%**.
- Si la UE quiere demostrar el progreso en sus compromisos para 2030, el **seguimiento y la presentación de informes deben mejorar considerablemente** ya sea a través de un proceso coordinado por la UE o mediante la recopilación de informes nacionales por la AEMA

70

5. Los espacios naturales RED NATURA se encuentran en mejor estado que los NO RED NATURA

Informe de la AEMA sobre *extensión y estado de los ecosistemas europeos, 2020*, compara los espacios red natura con otros espacios no red Natura, para llegar a la conclusión de que los lugares protegidos en la red Natura 2000 muestran tasas de cambio de ecosistema más bajas que las áreas que se sitúan fuera de la red (p. 6)



71

6. DH suple la tardía preocupación por la protección del medio marino hasta DPMM

• Preocupación reciente

- España hubo que esperar a 2008 para asistir a la declaración de lo que sería la primera área íntegramente marina protegida, *El Cachucho* (Asturias).)
- La **Ley 42/2007**, de Patrimonio Natural y Biodiversidad (LPNB), contempla expresamente las áreas marinas como figura ad hoc referida exclusivamente al medio marino –aunque podrá comprender cierta parte terrestre, en el caso de que exista una justificada continuidad ecológica entre ambas zonas–,
- Régimen jurídico: se desarrolla por la **Ley 41/2010** de protección del medio marino (LPMM) que traspone la Directiva 2008/56 marco sobre la estrategia marina (DPMM).

ANTES: Con motivo del cumplimiento de la Directiva hábitat, fueron declarados abundantes los LIC marinos, algunos de los cuales ya constituyen ZEC.

72

DPMM

- incorpora toda la herencia de la política de biodiversidad europea
- La desarrolla específicamente para el ámbito marino,
- dotándola de una mayor complejidad, a través del enfoque ecosistémico,
 - incorporar también el objetivo del buen estado de calidad de las aguas marinas para el año 2020, que se comprende junto con la protección de las AMPs en las nuevas estrategias, asumiendo los compromisos de Estrategia Europea para la Biodiversidad 2020
 - El buen estado medioambiental representa el **objetivo general de la Directiva marco sobre la estrategia marina**. La Directiva **exige a los Estados miembros que lo definan a escala de la región o subregión**, y la Decisión de 2017 establece especificaciones para hacerlo por criterios.

Evaluación

- **Solo el 8% de las primeras determinaciones o definiciones del buen estado medioambiental** notificadas por los Estados miembros se evaluaron como adecuadas.
- Las definiciones son **deficientes desde el punto de vista cualitativo** (tienden a no establecer objetivos claros y carecen de detalles cuantitativos que permitan medir claramente los avances)
- **Falta de coherencia** en la misma región o subregión marina.
- Las determinaciones del buen estado medioambiental **tienen que ser más mensurables, coherentes** desde el punto de vista regional **y ambiciosas**.

73

7.A pesar de todo, avances en relación con el buen estado ambiental del medio marino

- Horizonte temporal para lograr y mantener el buen estado del medio marino que fijaba finalmente la DPMM fue el pasado año **2020**.

- El **Informe de la Comisión** al Parlamento europeo y al consejo relativo a la aplicación de la Directiva marco sobre la estrategia marina, de 26 de junio de 2020 (análisis de la aplicación de la DPMM)



- AMPs: **duplicado** el espacio designado como zonas marinas protegidas en Europa desde 2012, alcanzando más del 10% de la cobertura de sus aguas y cumpliendo los compromisos mundiales.
- AMP siguen sin gestionarse adecuadamente
- **AMP no pueden evaluarse en términos de coherencia y eficacia** debido a la falta de instrumentos y flujos de **datos** adecuados.
- Pérdida de Biodiversidad: no se ha detenido en Europa. La biodiversidad de los ecosistemas marinos sigue siendo vulnerable en los mares de Europa y el buen estado de los hábitats y las especies no está garantizado.
- El **7% de las especies marinas alóctonas son potencialmente invasoras**; es preciso continuar con el estudio de su impacto en las comunidades autóctonas, los ecosistemas y sus servicios.

74

- La **eutrofización** es otro grave problema ambiental del medio marino, y el 46% de las aguas costeras europeas está incumpliendo el objetivo de lograr el buen estado medioambiental en relación con este **indicador**.
- La **contaminación química** se ha reducido, por lo que se refiere a PCB, algunos plaguicidas organoclorados y compuestos antiincrustantes a base de colorantes, y vertidos de petróleo.
 - Sin embargo, estas sustancias son **muy persistentes** y, por tanto, siguen estando presentes en el medio marino, existiendo, además en el Mediterráneo focos costeros contaminados por plomo en la biota y por mercurio en los sedimentos.
 - Es importante destacar que las evaluaciones actuales se centran en un número limitado de contaminantes y que muchas sustancias peligrosas para el medio ambiente no se controlan ni evalúan
 - Los **artículos de plástico** son el componente más abundante de los desechos marinos. Por ejemplo, los plásticos de un solo uso representan el 50% del recuento de desechos en las playas europeas y los artes de pesca que contienen plásticos representan otro 27%.

75

- Por lo que se refiere al **ruido marino**, es probable que aumente también la presión del ruido subacuático, con el despliegue de la tecnología o la actividad industrial pertinentes (por ejemplo, corredores de transporte marítimo, parques eólicos).
- Finalmente, en relación a la **integración**,
 - aunque la **Estrategia del Crecimiento azul** (OEM) comparte el principio clave de sostenibilidad con la DMMM,
 - **si no se aplica de manera sostenible**, puede estar potencialmente en contradicción con esta para lograr un buen estado medioambiental, especialmente en vista de la posible expansión de actividades marítimas como la energía y la acuicultura en alta mar.
 - Se refiere el informe a los parques eólicos marinos, como infraestructuras necesarias para acabar con la dependencia de los combustibles fósiles.
 - También la acuicultura sostenible garantiza la seguridad alimentaria y una dieta sostenible, al tiempo que evita una mayor presión por la utilización del suelo.

76

8. DH NOS HA PERMITIDO VENCER DÉFICIT DE LA NORMATIVA INTERNA DE EENNPP

○ Nos ha obligado

- a aplicar medidas preventivas y
- a regular la desclasificación (primer paso al reconocimiento del *principio de no regresión*,
(que por cierto no está en la Ley 42/2007))
- a reforzar la conservación cuando se producen conflictos con proyectos que amenazan y afectan a espacios naturales protegidos, sobre todo a partir de la importante doctrina sobre el art. 6 de la DH, que pilló por sorpresa a los que se animaron a hacer coincidir los límites de los EENNPP con los de los LIC (caso de Región de Murcia).

