

5

La protección jurídica de los espacios naturales



La protección jurídica de los espacios naturales



Autores

Mónica Sastre Beceiro
Gaspar Ariño Ortiz
J.M. de la Cuétara Martínez

Fundación Gas Natural
www.fundaciongasnatural.org

1ª Edición 2004

I.S.B.N. 84-609-2644-3
Déposito legal B-32.046 - 2004 - SYL

Impreso en España

Un patrimonio que es preciso conservar

España cuenta, hoy, con la superficie arbolada más importante de Europa. Proteger este inmenso patrimonio natural, en zonas a menudo poco pobladas y con recursos limitados, es un esfuerzo que puede parecer imposible. De ahí la gran trascendencia de la adecuada protección jurídica de los espacios naturales.

La Fundación Gas Natural, en su objetivo de contribuir a la sensibilización, información y formación de la sociedad española en el respeto al medio ambiente, publica el presente libro sobre los espacios naturales y su necesario ordenamiento legal. A pesar de que este enfoque no está vinculado directamente a la preocupación que existe en el sector energético sobre la protección medioambiental, prever la conservación del patrimonio natural es una de las mejores aportaciones que podemos hacer para el bienestar de las generaciones futuras.

Para acometer esta tarea, la Fundación Gas Natural ha contado con la colaboración de unos autores de reconocido prestigio en el ámbito regulador del sector energético, como son Gaspar Ariño y Juan Miguel de la Cuétara, y en el de aguas, como es Mónica Sastre. En esta obra demuestran que, tanto su gama de conocimientos como sus inquietudes intelectuales, abarcan, en profundidad, campos muy interesantes y diversos.

La Fundación, pues, pone en manos del lector esta publicación -quinta entrega de la colección de Guías técnicas de energía y medio ambiente-, en su línea editorial de analizar las distintas alternativas existentes e iniciativas tecnológicas, económicas y empresariales que pueden llevarse a cabo para minimizar el coste ambiental de las actividades humanas.

Porque el hombre, que ha explotado los bosques casi desde que apareció sobre la faz de la Tierra, y a pesar de que ha descubierto nuevos recursos, seguirá dependiendo de ellos en el futuro. Es más: los bosques y, en consecuencia, los espacios naturales, se convertirán en uno de los patrimonios más valiosos de la humanidad. Por tanto, es preciso gestionarlos correctamente y prever su protección desde el punto de vista legal.

Nuestra intención es que esta obra sea de verdadera utilidad a los especialistas en la gestión de los espacios naturales, a las Administraciones Públicas, a los profesionales del derecho y a los de las empresas responsables de velar por la adecuada conservación del patrimonio natural. A todos ellos les manifestamos el apoyo de la Fundación Gas Natural, y también nuestra más firme voluntad de ayudar a conseguir que la preservación del medio ambiente sea una responsabilidad asumida y compartida por toda la sociedad.

Pedro-A. Fábregas

Director General
de la Fundación Gas Natural

www.fundaciongasnatural.org

Índice

Preliminar

Planteamiento del Estudio. Relaciones entre el espacio y el derecho

1.	Presentación	1
2.	Planteamiento del estudio	3
2.1.	Delimitación del objeto del estudio	3
2.2.	Forma de afrontar el análisis	8
3.	Espacio y Derecho	13
3.1.	El territorio como objeto de apropiación, de jurisdicción y de ordenación	13
A.	El espacio, el suelo, la tierra, como objeto de apropiación	13
B.	El espacio como ámbito de jurisdicción, de potestad administrativa	16
C.	El espacio, como objeto de ordenación y planificación	17
3.2.	El espacio como objeto de regulación individualizada	19

Primera parte: sentido y génesis de la normativa

Capítulo primero

Trayectoria normativa de Parques Nacionales, sitios de interés nacional y Parajes Pintorescos

1.	Normativa de Parques Nacionales	25
1.1.	Los orígenes. La Ley Gasset y el Real Decreto de 23 de febrero de 1917	25
1.2.	El período 1918 - 1955	28
1.3.	La Ley y el Reglamento de Montes, precedentes inmediatos de la Ley de Espacios Naturales de 1975	30
2.	Sitios y monumentos (parajes naturales) de interés nacional	32
2.1.	Los “Sitios Nacionales”	33

2.2.	Los “Sitios de Interés Nacional”	34
2.3.	Los “Parajes Naturales de Interés Nacional”	35
3.	Parajes Pintorescos	36
3.1.	Referencias normativas	36
3.2.	Líneas evolutivas	38

