PRINCIPALES ASPECTOS NORMATIVOS E INSTITUCIONALES PARA LA GESTIÓN DE LOS ESPACIOS NATURALES: CRÍTICAS Y PERSPECTIVAS

ANTONIO EMBID IRUJO
CATEDRÁTICO DE DERECHO ADMINISTRATIVO
UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA. ESPAÑA.

Conservación de la Naturaleza. Su régimen jurídico en Colombia y España.

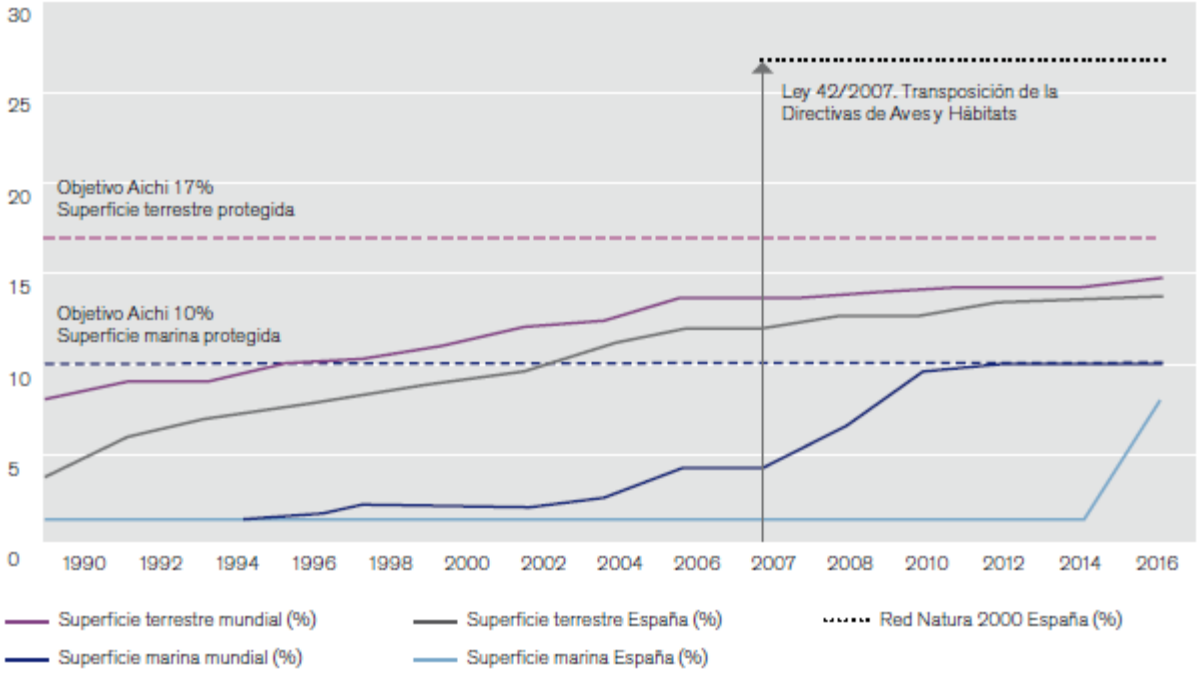
Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 24-4-2019.

CUESTIONES A TRATAR

1. España, país de descentralización política. Pluralidad de Legislación.
2. Pluralidad de instrumentos protectores. Categorías no siempre homogeneizables.
3. Parques Nacionales.

ALGUNOS DATOS PREVIOS (1)

Figura 1. Evolución de la superficie protegida en el mundo y en España expresada en porcentaje.



ALGUNOS DATOS PREVIOS (2)

Tabla 2. Superficie y número de espacios naturales protegidos por figura legal en España. Actualizado a diciembre de 2016.

Figuras	Número	Superficie total (ha)	Superficie terrestre (ha)	Superficie marina (ha)
Parque Nacional	15	384.919	368.931	15.988
Parque Natural	151	4.028.716	3.955.680	73.036
Reserva Natural	290	169.165	158.649	10.516
Monumento Natural	346	88.229	88.111	118
Paisaje Protegido	57	151.711	151.711	-
Área Marina Protegida	1	234.950	-	234.950
Otros	1.098	2.518.423	2.359.817	158.606
Total	1.958			

ALGUNOS DATOS PREVIOS (3)

Tabla 1. Superficie protegida por espacios naturales protegidos en 2016 por comunidad autónoma.