○ Al coincidir en gran parte de los casos los EN con los espacios red natura,

- se dificulta la reducción de los límites de los EN, que antes operaba al "libre albedrío", sobre todo cuando se llevaba a cabo a través de normas con rango de Ley (lo que impedía el control jurisdiccional ordinario de dicha operación)

Efecto pedagógico en los Estados como España, en plena **burbuja inmobiliaria**, especialmente en zonas del levante español. Si no llega a ser por la red natura, no se qué habría sido de muchos espacios.

77

9. DEMASIADO CENTRADA EN EL MEDIO TERRESTRE (TENDENCIA CORREGIDA EN LA EB2030)

- Que equipara los objetivos en el medio terrestre y en el medio marino. Parece que se va a corregir.



Se han adoptado en 2020 dos interesantes estrategias para medio marino

- COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES Una estrategia de la UE para aprovechar el potencial de la energía renovable marina para un futuro climáticamente neutro. Se quiere que la eólica marina produzca el 20% de la energía europea para 2050.
- COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES Directrices estratégicas para una acuicultura de la UE más sostenible y competitiva para el período 2021-2030

Ambas estrategias van a tener un impacto sobre la red, por lo que uno de sus objetivos es la integración de actividades de energía y acuicultura adecuadas (especialmente aquellas que ofrezcan servicios ecosistémicos) en espacios protegidos de la Red Natura 2000.

78

10. ALREDEDOR DEL 40% SON TIERRAS AGRÍCOLAS Y 50% FORESTALES

El principal objetivo de los lugares Natura 2000

- es **evitar actividades que puedan perturbar gravemente las especies o dañar los hábitats para los que está designado el lugar**
- y tomar **medidas positivas**, si es necesario, para mantener y restaurar estos hábitats y especies con el fin de mejorar la conservación.

- ➡ - No se ha avanzado lo suficiente, sobre todo en relación con la **integración de medidas vinculantes dirigidas a la agricultura en los PORN e instrumentos de gestión.**
- ➡ - **Sí se ha avanzado, poniendo a disposición valiosos documentos (España):**
 - ❖ **Recomendaciones** sobre la información necesaria para incluir una **evaluación adecuada de repercusiones de proyectos sobre red natura 2000** en los documentos de evaluación de impacto ambiental de la AGE
 - ❖ **Guía metodológica de evaluación de impacto ambiental en Red Natura. 2000** Criterios utilizados por la Subdirección General de Biodiversidad y Medio Natural para la determinación del perjuicio a la integridad de Espacios de la Red Natura 2000 por afección a Hábitats de interés comunitario. Versión enero 2019

79

II. PRINCIPALES PROBLEMAS DETECTADOS (INSTRUMENTOS Y GOBERNANZA) Y QUÉ SOLUCIONES PODRÍAN ADOPTARSE

I. Déficit generales (derecho ambiental)

procesal

- **LEGITIMACIÓN** Ley 27/2006 **acción popular ONG (no acción pública)** para recurrir actos y omisiones imputables a las AAPP que constituyan vulneraciones de la legislación ambiental (art. 3.3.b).
- **Sólo se reconoce acción pública frente a vulneraciones de la propia Ley 27/2006 de acceso. Art.**
- **22 actos y omisiones que vulneren las normas de medio ambiente relacionadas en el art. 18** (interpretación amplia) podrán ser recurridas por ONG que cumplan los requisitos del art. 23.
- **PRETENSIONES:** problemas derivados de las limitadas pretensiones en el contencioso-ambiental:
 - **no cabe ordenar actuación material o cese (sólo podemos obtener sentencia de anulación frente inactividad)**
 - Cuando el recurso se dirija contra la inactividad administrativa, el art. 29 de la LJCA limita las pretensiones que pueden sostenerse ante los Tribunales frente a la inactividad administrativa, a diferencia de otros ordenamientos jurídicos, superando la exclusiva defensa de la legalidad, para la efectiva protección de intereses colectivos. En este caso, pasaría por obligar a planificar espacios naturales.
 - Reforma art. 32 LJCA o interpretación forzada propuesta: **la vía omisiva contraria a derecho:** pronunciamiento de condena de hacer

80

- FALTA DE EFECTIVIDAD
 - Existen planes de gestión para aproximadamente el 70%
 - EENN en estado crítico



¿CÓMO SE PUEDE MEJORAR LA EFICACIA?



INFORME AEMA sobre la eficacia de la gestión red Natura, 2021

- **Medir la gestión**
- **No hay plazos para lograr el buen estado ambiental.** Se ha basado en gran medida en la **voluntad política a menudo a corto plazo** y en **cumplimiento de requisitos específicos y su control** por parte de la **Comisión Europea y el Tribunal de Justicia** de objetivos de conservación (art. 4 de la DH) y medidas de conservación (art. 6.1) y el cumplimiento de los objetivos ambientales en áreas protegidas dependientes (artículo 4. c) de la Directiva Marco del Agua de la UE.
- **Integración en otros planes (forestal, pesca, PAC, gestión marina, agua, GIZC, infraestructura, transporte, energía, silvicultura)**
- La mayor presión es la **agricultura** (Irlanda, Países Bajos y Francia) PAC. También silvicultura y pesca.
- **Mejorar capacitación en participación y gestión basada en resultados**

81

INFORME AEMA sobre la eficacia de la gestión red Natura, 2021 (cont.)

- **Mejorar y aprovechar financiación**
- **Evaluación de la implementación a nivel interno centrada en resultados. Se propone**
 - Tribunales nacionales y tribunales de cuentas controlen la implementación de requisitos
 - Informar a la *Comisión* controle eficacia de las medidas en la red Natura 2000
- **Diferencias cuando los espacios naturales son de propiedad pública**
- (No se analiza España), pero se observa que en los países analizados hay una **mayor participación** desde la designación a la gestión y **relevancia de la protección privada**
- **Gestión adaptativa**
- **Cubrir el déficit legislativo que tienen las Directivas de Naturaleza en relación con la participación pública**, como por ejemplo en comparación a los requisitos para la participación de las partes interesadas en la gestión de las cuencas hidrográficas bajo la DMA.
- Reforzar la participación pública en las diferentes etapas de la gestión de áreas protegidas (**corresponsabilidad en la gestión**)
- **Contratos agroambientales**
- **Gobernanza multinivel** : equilibrio adecuado entre ser capaz de adaptar la gestión a los contextos locales

Participación privada

82

2. LA RED NATURA NO FUE BIEN ENTENDIDA EN ALGUNAS CCAA, QUE APROVECHARON PARA MODIFICAR LÍMITES DE LOS EENNPP

- Ley 1/2001 del Suelo de la Región de Murcia, [DISP:ADIC. 8ª](#) redelimitación de los espacios naturales de la Región, ajustando sus límites a los espacios que fueron propuestos a la Comisión Europea como Lugares de Interés Comunitario (LIC) y futuras Zonas de Especial Conservación (ZEC) integrantes de la Red Natura 2000

Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 5 de agosto de 2000 (Resolución de 28 de julio de 2000, BORM núm. 181, 8688, págs. 9200 y 9201).

