

## Espacios naturales protegidos: la década de la ONU para la restauración de los ecosistemas (2021-2030)

Daniel del Castillo Mora

**SUMARIO:** 1. LA DÉCADA DE LA ONU PARA LA RESTAURACIÓN DE LOS ECOSISTEMAS (2021-2030). 2. NOVEDADES NORMATIVAS EN 2021. 2.1. Protección. 2.2. Declaración. 2.3. Planificación. 2.4. Organización y participación social. 2.5. Subvenciones. 2.6. Uso Público. 3. NOVEDADES JURISPRUDENCIALES EN 2021. 3.1. La sobreexplotación de los recursos naturales en el Espacio Natural de Doñana. 3.2. Sobre el régimen de protección cautelar de los Espacios Naturales Protegidos. 3.3. Sobre la inconstitucionalidad e ilegalidad de la regulación autonómica en materia de vuelos sobre espacios naturales protegidos. 3.4. Minería y Espacios Naturales Protegidos: incompatibilidad de la prórroga minera con el régimen de protección. 3.5. Concurso de normas penales: la agravante del art. 338 CP con relación al tipo del art. 319 CP.

**RESUMEN:** La Década de la Restauración de los Ecosistemas 2021-2030, auspiciada por la ONU, ha comenzado, constituyendo un grito mundial para cicatrizar nuestro dañado planeta. El informe IPBES 2019 ha sido el catalizador para activar el botón de alarma sobre una pérdida insostenible de nuestra biodiversidad a un ritmo sin precedentes. La lucha contra la pérdida de nuestra biodiversidad y la lucha contra el Cambio Climático son factores de un contexto de Cambio Global que necesitamos revertir inexorablemente.

**ABSTRACT:** The UN Decade on Ecosystem Restoration 2021-2030 has begun, being a global rally cry to heal our planet. The IPBES 2019 report has been the catalyst to trigger the alarm button on an unsustainable loss of our biodiversity at an unprecedented rate. The fight against the loss of our biodiversity and the fight against Climate Change are factors in a context of Global Change that we need to inexorably reverse.

**PALABRAS CLAVE:** Espacios Naturales Protegidos. Normativa. Jurisprudencia.

**KEY WORDS:** Protected Areas. Regulation. Case Law.

## **1. LA DÉCADA DE LA ONU PARA LA RESTAURACIÓN DE LOS ECOSISTEMAS (2021-2030)**

El informe de la “*Evaluación Mundial sobre la Diversidad Biológica y los Servicios de los Ecosistemas*” auspiciado por la Plataforma Intergubernamental Científico-normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas (IPBES, en adelante), publicado en 2019, pulsó el botón de alarma de la situación de la biodiversidad en nuestro Planeta. Dicho informe, desarrollado durante 3 años por un panel de 145 expertos de 50 países, concluye que la destrucción de la biodiversidad ocurre a un ritmo sin precedentes, ya que más de un millón de [especies](#) se encuentran en [riesgo de extinción](#) por las acciones humanas en el planeta. La [pérdida de biodiversidad](#) constituye una amenaza para el bienestar humano, cuyos factores principales vienen dados, en orden de importancia, por los cambios en el uso de los suelos y el mar, la explotación directa de especies, el cambio climático, la contaminación, así como la proliferación de especies exóticas invasivas.

Como inmediata consecuencia de ello, la Asamblea General de las Naciones Unidas acordó en su sesión de 1 de marzo de 2019, que la Década 2021-2030 sería la Década de las Naciones Unidas para la Restauración de los Ecosistemas, con objeto de incrementar a gran escala la restauración de los ecosistemas degradados y destruidos, como medida de probada eficacia para luchar contra el cambio climático y mejorar la seguridad alimentaria, el suministro de agua y la biodiversidad.

Este ritmo de degradación, insoportable para la especie humana, comporta socavar el bienestar de 3.200 millones de personas y tiene un coste cercano al 10% del PIB mundial anual en pérdida de especies y servicios

ecosistémicos. El aumento de refugiados climáticos resulta imparable, siendo uno de los principales factores, la degradación continua de las grandes áreas protegidas existentes en nuestro planeta.

Mientras el planeta se desangra a este ritmo sin precedentes, la Década de la ONU busca acelerar los actuales objetivos mundiales de restauración, por ejemplo, el Desafío de Bonn, que pretende restaurar 350 millones de hectáreas de ecosistemas degradados para 2030, una superficie casi del tamaño de la India. Para ello, se necesitan movilizar 800.000 millones de dólares.

Debemos ser conscientes de que, en la actualidad, el mundo pierde una superficie de bosque equivalente a un campo de fútbol cada tres segundos, de modo que, como señala la comunidad científica, la pérdida de los ecosistemas está privando al mundo de sumideros de carbono, como los bosques y las turberas, en un momento en que la humanidad ya no puede permitírselo. Las emisiones globales de [gases de efecto invernadero](#) han aumentado durante tres años consecutivos y el planeta está a un paso de un cambio climático potencialmente catastrófico.

Es por ello, que la restauración de los ecosistemas se halla, de manera directa, vinculada y condicionada por como los distintos gobiernos actúan sobre sus áreas protegidas. Seguimos insistiendo en los mismos errores de concepto, a pesar de la mayor toma de conciencia. A medida que vamos postergando la potenciación de los servicios ecosistémicos, a medida que vamos privando de eficacia al análisis caso a caso, con todas las garantías, de los planes, programas y proyectos que se ubican en espacios naturales protegidos, a medida que, en definitiva, el desarrollo sostenible sigue soslayando su premisa de conservación sostenible en pro del bienestar humano insostenible, la Década de la Restauración de los Ecosistemas se aleja, un poco más, del objetivo final de revertir una situación de la que la comunidad científica viene aumentando las alarmas desde hace ya demasiado tiempo. Nuestras generaciones venideras necesitan un compromiso intergeneracional más allá de nuestros días, en un contexto de Cambio Global, donde la lucha contra la pérdida de la Biodiversidad y la lucha contra el Cambio Climático se hallan íntimamente interrelacionadas.