Comunidad autónoma	Superficie total protegida (ha)	Superficie terrestre protegida (ha)	Superficie marina protegida (ha)	Superficie terrestre protegida
Andalucía	1.784.922	1.733.295	51.697	20%
Aragón	164.074	164.074	-	3%
Cantabria	149.604	147.736	1.868	28%
Castilla y León	796.427	796.427	-	8%
Castila-La Mancha	584.066	584.066	-	7%
Cataluña	1.095.360	1.012.575	82.785	34%
Comunidad de Madrid	120.964	120.964	-	15%
Comunidad Foral de Navarra	86.449	86.449	-	8%
Comunidad Valenciana	264.769	250.632	14.137	11%
Extremadura	315.552	315.552	-	8%
Galicia	398.609	352.059	46.550	12%
Illes Balears	99.367	74.194	25.173	15%
Islas Canarias	347.298	310.147	37.151	42%
La Rioja	166.545	166.545	-	33%
País Vasco	106.228	102.294	3.934	14%
Principado de Asturias	223.968	219.890	4.078	21%
Región de Murcia	61.969	61.849	120	4%
Ministerio (Área Marina Protegida El Cachucho)	234.950		234.950	
Total 2016	**7.001.121**	**6.498.748**	**502.443**	**13%**

ALGUNOS DATOS PREVIOS (4)

Tabla 5. Parques nacionales declarados en España hasta 2016.

Nombre	Comunidad autónoma	Año de declaración	Sup. Total actual (ha)	Sup. marina (ha)
Picos de Europa[4]	Asturias, Cantabria y Castilla y León	1918	67.455	-
Ordesa y Monte Perdido[5]	Aragón	1918	15.696	-
Teide	Islas Canarias	1954	18.990	-
Caldera de Taburiente	Islas Canarias	1954	4.690	-
Aigüestortes i Estany de Sant Maurici	Cataluña	1955	14.119	-
Doñana	Andalucia	1969	54.252	-
Tablas de Daimiel	Castilla-La Mancha	1973	3.030	-
Timanfaya	Islas Canarias	1974	5.107	-
Garajonay	Islas Canarias	1981	3.984	-
Archipiélago de Cabrera	Illes Balears	1991	10.021	8.703
Cabañeros[6]	Castilla-La Mancha	1995	40.856	-
Sierra Nevada	Andalucia	1999	85.883	-
Islas Atlánticas de Galicia[7]	Galicia	2002	8.480	7.285
Monfragüe	Extremadura	2007	18.396	-
Sierra de Guadarrama	Madrid y Castilla y León	2013	33.960	-
Superficie total			384.919	15.988

ALGUNOS DATOS PREVIOS (5)

Significado cifras:

Convenio Diversidad Biológica establece como meta para 2020 alcanzar un porcentaje de protección del 17% de las zonas terrestres y un 10% de las zonas marinas y costeras.

En España, se protege como "espacio natural protegido" un 13% de superficie terrestre (el 20% si se considera la Red Natura 2000). Y el 8% en el ámbito marino.

Por CCAA:

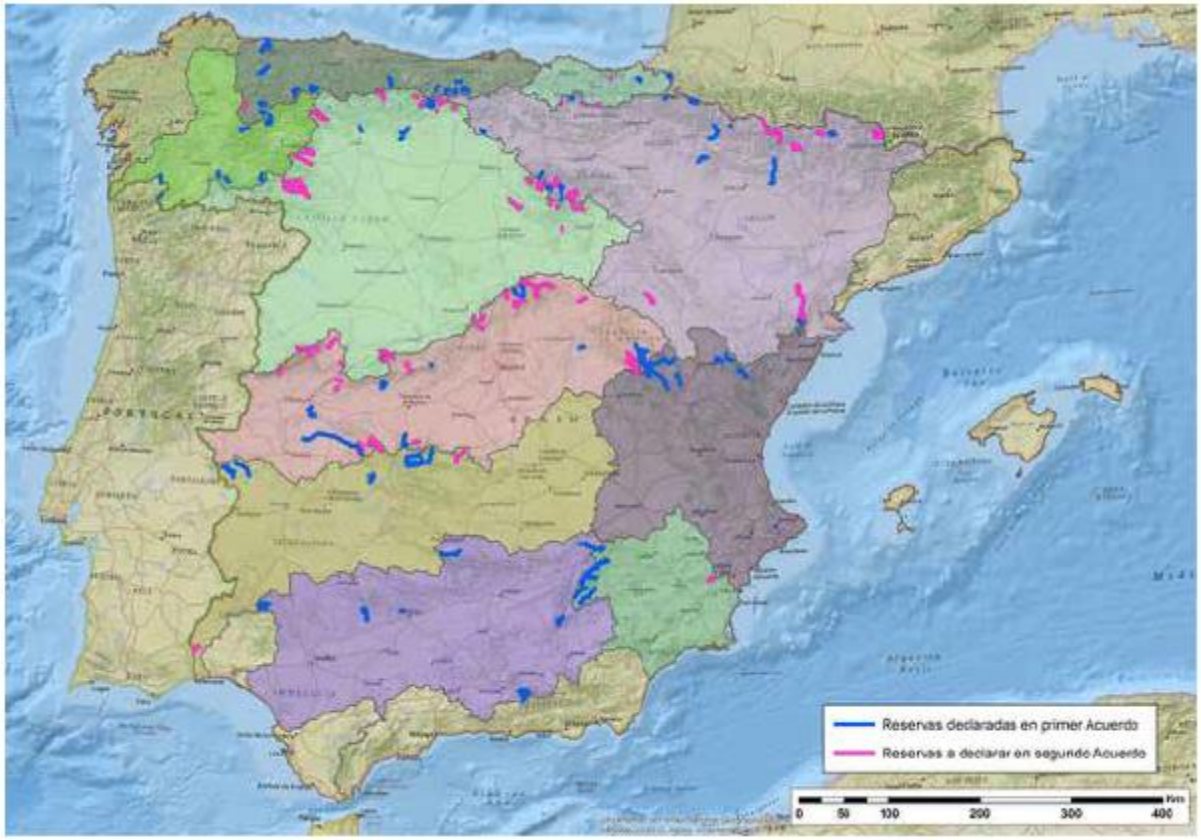
-Comunidad Autónoma con más porcentaje protegido: Canarias (42%).

-Con más superficie, Andalucía: (1,8 millones de hectáreas).

-Con menor porcentaje de superficie protegido: Aragón (3%).

ALGUNOS DATOS PREVIOS (6)

Figura 4. Reservas fluviales declaradas en España (2016).



Fuente: Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, 2016.

ESTRUCTURA TERRITORIAL Y ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS (1).

España, país de descentralización política.

Estado de las Autonomías. Constitución de 1978 y EEAA (diversas fechas).

-Competencias de medio ambiente:

Legislación básica del Estado, desarrollo y ejecución de las CCAA (art. 149.1.23 CE).

-Competencias en espacios naturales protegidos:

Competencia exclusiva de las CCAA (según los EEAA).

En realidad juega como en medio ambiente: legislación básica del Estado, de desarrollo de las CCAA.

Legislación internacional: Convenio sobre la Diversidad Biológica, hecho en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992. (Publicación del Instrumento de ratificación español en BOE de 1 de febrero de 1994).

ESTRUCTURA TERRITORIAL Y ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS (2).

Principal legislación ordinaria:

-Estado:

Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales.

(RD 389/2016, de 22 de octubre, por el que se aprueba el Plan Director de la Red de Parques Nacionales).

-CCAA: Cada cual su propia legislación.

-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.

PLURALIDAD DE INSTRUMENTOS PROTECTORES. FALTA DE HOMOGENEIZACIÓN. (1)

-Ley de 2007 utiliza unas categorías que “al menos” deberán existir. Las CCAA pueden crear nuevas categorías.

-Las categorías son:

a) Parques
b) Reservas Naturales
c) Áreas Marinas Protegidas
d) Monumentos naturales
e) Paisajes protegidos.

-La utilización de cada una de ellas guarda relación con “los bienes y valores a proteger” y con “los objetivos de gestión a cumplir”.

La elección de la categoría está, pues, vinculada por esos fines.

PLURALIDAD DE INSTRUMENTOS PROTECTORES. FALTA DE HOMOGENEIZACIÓN. (2)

A) Parques: "…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".

Incluidos en ella los Parques Nacionales y los Parques Naturales.