- guardó silencio sobre los límites de los espacios naturales
- sólo estableció un código para cada uno de los cincuenta espacios propuestos como LIC, que encontró, durante un tiempo su correspondiente dimensión espacial en la web (después se descolgó de la web)
- Recurso contencioso inadmitido: no acto de trámite cualificado
- disposición adicional 8ª de la LSRM, fue declarada inconstitucional por la [STC 234/2012](#), de 13 de diciembre, pero mientras ...

Presión urbanístico-turística

83

3. SIGUE SIN PREDETERMINARSE EL INSTRUMENTO DE DECLARACIÓN DE ENP EN LA LEY 42/2007 CON CARÁCTER GENERAL

- Se ha resuelto, en cambio respecto a las **AMP** que declara el Estado (cuando no exista continuidad ecológica con medio terrestre).
- Si no se establece una reserva de Administración en la LPNB, no avanzaremos a resolver la imposibilidad de **control ordinario y las garantías de participación**.

84

4. INCUMPLIMIENTO DEL PLAZO DE APROBACIÓN DE LOS PLANES DE GESTIÓN NATURA 2000 ...Y COMO CONSECUENCIA, DUDAS INTERPRETATIVAS Y NECESIDAD DE APLICAR RÉGIMEN PREVENTIVO

- Los LIC, desde el momento de la remisión y hasta su aprobación por Comisión
- pasan a tener un régimen de protección preventiva que garantice que *no exista una merma del estado de conservación de sus hábitat y especies*, resultando de aplicación las medidas previstas en su art.6.
- **medidas de protección apropiadas para salvaguardar el interés ecológico** (STJCE, de 13 de enero de 2005 (*Caso Sociteta italiana Dragaggi Spa y otros contra Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti*, Asunto C-117/03). El TJUE no concreta más, por lo que las medidas quedan ajustadas a la libre interpretación de los Estados, es decir, *depende de lo que los Estados entiendan por "medidas apropiadas para conservar el interés ecológico"* (en el mismo sentido: STJCE de 14 de septiembre de 2006 (*Caso Bund Naturschutz in Bayern ev y otros contra Freistaat Bayern*).
- **LIC aprobados por la Comisión**
- **medidas establecidas para las ZEC previstas en el artículo 6, apartados 2 a 4 DH** y las *Medidas de protección de los lugares de interés comunitario propuestos por el Estado*.

Ello llevó, en algunos lugares como Murcia, a promover macroproyectos que amenazaron LIC propuestos.

85

5. LITIGIOSIDAD DERIVADA DE LA INTERPRETACIÓN DE LAS "RAZONES IMPERIOSAS DE INTERÉS PÚBLICO DE PRIMER ORDEN" EN LA EVALUACIÓN DE REPERCUSIONES. LAS EXCEPCIONES A LA PREVALENCIA DE LA RED NATURA

empleado para excepcionar:

1) la prevalencia de la protección Red Natura,

2) la prevalencia de los PORN, así como

3) la prohibición de cambio de uso de los montes incendiados contempladas en el art. 50 LM, aunque también se emplea en otros sectores como el de la vivienda social, consumidores y usuarios, energías renovables y seguridad vial.



- El alcance del concepto de estas razones imperiosas de interés público **no ha sido determinado a nivel normativo**, así que a falta de un concepto legal de razones imperiosas de interés público de primer orden, debemos acudir a la interpretación que de las mismas ha llevado a cabo la jurisprudencia comunitaria.
- **Sólo es necesario aducirlos si la evaluación de repercusiones es negativa, no cuando es positiva.**
- **Debe evitarse que una evaluación de repercusiones positiva oculte la ponderación previa de los intereses de conservación RED Natura y otros que entren en conflicto**, pues dicha ponderación debe hacerse en un momento posterior a la formulación de una evaluación de repercusiones negativa.

86

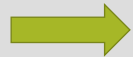
Criterios interpretativos TJUE

Se recopilan en los documentos

- **“Gestión de Espacios Red Natura 2000” de 2000**, posteriormente completado, especialmente para los supuestos del art. 6.4 de la Directiva hábitat, por el
- **“Documento orientativo del apartado 4 del artículo 6 de la Directiva sobre hábitats 92/43/CEE” de 26 de abril de 2012**

(ambos de indudable importancia, aun partiendo de su carácter jurídico no vinculante. Así lo califica la Comisión, respecto de la norma general establecida en el art. 6.3 DH)

- La mayoría de pronunciamientos del TJUE
 - a iniciativa de la propia CE ante el incumplimiento de algunos Estados miembros,
 - cuestiones prejudiciales formuladas a instancias de tribunales nacionales.



87

1. Proyecto afecte a un hábitat o especie declarado **prioritario**, esas razones excepcionales **solo** podrán ser relativas a la salud humana o a la seguridad pública o relativas a consecuencias positivas de primordial importancia para el medio ambiente o, previa consulta a la Comisión, otras razones imperiosas de interés público de primer orden.
2. Se requiere **certeza de no afección (para no someter a evaluación de repercusiones)**, de modo que basta la mera probabilidad *de que éste pueda afectar de forma significativa al lugar de que se trate para que sea exigible una evaluación adecuada de las repercusiones de un plan o de un proyecto* (STJUE de 7 de septiembre de 2004, en el caso Waddenzeeal)
3. **Protección debe primar** sobre la instalación de cualquier actividad económica que suponga un peligro, aunque se trate de una instalación de generación de energías renovables como lo son los parques eólicos.” STJ (Sala Primera) de 21 de julio de 2011.
4. En ningún caso la **ampliación de un campo de golf** puede ser considerada una actividad de interés público de primer orden.
5. **En una ponderación ordinaria –primera fase-** (art. 6.3), del resultado de una evaluación ambiental de un plan o proyecto, **no se tendrán en consideración las circunstancias económicas o sociales del lugar afectado.**
Solo cabrá la consideración de estos intereses, de forma extraordinaria y **cuando no quepa otra alternativa menos perjudicial**, en aplicación entonces del art. 6.4 de la Directiva hábitat (art. 6.4) (Caso Sweetman).
5.)
6. TJUE deja a la autoridad nacional competente para aprobar el plan o proyecto la responsabilidad sobre la decisión sobre la **suficiencia de las medidas compensatorias** acordadas sobre la base del art. 6.4 DH (problema)

88



- La jurisprudencia del TS ha ido acogiendo esta doctrina,
 - exigiendo especial motivación y necesidad de comunicación previa a la Comisión,
 - anulando aprobación de proyectos por incumplimiento de la obligación de consultar a la Comisión,
 - sobre la necesidad de análisis exhaustivo de alternativas y de la justificación de inexistencia de alternativas para que resulte de aplicación el art. 6.4 de la Directiva hábitat y 45 de la LPNB
- Creo que **la reserva de ley para aprobar estos proyectos podría ser un avance,** además, obviamente de requerirse, **motivación,** entendiéndose como una medida básica de protección del medio ambiente.
 - El problema es cómo garantizamos la participación, por lo que no lo tengo claro del todo. Al menos nos ahorramos lo siguiente: Uno de los problemas, al menos en la Región de Murcia, ha sido la **realización clandestina de proyectos que deberían haberse sometido a evaluación de repercusiones y no se han sometido, especialmente en el entorno del Mar Menor.**