## **2. NOVEDADES NORMATIVAS EN MATERIA DE ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS EN 2021**

Con ánimo de sistematizar las principales novedades en materia de espacios naturales protegidos durante el año 2021, procederemos a agrupar las mismas en los bloques principales, abordándose de manera cronológica

en los mismos, excluyendo de los mismos el análisis correspondiente a la Red Natura 2000, para lo cual nos remitimos al Capítulo correspondiente de la presente obra del [Observatorio de Políticas Ambientales](#).

## 2.1. PROTECCIÓN

A diferencia de años anteriores, el año 2021 se ha caracterizado por una actividad legislativa más intensa en el ámbito de protección de los espacios naturales protegidos, bien por normas que directamente regulan dicha figura, bien por disposiciones que, de manera indirecta, pero con calado, abordan su regulación.

Respecto las primeras, la Ley 9/2021, de 25 de noviembre, de conservación del patrimonio natural de Euskadi, la ley define la tipología de especies silvestres y de espacios protegidos, contemplando los que están dentro y fuera de la Red Europea Natura 2000, y otros instrumentos internacionales. La regulación no introduce figuras adicionales a las contempladas en el artículo 3 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y Biodiversidad. Será interesante ver la aplicación práctica del art. 38 de la Ley 9/2021, de 25 de noviembre, cuando exige la imbricación, en un único documento integrado, de las normas específicas e instrumentos de planificación de espacios naturales protegidos que se solapen en un mismo lugar. En este sentido, si bien tiene un claro sentido de coherencia y coordinación, podrán suscitarse ciertas fricciones cuando, en un mismo espacio, coincidan figuras de protección autonómica y estatal (área marina protegida), fácilmente resolubles si se antepone la gestión del espacio a otros intereses. Finalmente, cabe destacar que la regulación del derecho de retracto reduce su posible ejercicio del año clásico de las normativas autonómicas más vetustas al plazo reducido de seis meses (art. 43.4 norma citada), derecho que no tendrá una aplicación dotada de seguridad jurídica hasta que el legislador básico defina, al fin, los contornos y consecuencias jurídicas y de toda índole derivadas de su ejercicio. Finalmente, dos cuestiones adicionales: una, la cada vez extensa regulación conjunta de cuestiones sobre biodiversidad y cambio climático (art. 9), en el contexto que nos hallamos; de otra parte, la apuesta pro-conservación frente a actividades extractivas incompatibles con el medio (art. 46), que habrá que modular con la Jurisprudencia constante del Tribunal Supremo sobre la materia. Esta norma debe completarse con la cita de la Ley 10/2021, de 9 de diciembre, de Administración Ambiental de Euskadi, que tiene por objeto establecer un marco jurídico garante de un alto nivel de protección del medio ambiente adaptado a la realidad económica y social vasca actual. Resulta interesante analizar, sin perjuicio de su análisis en otro capítulo de esta obra, los umbrales para acordar la sujeción de los instrumentos de prevención ambiental cuando se refiere a planes, programas o proyectos ubicados en espacios protegidos (vgr. actividades del grupo D10 del Anexo II.D).

Respecto las segundas, debemos comenzar citando dos instrumentos de la normativa básica estatal. Por un lado, la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética dedica su artículo 24.4 a la nueva inclusión de un apartado sobre adaptación al cambio climático en los instrumentos de planificación de los Espacios Naturales Protegidos sujetos a actualización y revisión (en este sentido, resulta más ambiciosa, de cara a proyectos concretos la lectura del art. 39 Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía). De otro, la Orden PCM/735/2021, de 9 de julio, por la que se aprueba la Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas, bajo el prisma de los servicios ecosistémicos como referencia de su diseño y con el objetivo inequívoco de aplicar criterios de gestión horizontales que garanticen la consolidación de la protección y fomento de la biodiversidad y de la Infraestructura Verde, como pilares de una plasmación del desarrollo sostenible. Como metas, se busca, entre otras, mejorar la conectividad, a diferentes escalas, mediante la identificación de corredores ecológicos y áreas críticas encaminadas a asegurar la permeabilidad, coherencia e integración de los espacios protegidos, así como restaurar los hábitats y ecosistemas de áreas clave para favorecer la biodiversidad, la conectividad o la provisión de servicios de los ecosistemas, priorizando soluciones basadas en la naturaleza. Finalmente, cabe destacar que, en la zonificación de la Infraestructura Verde, los Espacios Naturales Protegidos aparecen definidos como áreas núcleo de éstas.

Sin salir del ámbito de lo básico, resulta obligada la cita del Real Decreto 493/2021, de 6 de julio, por el que se modifica el límite de altura de sobrevuelo del territorio de determinados parques nacionales, dispuesto en el artículo 7, número 3, letra e) de la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales. A través de dicha regulación, se pretende dar continuidad, y dotar de coherencia, a las limitaciones acordadas, mediante la fórmula de autorización excepcional, por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 1 de diciembre de 2020, para así establecer el necesario equilibrio entre la necesaria protección a la biodiversidad en los parques nacionales y la conservación de estos espacios protegidos, y el cumplimiento de los objetivos medioambientales que la iniciativa comunitaria de cielo único europeo exige.

Igualmente, a nivel autonómico deben citarse la Ley 1/2021, de 8 de enero, de ordenación del territorio de Galicia, que incorpora la preservación de los espacios naturales protegidos como una de los fines y objetivos de la norma (art. 3.k), eliminando la figura de los planes de ordenación del medio físico para integrar su protección en la planificación ambiental existente; así como, el Decreto-ley 5/2021, de 27 de agosto, de modificación de la Ley

3/2020, de 27 de julio, de Recuperación y Protección del Mar Menor, que busca potenciar la restitución a un estado natural de aquellos regadíos que hayan sido cesados o prohibidos por resolución firme en vía administrativa por el Organismo de Cuenca, con idea de reducir la contaminación causada por los nutrientes de origen agrario y su afección a los espacios protegidos existentes en el Mar Menor y su entorno. Dicha norma debe ponerse en relación con el Decreto 42/2021, de 31 de marzo, por el que se aprueba la «Estrategia de Gestión Integrada de Zonas Costeras del Sistema Socio-Ecológico del Mar Menor y su Entorno».