Parques Nacionales regulados por el Estado y gestionados por las CCAA. Declaración por Ley del Estado (con participación de las CCAA afectadas).

Parques Naturales regulados y gestionados por las CCAA. Declaración normalmente por Ley de las CCAA.

Las limitaciones en los usos pueden llevar hasta la prohibición del aprovechamiento de los recursos naturales.

PLURALIDAD DE INSTRUMENTOS PROTECTORES. FALTA DE HOMOGENEIZACIÓN. (3)

B) Reservas Naturales: “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”.

-Limitación en los aprovechamientos.

-Declaración por Ley de las CCAA.

C) Áreas Marinas Protegidas: “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”.

Normalmente es el Estado quien declara esta figura con algunas excepciones.

PLURALIDAD DE INSTRUMENTOS PROTECTORES. FALTA DE HOMOGENEIZACIÓN. (4)

D) Monumentos naturales: “espacios o elementos de la naturaleza constituidos básicamente por formaciones de notoria singularidad, rareza o belleza, que merecen ser objeto de una protección especial”.

Se incluyen los árboles singulares o monumentales, las formaciones geológicas, los yacimientos paleontológicos y mineralógicos, los estratotipos y demás elementos de la gea que reúnan un interés especial por la singularidad o importancia de sus valores científicos, culturales o paisajísticos.

Limitación en la explotación de recursos.

E) Paisajes protegidos: “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”.

Usos: Mantenimiento de las prácticas de carácter tradicional.

PLURALIDAD DE INSTRUMENTOS PROTECTORES. FALTA DE HOMOGENEIZACIÓN. (5)

Las CCAA pueden añadir nuevos tipos. Difícil sistematizar.

-En Aragón:

A) Dos clases de reservas naturales:

-reservas naturales integrales: preservación total de todos sus elementos y de los procesos ecológicos naturales con la mínima intervención, estando especialmente restringido el acceso de personas para garantizar el mantenimiento de sus valores medioambientales.

-reserva naturales dirigidas: cuya declaración tiene por objeto la conservación de hábitat singulares, especies concretas o procesos ecológicos naturales de interés especial. Su gestión está encaminada a la preservación y restauración, así como a la ordenación de los usos considerados compatibles.

PLURALIDAD DE INSTRUMENTOS PROTECTORES. FALTA DE HOMOGENEIZACIÓN. (6)

B) Áreas naturales singulares: “conjunto representativo de espacios significativos para la biodiversidad y geodiversidad de Aragón cuya conservación se hace necesario asegurar”.

Comprende:

a) Espacios de la Red Natura 2000;
b) Reservas de la Biosfera;
c) Lugares de Interés Geológico;
d) Geoparques;
e) Bienes naturales de la Lista del Patrimonio Mundial;
f) Humedales singulares de Aragón, incluidos los humedales de importancia internacional del convenio Ramsar;
g) Árboles singulares de Aragón;
h) Reservas naturales fluviales;
i) Áreas naturales singulares de interés cultural;
j) Áreas naturales singulares de interés local o comarcal.

PARQUES NACIONALES (1)

-Una cierta contradicción conceptual. Los Parques Nacionales los declara el Estado, pero los gestionan las CCAA en cuyo territorio se encuentran.

-Así lo dice una STC de 2004 (a partir de las competencias constitucionales y estatutarias) y hoy lo recoge la Ley de Parques Nacionales de 2014.

-Se declaran por Ley del Estado, dictada a iniciativa de las CCAA correspondientes o del Gobierno. Si es del Gobierno, debe haber una aprobación inicial de la propuesta por la o las CCAA afectadas.

-La gestión corresponde a las CCAA en cuyo territorio se encuentran.

Si son varias, cada una gestionará la parte que esté en su territorio bajo el principio de coordinación entre sus órganos y formas de gestión.

PARQUES NACIONALES (2)

-Solo con carácter excepcional puede intervenir el Estado en la gestión cuando haya un estado de conservación desfavorable y los mecanismos de coordinación no resulten eficaces, para evitar daños irreparables en los recursos naturales que motivaron la declaración…

el Estado puede adoptar de modo concreto, singular y puntual aquellas medidas y acciones indispensables para asegurar el cumplimiento de los objetivos de la ley y la adecuada conservación del parque nacional