89

6. LA PROBLEMÁTICA DE LA INSEPARABILIDAD, RECIENTEMENTE CORREGIDA.

- En relación con los efectos del incumplimiento del plazo conferido para la aprobación del correspondiente PORN en caso de declaraciones previas de parques y reservas,
- doctrina de la inseparabilidad entre la declaración de espacios naturales y la aprobación de los PORN,
 - TC, fundamentalmente en las SSTC 102/1995 y 163/1995, de 8 de noviembre, STC de 6 de mayo de 2003 (f.j. 2 y 3), 21 de octubre de 2003 (f.j. 3º), 28 de junio de 2004 (f.j. 7º y 8º) 22 de febrero de 2005 (f.j. 6º).
 - mantenida por el TS. La STS de 22 de febrero de 2005 mantiene esta misma postura.
 - STS de 5 de abril de 2006 (f.j. 4º), que distingue las consecuencias jurídicas del incumplimiento del plazo del año a que se refiere el art. 15.2 de la LENFS en función del vehículo formal de la declaración.
 - si es la Administración la que sin la previa aprobación del PORN efectúa la declaración del parque o reserva,
 - si dicha declaración tuvo lugar a través de instrumento legal: pérdida de eficacia, "con todas las consecuencias que de ello pudieran derivarse, entre ellas, la imposibilidad de ejercitar el tanteo y retracto por parte de la Administración y, en general, la desaparición de todas las limitaciones inherentes a la declaración del espacio.
 - No obstante, continúa el TS, "si después de transcurrido el año se aprobase el correspondiente PORN, aquélla declaración legal recobraría su eficacia con las consecuencias que de ello se deriven". Se trataría de una ineficacia convalidable.
- SSTTSSJJ en sentido contrario. Y de la Jurisdicción penal -STS (Sala de lo penal) 876, de 6 de noviembre de 2006- que aprecia la conducta típica del art. 330 del CP en supuestos de espacios naturales sobre los que se ha incumplido el plazo del año para la aprobación del PORN.

90

- Para vencer esta “corruptela” (VeCHER NOGUERA) que ha llevado a considerar urbanizables los EENN declarados como parques y reservas, propuestos como LIC, fue fundamental el art. 23 de la LPNB
- *"Durante la tramitación de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales o delimitado un espacio natural protegido y mientras éste no disponga del correspondiente planeamiento regulador, **no podrán realizarse actos que supongan una transformación sensible de la realidad física y biológica que pueda llegar a hacer imposible o dificultar de forma importante la consecución de los objetivos de dicho Plan.**"*
- STS 1369/2020 (Sala de lo Contencioso-administrativo) de 21 de octubre de 2020 (rec. 3022/2019) parece haber reconsiderado la postura de esta sala —en puridad sigue manteniendo lo mismo, sólo que añade que tiene que aplicar el art. 23 de la LPNB!!!, pero esto se derivaba ya de la Directiva hábitat antes cuando se trataba de LIC.

91

7. DIFICULTADES CUANDO SE SOLAPAN EN EL MISMO LUGAR DISTINTAS FIGURAS

- Real Decreto-Ley 17/2012, de medidas urgentes en materia de medio ambiente, confirió una nueva redacción al art. 28.2 de la Ley 42/2007,
- *Si se solapan en un mismo lugar distintas figuras de espacios protegidos, las normas reguladoras de los mismos así como los mecanismos de planificación deberán ser coordinados para unificarse en un ÚNICO DOCUMENTO INTEGRADO, al objeto de que los diferentes regímenes aplicables en función de cada categoría conformen un todo coherente.*
- no debe conducir a la sustitución de los PORN por estos documentos integrados a los que alude el legislador; si ello significa la pérdida de su alcance (art. 18), la omisión de los trámites preceptivos para su aprobación (art. 21.2) o la elusión de la aplicación de las medidas cautelares a que hace referencia el art. 22 de la LPNB.
- Lo cierto es que el legislador básico guarda silencio sobre este extremo y debería haberlo advertido, teniendo en cuenta que las CCAA pueden aprovechar esta indefinición para “librarse de la prevalencia de los PORN”.

92

8. RETOS PARA LA GOBERNANZA DEL MEDIO TERRESTRE: DIFICULTADES DE INTEGRACIÓN

- En el ámbito terrestre, no existe
 - pues la **ordenación del territorio llegó tarde** y
 - **carecemos de información** completa sobre la incorporación de los objetivos de Natura 2000 en la ordenación del territorio.
- ❖ En particular, **mantener o mejorar la conectividad entre sitios** es de suma importancia (AEMA, 2020, 'Natura 2000 sites designated under the EU Habitats and Birds Directives



Se auguran avances a partir del desarrollo de la infraestructura verde pero aún desconocemos a través de qué instrumentos se va a materializar. Estamos en el tiempo de las estrategias pero hay que llegar a la acción, para comprobar que la integración es real.

93

- En el **ámbito marino**, se ha avanzado algo más, a tratarse de un bien de dominio público.



- Es a la **Política Marítima Europea** a la que se atribuye esta **función de integración** de las políticas ambientales, sociales y económicas en el medio marino.
- **Directiva 2014/89 Marco para la ordenación de espacio marítimo** ha asumido dicha función holística e integradora.
- Instrumento que introduce, es el **plan de ordenación marítima (POM)**.
 - determinan la distribución espacial y temporal de las correspondientes actividades y usos, existentes y futuros,
 - sin olvidar la conservación, protección y mejora del medio ambiente, incluidos los efectos del cambio climático.
 - consecución de otro de los objetivos de la norma comunitaria sobre medio marino, el **"buen estado medioambiental del medio marino"**, al que se llegaría a partir de indicadores que harían las veces de los niveles genéricos de referencia en los suelos.
 - respetar los derechos de participación y de cumplir las obligaciones de transparencia,
 - someterse a evaluación ambiental estratégica,
 - respetando la Recomendación 2002/413/CE (GITZ) ??