Del mismo modo, no podemos dejar de citar la ampliación de la vigencia de los planes rectores de uso y gestión en el Principado de Asturias, que pasan de cuatro a diez años tras la modificación operada por la Disposición final primera de la Ley 4/2021, de 1 de diciembre en la Ley 5/1991, de 5 de abril, de protección de los Espacios Naturales del Principado de Asturias. Asimismo, la Ley 18/2021, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas de Galicia, modifica la Ley 5/2019, de 2 de agosto, del patrimonio natural y de la biodiversidad de Galicia, con la finalidad de conseguir una mayor seguridad jurídica. Así, se precisa, ante las dudas surgidas, que la tramitación de los procedimientos de declaración de los lugares de importancia comunitaria y de los parques nacionales, en la medida en que son espacios naturales protegidos de ámbito autonómico, le corresponde en todo caso a la consejería competente en materia de conservación del patrimonio natural, sin perjuicio de las especialidades que en cada caso puedan preverse en la propia ley y en el artículo 8 de la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de parques nacionales.

Finalmente, por su difícil encaje constitucional, debemos traer a colación la lectura del artículo 32.9 de la Ley 11/2021, de recuperación de la tierra agraria de Galicia, al establecer, que la ordenación de usos y actividades y las actuaciones propuestas en los instrumentos de ordenación de espacios naturales deberán procurar su compatibilidad con la aptitud y orientación agropecuaria o forestal de los terrenos delimitados en el Catálogo de suelos agropecuarios y forestales, salvo que se justifique su incompatibilidad con los valores que se pretende proteger, precepto que no parece acomodarse al concepto de la legislación básica que ofrece el art. 19 Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y Biodiversidad.

## **2.2. DECLARACIÓN**

El año 2021 ha sido un año por el que felicitarnos desde esta perspectiva, al sumar el decimosexto Parque Nacional a nuestra Red mediante la Ley 9/2021, de 1 de julio, de declaración del Parque Nacional de la Sierra de las Nieves (tercero en Andalucía, tras el Espacio Natural de

Doñana y el homónimo de Sierra Nevada). Con una superficie de 22.979,76 hectáreas, el nuevo Parque Nacional se incluye íntegramente en la Comunidad Autónoma de Andalucía, en la provincia de Málaga, en el extremo occidental de la Cordillera Bética. Su declaración culmina un largo proceso de planificación y participación pública, del que quien suscribe ha tenido el Honor de formar parte, destinado a garantizar la conservación de una singular riqueza natural, paisajística y cultural, así como de los usos y actividades que históricamente han contribuido a conformar dichos valores. Su declaración permite garantizar la protección adecuada de la mejor representatividad existente del pinsapo, así como de una extensa pléyade de aves, mamíferos, reptiles, invertebrados, flora endémica y vestigios culturales, merecedores de la mayor protección ambiental de España.

Como cuestiones jurídico-administrativas a destacar de la norma de declaración del Parque Nacional, podemos señalar tres de ellas: 1) la gestión se atribuye en exclusiva a la Junta de Andalucía; 2) se establece como instrumento de planificación ordinaria el Plan Rector de Uso y Gestión, de acuerdo con el Título IV de la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales, cuestión que no termina de tener un encaje natural con la pervivencia de los planes de ordenación de recursos naturales de las zonas periféricas de protección; 3) Se configura al Patronato como órgano de participación de la sociedad en el Parque Nacional de la Sierra de las Nieves.

En el ámbito autonómico, debe destacarse Ley 2/2021, de 28 de abril, que declara el Parque Natural de las Dunas de Liencres y Costa Quebrada, comprendiendo el sistema dunar situado en la margen derecha de la desembocadura del río Pas, sumando elementos geomorfológicos y paisajísticos de gran valor, con una notable geodiversidad que incluye elevaciones litorales, plataformas de abrasión, playas y dunas, acantilados, tómbolos e islotes, conformando un paisaje único, descrito acertadamente como la "Costa Quebrada", merecedor de figurar en el Inventario Nacional de Puntos de Interés Geológico del Instituto Tecnológico Geominero de España, y en el que aparecen otros elementos de la biodiversidad tales como formaciones de matorral (landas costeras), praderías o comunidades de aves marinas. Asimismo, el Decreto 127/2021, de 1 de junio, sobre el Parque Natural del Montseny y sobre los espacios del PEIN el Montseny y Cingles de Bertí, ampliando su ámbito territorial, descansando su planificación en un futuro Plan de protección y en un plan de gestión, la cual se atribuye a las Diputaciones de Barcelona y de Girona, bajo las directrices de la Junta Rectora.

En cuanto a la figura de los parajes naturales, deben citarse sendas normas de la Generalitat Valenciana: por un lado, el Decreto de 6 de agosto de 2021, por el que se acuerda la declaración de Paraje Natural Municipal el

enclave denominado «La Caballera» en el término municipal de Titaguas; de otro, el Decreto 54/2021, de 16 de abril, por el que se acuerda la declaración del paraje natural municipal para el enclave denominado «Clots de la Sal y monte de la Mola», en el término municipal de Novelda.

La singularidad de los Monumentos Naturales sigue despertando una creciente ola de protección. Así, el Gobierno de Extremadura aprobó el Decreto 23/2021, de 31 de marzo, de declaración del Monumento Natural el "Berrocal de la Data"; la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, Carbonífero de Puertollano y Morrón de Villamayor (sendos Decretos de 20 de abril de 2021); la Generalitat Valenciana, el Cabezo de la Sal (Decreto 166/2021, de 8 de octubre); así como, en última instancia, el Decreto de 4 de noviembre de 2021, de declaración de la Capa Negra de Caravaca de la Cruz, por la Región de Murcia.