Capítulo segundo

Trayectoria de las normas urbanísticas, turísticas y otras

1.	Espacios contemplados en la normativa urbanística	43
1.1.	Urbanismo y Medio Ambiente se implican mutuamente	43
1.2.	Parques Naturales y Planes Especiales en la Ley del Suelo de 1956	45
1.3.	Otros planes de la primera ley del Suelo con efectos sobre espacios naturales. En especial, los Planes Generales	47
A.	El planeamiento urbano se centra en la construcción de la ciudad	48
B.	Espacios libres y zonas verdes urbanas Su significado para la protección de la naturaleza	49
C.	El Suelo rústico	51
D.	Conclusión. Variedad de tipologías	52
1.4.	La reforma de la ley del Suelo de 1975 La Ordenación del Territorio	52
A.	La ordenación del territorio como concepto jurídico	52
B.	Los Planes Directores Territoriales de Coordinación	54
1.5.	Nota sobre el Urbanismo postconstitucional español	56
2.	Centros y zonas de interés turístico	58
2.1.	Movimientos iniciales Desde 1917 hasta el desarrollo turístico de los años sesenta	59
2.2.	La Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico de 1963	61
3.	Otras normativas	63
3.1.	El régimen de actividades molestas, nocivas, insalubres y peligrosas	63

3.2.	Régimen de caza y pesca	66
	A. Consideraciones generales	66
	B. Cotos y Reservas de caza	68
3.3.	Referencia a otras regulaciones	71

Segunda parte: principales instrumentos jurídicos

Capítulo tercero

La calificación de los Espacios Naturales Protegidos por el legislador

1.	Precisiones sobre las calificaciones y clasificaciones de espacios	73
	1.1. Las calificaciones en la actividad pública	73
	1.2. Clarificación de posiciones en torno a la calificación urbanística	74
	1.3. Precisiones a establecer	75
2.	Ventajas e inconvenientes de la calificación de Espacios Naturales Protegidos por el legislador	77
	2.1. Problemas que se resuelven con este tipo de calificación	77
	2.2. Inconvenientes de este sistema	79
	2.3. Límites a la actividad calificadora del legislador: Constitución y Estatutos de Autonomía	81
	A. Límites materiales	82
	B. Límites formales	84
	2.4. Técnica de las calificaciones singulares por ley	88
	2.5. Algunas muestras de espacios calificados por la Ley	89
	A. Parques Nacionales	91
	B. Reservas Nacionales de Caza	94
3.	El caso particular de la legislación internacional y comunitaria	95
	3.1. La convención Ramsar	95
	3.2. Reservas de la Biosfera	97
	3.3. Las ZEPAS (Directiva 79/409/CEE)	99
	3.4. La red “Natura” 2000 (Directiva 92/43/CEE)	102
	3.5. Directiva Marco del Agua	107

Capítulo cuarto

Calificaciones Administrativas

1.	El problema de las calificaciones Administrativas	109
1.1.	Diferencias con las calificaciones realizadas por el Parlamento	109
1.2.	Interpretación restrictiva de las calificaciones singulares efectuadas por la Administración	111
2.	La aplicación administrativa de las clasificaciones legales	114
2.1.	El juego “norma-acto”	115
2.2.	La acción clarificatoria de las Comunidades Autónomas	116
2.3.	Otras normativas	122
3.	Catálogos e inventarios administrativos	123
3.1.	Delimitación conceptual de Registros y Catálogos	123
3.2.	Catálogos tradicionales en los que pueden incluirse espacios naturales.	126
A.	El Catálogo de Montes	126
B.	Los catálogos de lugares de protección especial de la legislación urbanística.	130
C.	Catálogos configurados en la legislación del patrimonio histórico-artístico español	132
3.3.	Los inventarios y catálogos específicos de Espacios Naturales Protegidos	135
A.	Antecedentes	135
3.4.	Catálogos e inventarios existentes tras la Ley 4/1989, de conservación de los espacios naturales.	138

Capítulo quinto

Los instrumentos de Ordenación territorial

1.	Ordenación del territorio y urbanismo. Su impacto sobre los Espacios Naturales Protegidos.	143
1.1.	Consideraciones generales	143
1.2.	Evolución normativa	144
1.3.	Validez de los instrumentos territoriales y urbanísticos para la protección de ENPs	147