94

- Sin embargo,
 - **limitado ámbito de aplicación** de la DMOEM,
 - DMOEM define su ámbito de aplicación, **excluye, como regla general, excepcionable a voluntad de los Estados miembros, la zona litoral y las aguas costeras**, justificada en la inexistencia de competencias comunitarias en sede territorial
 - Poco ambiciosa y desconoce las posibilidades normativas comunitarias que se derivan de la competencia ambiental, si desplegada hasta sus últimas consecuencias cuando de lo que se trataba era de establecer una Política Marco de Aguas (los condicionantes ambientales que derivan de la DMA han condicionado y siguen condicionando la planificación hidrológica y sí afectan, en cambio, a las aguas costeras y a las aguas de transición.)
- Esta indefinición, que **deja en manos de los Estados miembros la inclusión, dentro del ámbito de aplicación de los POM, de las aguas costeras.**
 - El **Real Decreto 363/2017**, de 8 de abril, de transposición de la DMOEM **excluye** de su aplicación a la ordenación del territorio y urbanismo y a las aguas costeras y a partes de las mismas que sean objeto de medidas de ordenación del territorio y urbanismo y a las aguas de zona de servicio de los puertos,
 - **aunque cada POM**, que apruebe el Consejo de Ministros para cada demarcación marina, **podrá optar por otra solución, integrando también la ordenación del litoral.** (serán publicados próximamente)

95

Proyectos de POEM

- PB1: identificación de **nuevas propuestas de declaraciones de espacios marinos protegidos** (E y CCAA)
- PB2: Aprobación y desarrollo del **Plan Director de la Red de Áreas (RAMPE)**
- OEM7: Elaboración de una **estrategia de participación e involucración** de los agentes interesados (que se echa de menos en el medio terrestre)
- Se está teniendo en cuenta la **Estrategia de desarrollo sostenible de la acuicultura 2021-2030**
- ❖ Actualmente se están actualizando los **programas de medidas de las estrategias marinas dentro de su segundo ciclo (2018-2024)**. La propuesta de programas de medidas deberá estar lista el 31 de diciembre de 2021.
 - El trabajo de elaboración de los POEM se está desarrollando de forma coordinada con esta actualización, y es previsible que algunas de las medidas incluidas en los POEM formen parte de dichos programas de medidas de las estrategias marinas.
 - Se echa en falta en la LCCTE alguna referencia a la integración del cambio climático en las estrategias integradas de protección del medio marino.

96

9. RETOS PARA LA INTEGRACIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO

• DÉFICIT DE COORDINACIÓN

- La estrategia de adaptación al Cambio climático de 2016 hablaba de **coherencia y compatibilidad** entre planes.
- Hoy se habla de **evitar decisiones administrativas ajenas al clima**.

• INDETERMINACIÓN DE LA COORDINACIÓN Y PREVALENCIA EN LA LCCTE

- Il Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC) 2021-2030 incorpora **la adaptación a las políticas sectoriales a través de su integración**
 - en los planes y programas elaborados desde las administraciones públicas,
 - en las normas que regulan la actividad **en cada ámbito sectorial**.
- el **PNACC se desarrollará mediante planes sectoriales de adaptación**,
 - no queda claro cómo se coordinarán estos planes sectoriales de adaptación estatales con la planificación sectorial preexistente o que pueda aprobarse con posterioridad, tanto estatal como autonómica y local,
 - y si tendrán –parece que así debería ser– carácter prevalente y determinante respecto de los mismos.
 - Habría sido conveniente aclarar esta cuestión en el texto de la norma.

autovinculación

97

- **Si quiere autovincular a las AAPP a la hora de evaluar el impacto de los proyectos** que tengan incidencia sobre el cambio climático y condicionar los planes sectoriales
 - Para ello, será necesario que dichos instrumentos gocen de carácter normativo ex art. 149.1.23CE
 - de otro modo, por lo que se refiere a las CCAA, podrán ser desconocidos por estas, al incidir en sectores que pueden constituir materias competencia exclusiva de las CCAA (EENNPP) y por lo que se refiere al Estado, PHC pueden entrar en conflicto.

Además de los planes nacionales, la LCCTE contempla Estrategias, que se aprobarán por Acuerdo del Consejo de Ministros, sobre los que no se detalla ni el procedimiento de elaboración, ni su contenido, ni su naturaleza o carácter vinculante

- **Estrategia del Agua para la Transición Ecológica (art. 19.2),**
- **Estrategia de Adaptación de la Costa a los Efectos del Cambio Climático (art. 20)**
- **Estrategia específica de conservación y restauración de ecosistemas y especies especialmente sensibles a los efectos del cambio climático (art. 24 LCCTE).**



98

- **Estrategia específica de conservación y restauración de ecosistemas y especies especialmente sensibles a los efectos del cambio climático (art 24 LCCTE)**
 - en el **plazo de tres años** desde la aprobación de la ley (esto es, si todo va bien a partir de 2024) se presentará a la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente
 - no se establece
 - instrumento formal de aprobación
 - carácter y naturaleza del plan,
 - sí se hace referencia a la participación de las CCAA en su elaboración
- **EVALUACIÓN DE LA REPRESENTATIVIDAD a medio y largo plazo de las redes de espacios naturales protegidos y espacios de la Red Natura 2000, en los diferentes ESCENARIOS CLIMÁTICOS posibles**
 - en el **plazo de tres años** desde la aprobación de la ley (esto es, si todo va bien a partir de 2024) se presentará a la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente
 - con el fin de que, por parte de las AAPP competentes, se dispongan las medidas oportunas para que dichas **redes sigan cumpliendo en los plazos mencionados los objetivos de conservación de hábitats y especies para las que fueron diseñadas.**

Incorporación de la variable temporal y climática a los Planes de gestión RED Natura

99

(novedad introducida en tramitación LCCTE)

- **Obligación (AGE y CCAA) de incluir en la actualización y revisión de los planes o instrumentos de gestión de los Espacios Naturales Protegidos y espacios de la red Natura 2000 un apartado sobre adaptación de los mismos al cambio climático**
 - con, al menos, un diagnóstico que incluya
 - **un listado de especies y hábitats especialmente vulnerables.**
 - **objetivos, acciones e indicadores de progreso y cumplimiento,**
 - **así como un plan de conectividad con otros espacios protegidos.**
- Art.17. De la LPNB sobre los PORN
 - 1. Los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales son el instrumento específico para la delimitación, tipificación, integración en red y determinación de su relación con el resto del territorio, de los sistemas que integran patrimonio y los recursos naturales de un determinado ámbito espacial, con independencia de otros instrumentos que pueda establecer la legislación autonómica. **Su vigencia y plazos de revisión serán definidos por la normativa de las comunidades autónomas o, en el ámbito de sus competencias, por la Administración General del Estado.**

Adaptación, listados de especies vulnerables, objetivos indicadores, plan de conectividad en los Planes de gestión

Procede Modificación LPNB

100

- **Obligación de ACTUALIZAR, en el plazo de cinco años desde entrada en vigor de la LCCTE todos los ATLAS NACIONALES a los que hace referencia el RD 556/2011, para el desarrollo del Inventario Español del PNB**
 - en los que se incluirá un análisis específico sobre el impacto que tendrá el cambio climático sobre las especies considerando los principales escenarios climáticos contemplados en ese momento.