El Decreto 22/2021, de 31 de marzo, declara el Parque Periurbano de Conservación y Ocio «Cerro Tomillar» en el término municipal de Riobos, constituyendo una figura de clara expansión comunicante entre la urbe y lo natural, necesario pulmón verde y elemento activo fundamental de educación ambiental.

Respecto las figuras internacionales de espacios naturales protegidos, la Resolución de 5 de octubre de 2021 del Organismo Autónomo de Parques Nacionales, publica la aprobación por la UNESCO de la Reserva de la Biosfera Ribeira Sacra e Serras do Oribio e Courel.

Finalmente, debe citarse la Orden de la Generalitat Valenciana 9/2021, de 16 de junio, por la que se acuerda iniciar el procedimiento de declaración del Paraje Natural Municipal «Assut- Creueta Alta» en el término municipal de Antella.

### **2.3. PLANIFICACIÓN**

En atención a la figura excepcional que regula, debemos destacar el Decreto 69/2021, de 1 de junio, por el que se aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional de Cabañeros, declarado mediante Ley 33/1995, de 20 de noviembre, el cual introduce criterios ambientales de mejora desde la perspectiva de protección y conservación de los recursos naturales y culturales, uso público, investigación, ciudadanía y participación social, actividades y usos tradicionales, así como al seguimiento. Siguiendo las directrices básicas del Plan Director de la Red de Parques Nacionales, su zonificación se divide en zona de reserva, zona de uso restringido, zona de uso moderado y zona de uso especial.



En cuanto a la figura de los Parques Naturales, el Govern de las Islas Baleares aprobó el Decreto 7/2021, de 22 de febrero, aprueba el Plan de ordenación de los recursos naturales (PORN) de S'Albufera de Mallorca y modifica el Decreto 4/1988, de 28-1-1988, por el cual declara parque natural S'Albufera de Mallorca, así como el Decreto 39/2021, de 2 de agosto, por el que se aprueba el Plan de Gestión Natura 2000 de la Costa Este de Menorca y el Plan rector de uso y gestión del Parque Natural de s'Albufera des Grau y de las reservas naturales de las illes des Porros (illots d'Addaia), s'Estany, la bassa de Morella, es Prat y la illa den Colom. La Generalitat Valenciana promulgó el Decreto 112/2021, de 6 de agosto, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de Recursos Naturales del Parque Natural del Turia. En el ámbito de Cataluña, en atención al régimen competencial de gestión que se atribuye a las Diputaciones Provinciales, debe destacarse sendos Acuerdos de 9 de febrero y de 6 de abril, por los que se aprueban los respectivos Planes Especiales de Protección del Medio Natural y del Paisaje de L'Alta Garrotxa y del Parc Natural de la Serra de Collserola.

Por su parte, en cuanto a las modificaciones de los instrumentos ya en vigor, la Xunta de Galicia aprobó el Decreto 90/2021, de 26 de mayo, por que modifica el Decreto 148/1992, de 5-6-1992, por el que se aprueba Plan de ordenación de los recursos naturales del Parque Natural Complejo Dunar de Corrubedo y Lagunas de Carregal y Vixán y por el que se aprueba el Plan rector de uso y gestión del Parque Natural del Complejo Dunar de Corrubedo y Lagunas de Carregal y Vixán. Igualmente, debe citarse el Decreto 32/2021, de 6 de abril, por el que se modifica el Decreto 215/2010, de 28-9-2010, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Sierra Norte de Guadalajara y se inicia el procedimiento para la declaración del Parque Natural de la Sierra Norte de Guadalajara.

En cuanto a la prórroga del proceso de elaboración de los respectivos planes de ordenación de recursos naturales, los Acuerdos de Consejo de Gobierno de las Islas Baleares de 29 de marzo y 8 de noviembre de 2021 acordaron respectivamente la prórroga por dos años del procedimiento de elaboración del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales tanto de la península de Levante y de la ampliación del Parque Natural de la Península de Llevant, como de Es Trenc Salobrar de Campos.

Finalmente, en el ámbito de los instrumentos de planificación económica de los espacios naturales protegidos, el Acuerdo de Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía de 21 de septiembre de 2021 modifica los acuerdos de formulación de los II Planes de Desarrollo Sostenible de los Parques Naturales y sus áreas de influencia socioeconómica de quince parques naturales de Andalucía con objeto de reformular su procedimiento de aprobación, estableciendo la no sujeción a informe del Consejo Andaluz de Medio Ambiente, al no ser preceptivo el mismo de acuerdo con su norma de creación, Decreto 57/1995, de 7 de marzo.

## 2.4. ORGANIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN SOCIAL

En el ámbito organizativo, debemos principiar por la cita del Decreto 68/2021, de 23 de febrero, que establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente del País Vasco, recayendo las competencias de espacios naturales protegidos en la Dirección de Patrimonio Natural y Cambio Climático (art. 22). Paralelamente, el Decreto 237/2021, de 17 de noviembre, que regula la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, atribuye la competencia sobre la gestión de espacios naturales protegidos a la Dirección General de Biodiversidad y Recursos Naturales (art. 4).

Interesante, igualmente, la cita del Decreto 54/2021, de 27 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Transición Ecológica, Lucha contra el Cambio Climático y Planificación Territorial de la Comunidad Autónoma de Canarias. Dicha norma modifica, a su vez, sendas normas reglamentarias para atribuir a la Comisión Autonómica de Informe Único tanto la aprobación definitiva de los Planes Rectores de Uso y Gestión como el informe preceptivo de la Consejería sobre todas las normas de gestión de espacios naturales protegidos ubicados en Canarias (Disposiciones finales quinta y sexta).