2.	Los planes directores territoriales de coordinación, germen de los actuales planes territoriales.	153
2.1.	Naturaleza y contenido en la Ley 1975	153
2.2.	Balance crítico	156
3.	Planes de las comunidades autónomas sobre ordenación del territorio	158
3.1.	Reconocimiento de la competencia exclusiva de las CC.AA	158
3.2.	La protección del medio ambiente se integra en la ordenación territorial	161
3.3.	Regulaciones autonómicas de Espacios Naturales Protegidos y sus relaciones con la LCEN. Conservación de los espacios naturales.	163
4.	Otros planes	166
4.1.	Los Planes Comarcales	166
4.2.	Los Planes Especiales	169

Capítulo sexto

La organización administrativa

1.	Planteamiento general y distribución competencial	177
1.1.	Integración de la protección de la naturaleza en la organización administrativa del medio ambiente	177
1.2.	Distribución competencial	180
A.	En la Constitución y en la jurisprudencia constitucional	180
B.	La Legislación autónoma de protección de los espacios naturales	183
C.	Conclusión	196
2.	Organismos de protección de espacios naturales en las distintas administraciones territoriales	197
2.1.	La Administración central	197
A.	Dirección General de Conservación de la Naturaleza	198
B.	Organismo Autónomo, Parques Nacionales	200
C.	La Comisión Nacional de Protección de la Naturaleza	202
2.2.	Las Comunidades Autónomas	202
2.3.	Las Entidades Locales	204

3.	Organización administrativa propia de los espacios naturales protegidos	207
3.1.	Organización Administrativa de los Parques Nacionales	207
	A. El Consejo de la Red de Parques Nacionales	207
	B. La Comisión Mixta de Gestión	209
	C. El Patronato	210
	D. El Director-Conservador	213
3.2.	Otras figuras de espacios naturales protegidos	214

Tercera parte: las grandes cuestiones

Capítulo séptimo

Las limitaciones a la propiedad y su tratamiento jurídico

1.	Los conceptos de “limitación” y “vinculación” de la propiedad fundiaria	217
1.1.	Planteamiento	217
1.2.	Reserva de Ley para la imposición de limitaciones a la propiedad	219
1.3.	La colaboración “Ley - Reglamento - Plan”	220
1.4.	El problema de las vinculaciones impuestas a propiedades singulares	221
2.	El deber de indemnizar	223
2.1.	Títulos de legitimación	223
2.2.	Plasmación legislativa	224
	A. En normas generales	224
	B. En las normas y jurisprudencia aplicables a espacios naturales.	225
3.	Parámetros indemnizables en la legislación del suelo	229
3.1.	Examen de los criterios indemnizatorios urbanísticos	229
3.2.	Aplicación de estos criterios en el suelo “no urbanizable”	231

Capítulo octavo

Algunos problemas específicos de la protección de la naturaleza

1.	Apunte de la múltiple casuística observada	235
1.1.	Asuntos resueltos en sede jurisprudencial	235
	A. Asunto “Parque Natural de Cornalvo”	235
	B. Asunto del Parque Nacional “Cabañeros”	236
	C. Caso del Parque Natural de “Oyambre”	237
	D. Caso del Parque Natural del Cabo de Gata-Nijar	238
	E. Asunto Marjal Pego-Oliva	239
1.2.	Muestra de otros asuntos procedentes de distintas fuentes.	241
	A. La declaración de “Lugares de Interés Comunitario” (LICs)	241
	B. El derecho a la vivienda en las explotaciones agrarias	242
	C. La rentabilización de las explotaciones agrarias	243
	D. La protección concertada con los propietarios de las fincas	245
	E. Los consorcios como forma de cooperación interadministrativa ...	246
	F. La titularidad pública de los terrenos es conveniente, pero no puede obtenerse por cualquier medio	247
2.	Materias problemáticas de alcance general	250
2.1.	La necesaria compensación a las comunidades locales afectadas por un espacio protegido	250
2.2.	Una organización de los espacios protegidos con medios adecuados ...	252
2.3.	Un problema adicional: la aportación de información detallada sobre cada espacio	254
3.	Cuatro ideas sugeridas hace veinte años	255
3.1.	Síntesis de contenido	255
	A. Modo de identificación de los espacios dignos de protección	255
	B. Medidas inmediatas o cautelares de protección	256
	C. Forma de articular los diversos intereses en juego	257
	D. Una ordenación racional para los espacios protegidos	258
3.2.	Validez actual	259
4.	A modo de conclusiones	260
5.	Abreviaturas	265