Necesaria adaptación de la normativa sobre Biodiversidad

- DH art. 4 contempló que

“Los Estados miembros propondrán, llegado el caso, la adaptación de dicha lista con arreglo a los resultados de la vigilancia a que se refiere el artículo 11.

Art. 11: Los Estados miembros se encargarán de la vigilancia del estado de conservación de las especies y de los hábitats a que se refiere el artículo 2, teniendo especialmente en cuenta los tipos de hábitats naturales prioritarios y las especies prioritarias. **(NADA DICE DE CC)**
- Hace falta incorporar CC a DH **y establecer plazo de revisión de los PORN** en normativa básica (42/2007), para no depender del silencio de las CCAA

101

10. LA INFRAESTRUCTURA VERDE. OMNICOMPENSIÓN. FALTA DE INSTRUMENTACIÓN

Estrategia estatal de infraestructura verde y de la conectividad y restauración ecológicas (Orden PCM/735/2021, de 9 de julio)

- **intento de ordenación sostenible** del territorio (ex post) **aplicada a una desordenada ordenación insostenible.**
- **Llega tarde** (3 años de retraso) y nos encontramos con el **problema de la prevalencia**, que se enfrenta al periclitado concepto de desarrollo sostenible
- Anunciada por el art. 15 2 de la LPNB (reforma de 2015)
- OBJETIVO: marcar las directrices para la identificación y conservación de los elementos del territorio que componen la infraestructura o trama verde y azul del territorio español, terrestre y marino, **permitir y asegurar la conectividad ecológica y la funcionalidad de los ecosistemas, la mitigación y adaptación a los efectos del cambio climático, la desfragmentación de áreas estratégicas para la conectividad y la restauración de ecosistemas degradados.**
- **condicionará la planificación territorial y sectorial que realicen las AAPP, para**
- **¿cómo la desarrollan las CCAA?** desarrollarán en plazo máximo de tres años sus propias estrategias.
 - Naturaleza jurídica: resolución de carácter gubernativo dictada en ejercicio del poder de dirección de los sectores de la actividad administrativa (art. 61 LRJSP)

102

II. ESCENARIO CLIMÁTICOS Y BIODIVERSIDAD. REVISIÓN DE LA DIRECTIVA INSPIRE, VALOR DE LOS SERVICIOS ECOSISTÉMICOS E INCORPORACIÓN A LA CONTABILIDAD NACIONAL

- instrumentos fundamentales, pero desconocemos cual va a ser su **CARACTERIZACIÓN JURÍDICA**, más allá de formar parte del estado de la ciencia.
 - Sirven como referencia para elaborar estudios de impacto y vulnerabilidad específicos y valorar las necesidades de adaptación al cambio climático en diversos sectores y sistemas ecológicos, económicos y sociales.
- PNACC identifica a **AEMET COMO LA UNIDAD RESPONSABLE** de la coordinación de los trabajos para la generación de escenarios climáticos regionalizados. Estrategia de adaptación al cambio climático de la UE 2021
 - datos sobre los riesgos y las pérdidas relacionados con el cambio climático son cruciales para mejorar la precisión de las evaluaciones de riesgos climáticos
- La **revisión de la Directiva INSPIRE** en marcha puede ayudar a superar la deficiente cartografía y evaluación del estado de los ecosistemas como asignatura pendiente.
- **RETO PENDIENTE:** La EB2020 de 2011 incluía entre sus objetivos, el «mantenimiento y mejora de ecosistemas y servicios ecosistémicos no más tarde de 2020 mediante la creación de una infraestructura verde y la restauración de al menos el 15% de los ecosistemas degradados».
 - Esto implicaba que los estados miembros de la Unión Europea
 - **cartografiarán y evaluarán** el estado de los ecosistemas y sus servicios en sus respectivos territorios,
 - **calcularán el valor económico** de dichos servicios
 - y promoverán la **integración de ese valor en los sistemas de contabilidad** e información a nivel nacional y europeo no más tarde de 2020, **pero como hemos visto, aún nos queda para conseguir este objetivo**

103

12. CONDICIONALIDAD DEL MECANISMO DE RECUPERACIÓN Y RESILIENCIA (FINANCIACIÓN ACTIVIDADES RED NATURA O QUE AFECTEN RED NATURA)

- **Reglamento por el que se establece un Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR):** las medidas incluidas en un plan de recuperación y resiliencia (PRR) **Principio de No causar un daño significativo**
 1. **contribuir sustancialmente a, al menos, uno** de los seis objetivos medioambientales enumerados en el Reglamento (UE) 2020/852 del Parlamento Europeo y del Consejo:
 - Mitigación del cambio climático.
 - Adaptación al cambio climático.
 - Uso sostenible y protección del agua y los recursos marinos. Si es perjudicial para el buen estado o al buen potencial ecológico de las masas de agua superficiales y subterráneas, o de las aguas marinas
 - Transición a la economía circular.
 - Prevención y control de la contaminación.
 - **Protección y restauración de la biodiversidad y el ecosistema.** Se considera que una actividad causa un daño significativo a la protección y restauración de la biodiversidad y los ecosistemas
 - si es significativamente perjudicial para el **buen estado y la resiliencia de los ecosistemas**,
 - o perjudicial para el **estado de conservación de los hábitats y especies**, incluidas las de interés para la Unión.
 2. **no perjudicar significativamente ninguno** de los objetivos medioambientales mencionados anteriormente.

104

- NO BASTA el mero cumplimiento de la legislación vigente de la UE es un indicio muy sólido
- NO BASTA EIA o EAE
- Más intenso que art. 6 DH
- La vinculatoriedad de este principio, por consiguiente, puede decirse que es parcial, pues sólo opera para acceder a la financiación referida
- consagra una suerte de evaluación de impacto ambiental negativo que debe considerar el escenario “ausencia de intervención”.
 - *Este enfoque consiste en considerar el impacto ambiental de la medida, en comparación con una situación sin impacto ambiental negativo.*
 - *El impacto de una medida no se evalúa en comparación con el impacto de otra actividad existente o prevista que la medida en cuestión pueda estar sustituyendo.*

105

13. GOBERNANZA Y CUSTODIA.

- Se deben cumplir las exigencias de la **participación pública** que derivan, en parte, del Convenio de Aarhus de 1998
- ¿cuáles pueden ser las propuestas de *lege ferenda* que podrían incorporarse en el ordenamiento jurídico español para avanzar hacia una **verdadera gobernanza en mayúsculas de los espacios naturales protegidos**?
 - **Se debe trascender la también necesaria participación ciudadana, para alcanzar además la IMPLICACIÓN DE LAS POBLACIONES LOCALES en los proyectos de conservación, valorización y desarrollo del medio ambiente, de las áreas protegidas en general.**
 - **Para las AMPS se ha incluido en los POEM.**

106

14. SUMIDEROS DE CARBONO EN ENP

¿Pendiente regulación de los Bancos de Conservación?