Del mismo modo, debe traerse a colación el Decreto extremeño 123/2021, de 27 de octubre, que establece los órganos de gestión, administración y participación de la parte española de la Reserva de la Biosfera Transfronteriza Tajo-Tejo Internacional y su composición. En dicho Decreto se crean el Consejo, la Dirección y la Comisión de Gestión de la Reserva de la Biosfera: el primero de ellos opera como órgano colegiado de participación de la sociedad en la gobernanza de la Reserva de la Biosfera, mientras la Comisión de Gestión es el órgano colegiado responsable de planificar, ejecutar y hacer el seguimiento de las actuaciones previstas en la Reserva de la Biosfera, constituyéndose como elemento ejecutivo impulsor de la estrategia y acciones de sostenibilidad de la reserva. Adicionalmente, como órganos de apoyo y asesoramiento se crean los Comités Técnicos y el Comité Científico.

La Orden 1294/2021, de 26 de octubre, regula la constitución, funciones, composición y régimen de funcionamiento del patronato único del paisaje protegido «Las Tuerces» (Palencia y Burgos), monumento natural «Laberinto de las Tuerces» (Palencia), paisaje protegido «Covalagua» y monumento natural «Cascada de Covalagua» (Palencia), patronato que se configura como órgano colegiado de carácter consultivo para la participación de la sociedad en su gestión.

## 2.5. SUBVENCIONES

La temática que ahora se aborda, adjetiva de quien ostenta la gestión en el espacio natural protegido correspondiente, se vio perfilado por la STC 194/2004, de 10 de noviembre, de modo que la competencia en materia de subvenciones resulta accesoria de la competencia sustantiva a la que va anudada. Por ello, en 2021 han sido innumerables las normas dictadas en la materia.

Siguiendo con el orden lógico, en el ámbito de la normativa estatal pueden significarse tanto la Resolución del Organismo Autónomo Parques Nacionales de 5 de marzo de 2021, por la que se convoca la concesión de subvenciones para la realización de proyectos de investigación científica en la Red de Parques Nacionales para el año 2021, como la Orden de 12 de julio de 2021 que aprueba las bases reguladoras de la concesión de subvenciones de la Fundación Biodiversidad, F.S.P., en régimen de concurrencia competitiva, para la financiación de la investigación y actividades que contribuyan a la transición ecológica, a la conservación del patrimonio natural y a hacer frente al cambio climático.

Deslizándonos al ámbito autonómico, debe principiarse, dado que establece las bases reguladoras no centradas en el año en curso, en la Orden de 7 de julio de 2021, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en la red de espacios naturales protegidos de Cantabria, cuyo objeto sea fomentar su mantenimiento, promocionar su conocimiento y el desarrollo socioeconómico y la mejora de la calidad de vida de las personas residentes en la Red de Espacios Naturales Protegidos de Cantabria o en sus Áreas de Influencia Socioeconómica, con la excepción del Parque Nacional de los Picos de Europa. Por la misma razón de su no vinculación exclusiva al año en curso, citamos la Orden de 19 de septiembre de 2021, que aprueba las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia no competitiva, para la certificación de productos naturales o artesanales y de servicios de turismo de naturaleza, según las normas de la marca Parque Natural de Andalucía, y para la acreditación como entidades de certificación de productos o servicios para la evaluación de su conformidad. En la misma se acogen tres líneas de subvención, de acuerdo con las normas de la marca Parque Natural de Andalucía: de una, para la certificación de productos naturales o artesanales, y de servicios de turismo de naturaleza; asimismo, a personas trabajadoras autónomas, microempresas, pequeñas o medianas empresas (PYMES), o fundaciones privadas para la obtención de la acreditación como entidad de certificación para evaluar la conformidad de productos o servicios; finalmente, a las entidades de certificación para el mantenimiento, seguimiento y reevaluación, para dar continuidad a la acreditación para evaluar la conformidad de productos o servicios.

De igual modo, la Resolución de 7 de mayo de 2021 convoca para el año 2021 las subvenciones para inversiones en conservación del medio natural e infraestructura a las entidades locales integradas en Parques Naturales declarados en la Comunidad Autónoma de La Rioja. Por su parte, el Decreto de 1 de julio de 2021 regula la Subvención para la gestión y conservación de espacios naturales de la Comunidad Valenciana para 2021.

En el ámbito de la Comunidad autónoma de Cataluña, deben citarse la Orden de 11 de enero de 2021 que modifica las bases reguladoras de subvenciones a los espacios naturales de Cataluña, a los hábitats y especies, en el marco del Programa de desarrollo rural de Cataluña 2014-2020 y, en el mismo Programa, la Resolución de 4 de agosto de 2021 establece la convocatoria anticipada para el año 2022 de subvenciones a los espacios naturales, a los hábitats y las especies. Por otro lado, la Orden de 14 de diciembre de 2021 aprueba las bases reguladoras de las subvenciones para la financiación de actuaciones en la zona de influencia socioeconómica del Parque Nacional de Aigüestortes i Estany de Sant Maurici.

Aparte de las normas citadas, son innumerables las convocatorias de subvenciones que establecen una baremación en la que se incluye como puntuación la ubicación en un espacio natural protegido o la realización de actuaciones que redunden en beneficio de un espacio natural protegido, todas ellas dictadas en materia de políticas sectoriales concurrentes, en las cuales no podemos detenernos por exceder del propósito del presente análisis.

## **2.6. USO PÚBLICO**

Desde la perspectiva de la figura de los espacios naturales protegidos dotados de mayor protección, traemos a colación la Resolución de la Comunidad de Madrid de 16 de febrero de 2021, por la que se regula el tránsito por viales, el tránsito en las inmediaciones y pie de vía de sectores de escalada y la escalada en los sectores y vías regulados, en el paraje de La Pedriza del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama como medida de protección de especies rupícolas durante su época de cría y reproducción, así como sendas Resoluciones de 18 de marzo de 2021 de la Junta de Extremadura por la que se aprueban, respectivamente, el Plan y el Programa de acción selectiva de ungulados en el Parque Nacional de Monfragüe. La Resolución de 26 de julio de 2021 del Gobierno de Canarias reguló el control del acceso con vehículo a las Mimbreras, en la zona del riachuelo del Cedro, en el Parque Nacional de Garajonay.

Igualmente, cabe significar, el Decreto 34/2021, de 31 de marzo, que regula los senderos de uso deportivo de la Comunidad Autónoma de Cantabria. ante el aumento de actividades de dicha índole en los espacios

naturales protegidos. Por otro lado, sendas Resoluciones del Principado de Asturias de 14 de mayo y de 27 de julio de 2021 han establecido restricciones de acceso y tránsito para visitantes en áreas sensibles para el oso pardo en el Parque Natural de Las Ubiñas-La Mesa y el Parque Natural de Somiedo, respectivamente. La misma comunidad autónoma dictó la Resolución de 20 de octubre de 2021 para establecer diversas normas de utilización y funcionamiento y limitaciones para el uso lúdico, recreativo y deportivo, de las instalaciones de embarcaderos y condiciones de navegación en el embalse de Tanes (Caso), dentro del Parque Natural de Redes.

No podemos desgranar la multitud de normas y actos administrativos que, imponiendo limitaciones para prevenir la expansión de la Covid-19, establecieron limitaciones de acceso o concurrencia en los diversos espacios naturales protegidos, sirviendo de ejemplo la Resolución de 11 de mayo de 2021 de Cantabria.

### **3. NOVEDADES JURISPRUDENCIALES EN 2021**

#### **3.1. LA SOBREEXPLOTACIÓN DE RECURSOS NATURALES EN EL ESPACIO NATURAL DE DOÑANA**

La Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 24 de junio de 2021 en el asunto de la Comisión Europea contra el Reino de España (C-559/19) analizó el recurso por incumplimiento ex art. 258 TFUE basado en el incumplimiento de la Directiva 2000/60/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (Directiva Marco, en adelante) y de la Directiva del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, con respecto a las masas de agua subterránea y a los hábitats del espacio natural protegido de Doñana (Directiva Hábitats, en adelante).

Respecto del primer bloque de materias, con relación a la Directiva Marco, el TJUE pone de manifiesto que la Comisión Europea no logró acreditar suficientemente que, de la caracterización errónea del estado de las masas de agua subterránea en el Plan Hidrológico del Guadalquivir 2009-2015 no se puede colegir que el estado cuantitativo de dicho acuífero efectuada en el citado plan haya tenido como consecuencia que las masas de agua subterránea del espacio natural protegido de Doñana hayan sufrido un deterioro. Tampoco queda acreditada dicha circunstancia cuando se dividió el acuífero Almonte-Marismas en cinco masas de agua (de las cuales, tres presentaban un mal estado de conservación) tras el Plan Hidrológico del Guadalquivir 2015-2021. Aún más, a juicio del Alto Tribunal europeo, el

deterioro puede constituir un indicio de un mal estado cuantitativo de la masa de agua subterránea de que se trate, pero no un indicio que acredite el deterioro adicional de ese estado. Por otra parte, la Comisión tampoco acreditó que tales indicios demuestren que se ha agravado el mal estado cuantitativo del conjunto de las masas de agua subterránea del espacio natural protegido de Doñana.

Sin embargo, el TJUE sí entiende que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los arts. 5.1 y 11 de la Directiva Marco, en relación con el punto 2.2 del anexo II de dicha Directiva, al no haber tenido en cuenta las extracciones de agua ilegales y las extracciones para el abastecimiento del núcleo de Matalascañas a la hora de estimar las extracciones de agua subterránea de la comarca de Doñana en el marco de la caracterización adicional del Plan Hidrológico del Guadalquivir 2015-2021. Sin embargo, desestima el recurso de la Comisión Europea sobre el resto de medidas administrativas adoptadas, entendiendo que no son adecuadas para lograr un «buen estado cuantitativo» de las masas de agua subterránea de que se trata. A juicio del TJUE, se desprende que el Reino de España adoptó una serie de medidas de control y de inspección, incluidas sanciones, para poner fin a las extracciones de agua ilegales, en particular, el Decreto 178/2014, de 16 de diciembre, por el que se aprueba definitivamente el Plan Especial de Ordenación de las zonas de regadío ubicadas al norte de la Corona Forestal de Doñana en los términos municipales de Almonte, Bonares, Lucena del Puerto, Moguer y Rociana del Condado (Huelva), y el programa de medidas complementarias a dicho Plan.

Finalmente, el TJUE entiende que, del mismo modo, se ha acreditado el incumplimiento del art. 6.2 de la Directiva Hábitats que impone a los Estados miembros una obligación general de adoptar las medidas apropiadas para evitar, en las zonas especiales de conservación, el deterioro de los hábitats y las alteraciones apreciables de las especies que hayan motivado la designación de dichas zonas. En el caso enjuiciado, de varios datos científicos recogidos en los autos se desprende que la sobreexplotación del acuífero de Doñana ha acarreado un descenso del nivel piezométrico, descenso que ocasiona una alteración constante de las zonas protegidas del espacio natural protegido de Doñana. Ítem más, el Reino de España debería de haber acreditado que el mantenimiento de la actual práctica de extracción de agua subterránea sea inocuo para dichos hábitats protegidos, cuestión que, a juicio del Alto Tribunal europeo, no ha ocurrido en dicho caso.

Al cierre de la redacción de este Capítulo está en el aire la tramitación parlamentaria de una iniciativa normativa que puede ahondar en, no solo la inadecuada caracterización de aguas, sino, sobre todo, en el aumento del deterioro de las aguas subterráneas de Doñana al consolidar el riego de más

de 1.500 hectáreas que, actualmente, se hayan fuera del régimen de aplicación del Plan de la Corona. En este sentido, la Comisión Europea ha trasladado su profunda preocupación por dicha iniciativa.