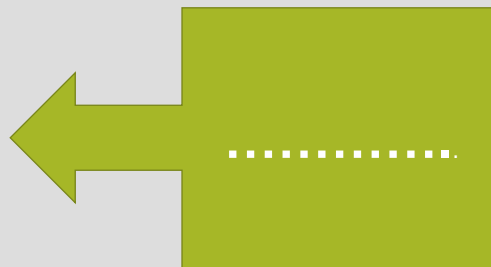
No queda claro si se apuesta por ellos.

Algunas CCAA aprovechan normativa sobre Cambio climático

- **LCC Andalucía. Sumideros de carbono en espacios naturales protegidos** (art. 39).
- Autocompensación/ no queda clara la adicionalidad

107

15. FALTA DE EFECTIVIDAD. INAPLICACIÓN DE LA DIRECTIVA HÁBITAT, ENTRE OTROS EN EL CASO MAR MENOR



108

16. ¿QUIÉN TIENE QUE EJERCER LA ACCIÓN DE RESTAURACIÓN DE LOS ESPACIOS RED NATURA? LA CUESTIÓN COMPETENCIAL COMO EXCUSA PARA RETRASAR MEDIDAS DE EVITACIÓN DE DAÑOS A UN ESPACIO RED NATURA Y PARA EXIGIR LA RESTAURACIÓN. DE NUEVO EL CASO DEL MAR MENOR

En sede de restauración interesan dos aspectos:

- La **reparación de los daños al dph debe exigirla la CH** (o en su caso, la indemnización de daños y perjuicios)
- No cabe decir lo mismo respecto al **desmantelamiento de fincas agrícolas** causantes de la contaminación y deterioro del Espacio natural

procedimiento tendente a la **restitución a un estado natural**, compatible con el uso forestal, de aquellos regadíos –no del DPH- que hayan sido cesados o prohibidos por resolución firme de la CH (art. 34 LPMar Menor)

109

17. OTROS INSTRUMENTOS QUE DEBEN COADYUVAR Y FALLAN. LA RESPONSABILIDAD AMBIENTAL LRMA

- art. 7 de la LRMA
 - parte de la competencia autonómica para ejecutar la ley (art. 7.1), en la medida en que se trata de una competencia de gestión ambiental, competencia exclusiva de las CCAA (148.1.9 CE).
 - No obstante, para salvaguardar las competencias que TRLA y LC atribuyen a las CH y DC para proteger los bienes de dominio público de titularidad estatal -señaladamente el procedimiento sancionador y las obligaciones de restauración del DPH

“si el daño o la amenaza de que el daño se produzca afecta a cuencas hidrográficas de gestión estatal o a bienes de dominio público de titularidad estatal, **será preceptivo el informe del órgano estatal competente, y vinculante exclusivamente en cuanto a las medidas de prevención, de evitación o de reparación que se deban adoptar respecto de dichos bienes** (art. 7.2). Se trata de un informe preceptivo y vinculante que no podrá no tener en cuenta en la resolución del procedimiento.

- **las competencias sobre DP no empecen el obligado ejercicio autonómico de competencias propias.** Si no, ¿qué sentido tiene incorporar un informe “estatal” en un procedimiento autonómico?

110

III. OBJETIVOS DE LA EBUE 2030 EN RELACIÓN CON LA RED NATURA 2000 ¿SON REALISTAS LOS OBJETIVOS DE LA UE?

I. Ampliar la protección jurídica tanto terrestre como marina, mínimo teniendo un 30% de ambas superficies protegidas: 30 % del suelo de Europa, 30 % de los mares de Europa

Orientaciones sobre la selección de especies y hábitats

LA POLÍTICA DE CRECIMIENTO AZUL
LA POLÍTICA DE INFRAESTRUCTURA VERDE

111

Principales OBJETIVOS de la Estrategia sobre Biodiversidad 2030 (COP 15 de biodiversidad)

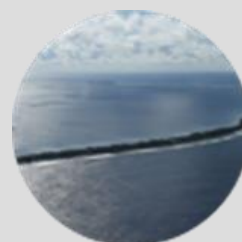


CREAR ZONAS PROTEGIDAS en al menos:

- el 30 % del suelo de Europa
- el 30 % de los mares de Europa



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



112

2. GESTIÓN EFECTIVA Y SEGUIMIENTO DE LOS ESPACIOS

- prioridad conocer **CONOCER EL ESTADO DE CONSERVACIÓN**.
- Por lo que se refiere a la medición de la calidad en general del estado de los ecosistemas, la **AEMA** destaca el potencial de la **CONTABILIDAD DE LOS ECOSISTEMAS** y sus resultados para diseñar medidas para proteger y restaurar los ecosistemas europeos, p. ej. en la implementación de la Estrategia de biodiversidad de la UE para 2030.
- Medir la 'calidad general' de la condición del ecosistema es un desafío complejo, pero ya se han comenzado a desarrollar algunos proyectos en ese sentido. Se advierte que se puede analizar el estado de los ecosistemas de dos formas:
 - 1. **indirectamente**, analizando las presiones que actúan sobre los ecosistemas;
 - 2. **directamente**, mediante el seguimiento del estado del hábitat, la biodiversidad y la calidad ambiental
- La AEMA ha cooperado con el Centro Común de Investigación de la UE para desarrollar cuentas de presión de **nutrientes** espacialmente explícitas para la UE utilizando diversos datos de entrada y modelos.
- **Ahora hace falta que se desarrollen estos trabajos para cada espacio natural.**

113

3. “UN PLAN DE RECUPERACIÓN DE LA NATURALEZA DE LA UE.”

- La Comisión Europea se compromete a presentar una propuesta de objetivos de restauración de la naturaleza en 2021
- Los objetivos de la EB2030 en este sentido son
 - **-proponer, en 2021, OBJETIVOS VINCULANTES** de la UE en materia de recuperación de la naturaleza, previa evaluación de impacto;
 - **-RECUPERAR GRANDES SUPERFICIES DE ECOSISTEMAS DEGRADADOS Y ECOSISTEMAS RICOS EN CARBONO;**
 - - rehabilitar grandes superficies de **TERRENOS CONTAMINADOS** y en relación con ello la **revisión de la Estrategia temática para la protección del suelo**
- **Reglamento (UE) 2024/1991 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2024, relativo a la restauración de la naturaleza** y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2022/869.

114



- Resolución del Parlamento Europeo de 9 de junio de 2021, sobre la EB2030, demanda una **Ley para la Biodiversidad**
- a través de un **Reglamento vinculante** como la Ley europea del Clima
- **con objetivos vinculantes para 2030 y 2050**, reforzando e incluyendo nuevas propuestas a la Estrategia de Biodiversidad de la Unión Europea para 2030 y en concreto
 - Marco para la gobernanza de la biodiversidad más allá de las áreas protegidas.
 - Necesidad de un marco jurídico de la restauración.