### **3.2. SOBRE EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN CAUTELAR DE LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS**

El artículo 23 Ley 42/2007, de 13 de diciembre de Patrimonio Natural y Biodiversidad diseña el régimen de protección cautelar de los espacios naturales protegidos, impidiendo actos de transformación de la realidad física, geológica o biológica mientras se está tramitando el correspondiente Plan de Ordenación de Recursos Naturales, salvo que se cuente con informe de la Administración ambiental, o mientras se elabora el correspondiente Plan respecto los espacios que aparecen delimitados por primera vez, sin que se prevea dicha excepción.

La Sentencia 283/2021, de 3 de marzo, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Sevilla (rca. 108/2018) insiste en la importancia de este régimen de protección cautelar al desestimar el recurso interpuesto por una empresa del sector agrario frente a la Resolución del Director Conservador del Paraje Natural Marismas del Odiel, de 30 de marzo de 2017, por la que se deniega la actuación de cambio de cultivo de cítricos a cultivo ecológico de frambuesas bajo invernadero.

En el caso de autos, a diferencia de otras parcelas incluidas dentro de los límites del espacio protegido, no existía cultivo previo bajo plástico y por tanto una modificación sensible del uso del suelo. Dicha modificación al cultivo intensivo bajo plástico se identificó en el documento del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales como una afección negativa.

Dicho precepto constituye un trasunto del art. 7.2 Ley 4/1989, de 27 de marzo de Conservación de la Naturaleza, por lo que ni siquiera la existencia de otros cultivos en lindes cercanas puede suponer una excepción a la recta aplicación del régimen de protección cautelar, como ya analizó la sentencia del Tribunal Supremo de 16 de diciembre de 2012.

### **3.3. SOBRE LA INCONSTITUCIONALIDAD E ILEGALIDAD DE LA REGULACIÓN AUTONÓMICA EN MATERIA DE VUELOS SOBRE ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS**

Adicionando algunas consideraciones sobre la regulación analizada en la cita del Real Decreto 493/2021, de 6 de julio, por el que se modifica el límite de altura de sobrevuelo del territorio de determinados parques nacionales, debemos constatar como la Sentencia 1135/2021, de 7 de

octubre, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid ahonda en la falta de competencia de la Comunidad de Madrid en la regulación del espacio y tránsito aéreo cuando afecte a espacios naturales protegidos.

Dicha Sentencia declara la nulidad del artículo 49 "SOBREVUELO DE AERONAVES NO IMPULSADAS A MOTOR", y del artículo 38.1.x) del Decreto 18/2020, de 11 de febrero, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, al entender, en primer lugar, que la propia regulación de la Disposición adicional 11ª de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y Biodiversidad, así como de la Disposición final 4ª de la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales, difieren al Gobierno la regulación en dicha materia, pero, adicionalmente, en segundo lugar, por entender que la competencia del Estado ex art. 149.1.20 CE (competencia exclusiva en materia de control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo) prevalece, en virtud del juego de los títulos competenciales concurrentes, sobre la competencia autonómica sobre espacios naturales protegidos.

La Resolución judicial analizada trae a colación la cita de la Sentencia del Tribunal Constitucional 82/2012, de 18 de abril, la cual señalaba que

*“el Estado tiene competencias que pueden incidir de manera importante sobre el territorio, cual es el caso de la competencia sobre puertos y aeropuertos, y que no puede verse privado del ejercicio de sus competencias exclusivas por la existencia de una competencia, aunque también sea exclusiva, de una Comunidad Autónoma. Debe tenerse en cuenta, en última instancia, que cuando la Constitución atribuye al Estado una competencia exclusiva lo hace porque bajo la misma subyace -o, al menos, así lo entiende el constituyente- un interés general, interés que debe prevalecer sobre los intereses que puedan tener otras entidades territoriales afectadas”.*

Esta doctrina del Tribunal Constitucional llevaría, sin más, a un mero desplazamiento automático de las competencias autonómicas respecto las estatales, cuando se produjese la concurrencia de ambas, por lo que, con posterioridad, se ha ido matizando y modulando, cuando no pueda articularse el adecuado mecanismo de coordinación o cooperación, a través de la prevalencia del título competencial más específico (cfr. entre otras, Sentencia del Tribunal Constitucional 165/2016, de 6 de octubre de 2016)



### **3.4. MINERÍA Y ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS: INCOMPATIBILIDAD DE LA PRÓRROGA CON EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN.**

Como hemos significado en anteriores ediciones, uno de los axiomas jurisprudenciales para tratar de conciliar ambas materias es la imposibilidad de establecimiento de limitaciones generales, sin perjuicio de realizar, caso a caso, el análisis de compatibilidad del proyecto minero con la planificación del espacio en cuestión. En el presente caso, la Sentencia 935/2021, de 9 de marzo, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Granada entra a analizar el informe del Servicio de Espacios Naturales Protegidos sobre la incompatibilidad del proyecto de prórroga (incluyendo la posible modificación propuesta), ya que en el mismo se razona que la prórroga afectaría al LIC Sierra de Cabrera-Bédar y sería incompatible en base a criterios medioambientales con la conservación de la Red Natura 2000.

En este sentido, se trae a colación la cita de la Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de noviembre de 2017 dictada en el Recurso de Casación 2365/2015, que señala que

*"(...) La actividad extractiva conlleva una gran incidencia ambiental, de modo que aún cuando se extremen las medidas para limitar su impacto, como se infiere, sin duda, de la especial consideración que a la referida actividad se hace en su regulación correspondiente, lo cierto es que resulta insuficiente atendida la naturaleza y características ambientales de la zona, el impacto de la actividad y la lesión de las zonas con valor medioambiental.(...)".*

El Tribunal Supremo también se ha manifestado en el sentido de la necesidad de hacer una ponderación de las concretas circunstancias que concurran en cada supuesto para valorar la procedencia de otorgar o denegar autorizaciones. La doctrina más reciente de Tribunal Supremo se orienta en el anterior sentido (cfr. STS 9 de julio de 2018).

En el Informe-Valoración técnico se precisaba que la explotación minera se encuentra sobre la Zona de Especial Conservación (ZEC) Sierra Cabrera-Bédar, a 2.000 m del Parque Natural Cabo de Gata-Níjar y a 6.000 m de la ZEC Karst en yesos de Sorbas, que la cantera también limita al norte con el monte público catalogado como de utilidad pública "Monte Los Loberos" del Ayuntamiento de Sorbas, siendo este conjunto de figuras de protección un primer indicio de la singularidad de esta zona lo cual debería haber servido de salvaguarda frente a actuaciones intensas o extensas tanto

en superficie como en el tiempo. Esto es, que la zona en cuestión comporta una Zona de Especial Conservación y forma parte de un corredor biológico que da continuidad a esta ZEC con otros espacios protegidos, de hábitats de interés comunitario y carácter prioritario (LIC), y forma parte de la Red Natura 2000.

Por ello, concluye la Sala enjuiciadora en declarar la denegación a la entidad actora de obtener la Autorización Ambiental Unificada para el proyecto de prórroga de la concesión minera es conforme a derecho.

### **3.5. CONCURSO DE NORMAS PENALES: LA AGRAVANTE DEL ART. 338 CP CON RELACIÓN AL TIPO DEL ART. 319 CP**

La Sentencia del Tribunal Supremo 124/2011, de 11 de febrero (rec. Casación 1446/2019) analiza la aplicación concursal del tipo del art. 319 CP (delito contra la ordenación del territorio, Capítulo I -de los delitos contra la Ordenación del Territorio y Urbanismo- del Título XVI -de los delitos relativos a la ordenación del territorio y el urbanismo, la protección del patrimonio histórico y el medio ambiente- del Código Penal) con la agravante del art. 338 CP (afectación a espacios naturales protegidos, Capítulo V -disposiciones comunes- del Título XVI).

A juicio del Alto Tribunal, al señalar el art. 338 CP que “cuando las conductas definidas en este Título afecten a algún espacio natural protegido, se impondrán las penas superiores en grado a las respectivamente previstas”, una cosa es que no conste una afectación descrita con una mínima expresividad o que no haya quedado demostrada la incidencia en zona acreditadamente comprendida en el espacio natural protegido; y otra diferente que se entienda que la afectación ha de revestir cierta gravedad o intensidad. Esto significaría insertar interpretativamente un elemento no previsto legalmente en el art. 338 CP. El art. 330 sí contiene esa exigencia. No sucede así en el art. 338. Esto es, El art. 338 habla de afectar; no de afectar gravemente. Aunque es evidente, por lógica, que ha de tratarse de una afectación negativa, perjudicial; aunque no especial o singularmente perjudicial. En definitiva, si la afectación no se acredita o no se describe no puede apreciarse el tipo agravado, no bastando con la referencia locativa.

Señala el Tribunal Supremo que se pueden diferenciar tres tipos de espacios en función de la naturaleza del suelo a efectos de su protección penal:

- a) Suelo no urbanizable (art. 319.2 CP).
- b) Suelo no urbanizable especialmente protegido por los valores expuestos en el precepto (art. 319.1 CP).

c) Suelo integrado en un Espacio Natural Protegido (art. 338 CP).

El grupo c) obliga a esclarecer si la protección reforzada del art. 319.1 y la hiperprotección del art. 338 son compatibles

*“es decir, si constituyen dos escalones sucesivos de una misma y única escalinata -puntos sucesivos de un mismo tramo-; o, por el contrario, se trata de una diversificación de la protección - un tramo inicial del que surgen dos escaleras o sendas diferentes: hay que decantarse por una u otra, según los caso-. Es decir, el tipo básico (art. 319.2) podría verse agravado por la afectación de factores medioambientales de dos formas: bien cuando, recae sobre un espacio natural protegido (art. 338), bien cuando sin recaer en un espacio natural protegido, se refiere a una zona en la que la calificación urbanística le reconoce un especial valor ecológico (art. 319.1º)”*.

Para el Tribunal Supremo la doble agravación acumulada se antoja desproporcionada, ya que proyectar el art. 338 sobre el 319.1 significaría ponderar dos veces una misma circunstancia: el especial valor ecológico. En definitiva, concluye que, entre ambos preceptos, art. 319.1 y el art. 338 CP, ocurrirá algo semejante, aunque con una solución concursal distinta a lo que sucede con los arts. 330 y 338: *“aquél establece un incremento de pena en los supuestos del Capítulo III, cuando en "un **espacio natural protegido** se dañare gravemente a algunos de los elementos que hayan servido para calificarlo". En el art. 330 la declaración de **espacio natural protegido** es un elemento normativo del tipo. Lógicamente, ese mismo elemento no puede ser posteriormente utilizado como factor determinante de una agravación. Si así se hiciera, se vulneraría el "non bis in ídem". Al igual que el art. 330, el art. 319.1 en los casos en que opere por virtud de los valores ecológicos, no será compatible con el art. 338. Pero en el primer caso estaremos ante una relación de especialidad (prima el art. 330); en el segundo ante la alternatividad (el art. 338 desplaza al art. 319.1 CP)”*.

Sin embargo, la sentencia del Tribunal Supremo 996/2021, de 16 de diciembre (recurso de casación 5588/2019) no realiza de manera tan acertada la disección analizada a la hora de abordar el concurso de normas, permitiendo cierta aplicación de la circunstancia locativa para la concurrencia del art. 338 CP con preferencia a la exégesis del non bis in ídem que sí realiza la anterior Sentencia de 11 de febrero de 2021.