115

4. PESTICIDAS Y ACCIÓN COORDINADA CON LA PAC

- **Se ha anunciado la revisión de la Directiva sobre el uso sostenible de los plaguicidas y mejora de las disposiciones sobre GIP** gestión integrada de plagas.
- Se establecen expresamente los siguientes **objetivos**:
 - Detener la pérdida de polinizadores;
 - reducir en un 50 % el riesgo y el uso de plaguicidas químicos,
 - Reducir en un 50 % el uso de los plaguicidas más peligrosos;
 - consiguiendo que al menos el 25 % de las tierras agrarias se dedique a la **agricultura ecológica** y que se extiendan las prácticas agroecológicas en una medida significativa;
- En la medida, como hemos señalado en que los espacios naturales están especialmente presionados por actividades agrícolas (Doñana, Mar Menor, ...) es importante **coordinar esta política con la directamente dirigida a la conservación.**

116

- Se detecta una **incompleta comprensión de la conservación de la naturaleza en la PAC,**
- En la actualidad está siendo **objeto de revisión (se van a aprobar reglamentos que establezcan el marco legislativo de la PAC para el periodo 2021-2027)**
- A la vista de la **condicionalidad reforzada** que contempla la propuesta de Reglamento PAC (Anexo III) RLG +BCAM
- y del **documento de alcance de la EAE** que contiene las materias que tienen que ser tratadas en el Plan Estratégico de la política agraria común (PEPAC) para el periodo 2021-2027
- los estados miembros deben elegir entre diversos tipos de intervenciones



- **Pero, sin duda, el precepto que más va a interesar a los efectos de la conservación de la Biodiversidad es el art. 67 PRPAC sobre Compensaciones por desventajas específicas (Red Natura y Aguas), que establece la posibilidad de que los Estados miembros concedan **PAGOS A LOS AGRICULTORES, SILVICULTORES Y OTROS GESTORES DE TIERRAS** en relación con las desventajas específicas impuestas por los requisitos resultantes de la aplicación de las Directivas 92/43/CEE y 2009/147/CE o la Directiva 2000/60/CE, según las condiciones establecidas en el presente artículo y las especificaciones adicionales de sus planes estratégicos de la PAC, con el fin de contribuir al logro de los objetivos específicos mencionados en el artículo 6, apartado I.**
 - Suponen una compensación a lo que deberían ser Requisitos legales de gestión (RLG) que derivan, en parte, del cumplimiento de los planes de gestión de los espacios naturales, incluidos los espacios red natura.
 - Tendría más sentido aplicarlos a actividades de custodia del territorio que suponen compromisos adicionales a los derivados del cumplimiento de la normativa.

117

5. ACCIÓN COORDINADA CON LA ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO

Los objetivos, dentro del programa de trabajo sobre biodiversidad contenido en el PNACC son los siguientes:

1. Actualizar los estudios sobre los efectos esperados
2. Disminuir los niveles de estrés sobre las especies y ecosistemas, a fin de facilitar que estas puedan adaptarse.
3. Impulsar la introducción de criterios de adaptación al cambio climático en la planificación y gestión de las áreas protegidas.
4. Reforzar la capacidad adaptativa de la infraestructura verde y la conectividad ecológica, incluyendo la conservación y ampliación de los corredores ecológicos, para favorecer las respuestas adaptativas de las especies.
5. Promover medidas de adaptación al cambio climático que aprovechen el potencial de las soluciones basadas en la naturaleza como medio para fortalecer la resiliencia de especies y ecosistemas.
6. - Prevenir y hacer frente a los riesgos asociados a la proliferación de especies invasoras como consecuencia del cambio climático.

118

6. COORDINACIÓN CON LA RAMPE

- No se concreta cómo se va a coordinar la RED Natura con la RAMPE y con la Infraestructura verde.

RAMPE está constituida por espacios marinos, con independencia de que su declaración y gestión estén reguladas por normas internacionales, comunitarias y estatales, así como su marco normativo y el sistema de relaciones necesario para su funcionamiento.

También podrán quedar integrados en la Red, aquellos espacios cuya declaración y gestión estén reguladas por normas autonómicas

Guarda silencio a diferencia de la infraestructura verde sobre acuerdos de custodia

119

7. ACCIÓN COORDINADA CON LA CREACIÓN Y DESARROLLO DE LA RED ECOLÓGICA DE INFRAESTRUCTURA VERDE.

- A partir de listado amplísimo de espacios (de todo tipo) se seleccionarán para formar parte de la infraestructura Verde aquellos elementos del territorio concretos que cumplan los criterios necesarios, para lo cual se desarrollará una Guía Metodológica de identificación de los elementos que conformarán la infraestructura verde.
- **Listado ambiciosísimo** (leyendo el listado se observa el mosaico de figuras de protección resultado de zonificaciones previstas en una multitud de normas).
- Junto a los espacios naturales, se encuentran los BDP, zonas afectadas por limitaciones derivadas de la PAC, de la GIP, de contratos territoriales, elementos del medio marino, elementos del entramado urbano y periurbano (Zonas verdes privadas y patios interiores), espacios afectados por acuerdos de custodia del territorio, cementerios) ... y al final, se añaden las zonas identificadas como estratégicas para la conectividad (aunque no esté entre todas las que se relacionan).

120

8. MARCO NORMATIVO PARA LA GOBERNANZA.

- La EB2030 anuncia un nuevo **MARCO NORMATIVO EUROPEO PARA LA GOBERNANZA DE LA BIODIVERSIDAD**, que garantizará que todos los AGENTES implicados HAGAN SUYOS LOS COMPROMISOS DE LA UE EN MATERIA DE BIODIVERSIDAD Y ASUMAN LA RESPONSABILIDAD DE CUMPLIRLOS.
- **Urgente diseñar la custodia de una vez por todas y los bancos de conservación, si es que se van a regular. Ya hay leyes autonómicas que se están anticipando.**
- La EB2030 anuncia que, en 2023, la Comisión **EVALUARÁ LOS PROGRESOS Y LA IDONEIDAD DE ESTE PLANTEAMIENTO** y **considerará la necesidad de aplicar a la gobernanza un enfoque jurídicamente vinculante**. Si no desarrollamos la custodia difícilmente va a ir bien la gobernanza voluntaria.

121

9. OTROS

- Nuevo **Plan de acción para conservar los recursos pesqueros y proteger los ecosistemas marinos**
- **Plan de acción para una gestión integrada de los nutrientes**
- Promover una **iniciativa internacional de contabilidad del capital natural**
- Crear un nuevo Centro de Conocimiento sobre Biodiversidad

122

10. PROPUESTA DE REVISIÓN INTEGRAL DE LA RESPONSABILIDAD AMBIENTAL

LA IMPORTANCIA DE LA RESTAURACIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO NATURAL EN EL MARCO DE LA ESTRATEGIA PARA LA BIODIVERSIDAD 2030