

Los espacios naturales protegidos y los Lugares de Interés Comunitario (LIC) en Andalucía

ELSA MARINA ÁLVAREZ GONZÁLEZ¹

RESUMEN

El objeto de este trabajo es analizar el régimen jurídico de los espacios naturales protegidos y clarificar el sistema de protección de los mismos en la Comunidad Autónoma andaluza, y ello, fundamentalmente debido a la complejidad de nuestro Derecho ambiental, en el que hay que compatibilizar una protección básica de los espacios naturales establecida por el Estado con la protección adicional que establece cada Comunidad. Esto ha dado lugar a solapamientos y contradicciones, y sobre todo a la existencia de un desproporcionado número de figuras de declaración e instrumentos de ordenación, que hacen que no existan fórmulas eficaces de gestión, organización y disciplina. Además, dedicamos una especial atención a los Lugares de Interés Comunitario (LIC) como figura de protección jurídica necesitada de revisión y reflexión, y para la que se aportan, a modo de conclusión, algunas propuestas de actuación para la conservación y protección de estos espacios naturales.

Palabras clave: Derecho ambiental; Espacios naturales protegidos; Lugares de Interés Comunitario (LIC); Figuras de protección; Derecho ambiental español.

1 Doctora en Derecho. Profesora de Derecho Administrativo. Universidad de Málaga. España. Correo-e: emalvarez@uma.es Fecha de recepción: 7 de marzo de 2014, Fecha de modificación: 29 de marzo de 2014, Fecha de aceptación: 11 de abril de 2014. Para citar el artículo: ÁLVAREZ GONZÁLEZ, ELSA MARINA (2014). "Los espacios naturales protegidos y los Lugares de Interés Comunitario (LIC) en Andalucía", en *Revista Digital de Derecho Administrativo* n.º 11. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. pp. 27-75.

The protected areas and the Site of Community Importance (SCI) in Andalucía

ABSTRACT

This article intends to analyze the legal status of protected areas and clarify the system of protection in the Andalusian Regional Government. Mainly due to the complexity of our environmental law, such regulation must be made compatible to a State basic protection policy of natural areas, with the additional protections required by each region. This has led to overlaps and contradictions, and especially to the existence of a disproportionate quantity of protection figures and management tools, which results in an inefficient management, organization and discipline. In addition, we devote special attention to the Site of Community Importance as a figure of legal protection that needs review and reflection, and for which are provided, in conclusion, some proposals for action for the conservation and protection of these natural areas.

Keywords: Environmental Law; Protected Areas; Site of Community Importance (SCI); Figures of legal protection; Spanish Environmental Law.

I. INTRODUCCIÓN

Los espacios naturales protegidos constituyen uno de los sectores más antiguos del Derecho ambiental (ALENZA, 2001: 303)², entendido como el sistema normativo dirigido a la preservación del entorno humano mediante el control de la contaminación y la garantía de un uso sostenible de los recursos naturales (LOZANO, 2011).

Sin embargo, y aunque la primera tipología de espacios naturales, los parques nacionales, goza ya de una antigüedad de casi cien años (1^{era} Ley de Parques Nacionales, 1916), la protección de estos espacios sigue siendo un tema de actualidad, por varios motivos. En primer lugar, por el problema ambiental que amenaza en nuestros días a la humanidad: la desaparición de la biodiversidad³. Un reciente estudio pone de manifiesto cómo entre 1970 y 2007 se ha

2 Es especialmente significativo por sus riquezas naturales, por su belleza y por los valores ecológicos que encierra.

3 En el Informe elaborado por la Agencia Europea de Medio "El medio ambiente en Europa, Estado y perspectivas 2010: síntesis" sobre el estado actual y las perspectivas del medioambiente en la Unión Europea, se pone de manifiesto cómo la alteración generalizada de los paisajes, la degradación de los ecosistemas y la pérdida de capital natural significan que la UE no cumplirá su objetivo de frenar la pérdida de la biodiversidad para el año 2010. Para

producido la desaparición de casi un tercio de las especies salvajes⁴, señalando entre las causas que la provocan la deforestación y la pérdida de los hábitats naturales, la sobreexplotación de especies de flora y fauna salvaje, la contaminación, la introducción de especies invasoras y el cambio climático, causas, todas ellas, provocadas por el hombre y que demuestran la insuficiencia del régimen jurídico establecido a lo largo de estos años.

Por otra parte, nuestro ordenamiento jurídico presenta algunas singularidades en materia medio ambiental, donde hay que compatibilizar una protección básica de los espacios naturales establecida por el Estado con la protección adicional que establece cada Comunidad Autónoma, que más que clarificar el sistema ha arrojado mayor complejidad a la protección de los ecosistemas. En efecto, el marco legal en esta materia se caracteriza por sus solapamientos y contradicciones, y el desproporcionado número de figuras de declaración e instrumentos de ordenación, hacen que no existan fórmulas eficaces de gestión, organización y disciplina.

Y si a ello unimos las obligaciones que vienen impuestas por el Derecho comunitario en esta materia, y en particular, lo que se refiere a la Red Natura 2000, todavía los problemas son mayores. En efecto, la creación de esta red ecológica por parte de la Unión Europea representa el proyecto más ambicioso alumbrado por la Comunidad Europea en materia de medio ambiente. El establecimiento de esta compleja red pretende crear un sistema de conservación de la biodiversidad integrado en el territorio, de manera que los espacios naturales protegidos no se presenten como figuras aisladas, sino como elementos básicos en la ordenación del territorio, lo que obliga a los Estados miembros al cumplimiento de una serie de obligaciones no solo legales, sino también de carácter ejecutivo, que al ser recogidas en nuestro ordenamiento jurídico ambiental presentan algunas cuestiones merecedoras de estudio. De ellas, resultan de enorme interés para nosotros los Lugares de Interés Comunitario, fundamentalmente por el desconcierto que produce su regulación jurídica, ya que, aunque regulada por el Derecho comunitario como una figura de carácter preventivo y en transición hasta su definitiva declaración como Zona de Especial Conservación, son lugares naturales que necesitan una mayor atención por parte del legislador y de las administraciones públicas ante el riesgo de

mejorar esta situación, se debe dar prioridad a la biodiversidad y a los ecosistemas en la elaboración de políticas en todos los ámbitos, sobre todo abordando la agricultura, la pesca, el desarrollo regional, la cohesión y la ordenación territorial. El texto completo del informe puede consultarse en <http://www.eea.europa.eu/soer/synthesis/translations/el-medio-ambiente-en-europa>.

4 Informe "The Living Planet Report" de 2010, elaborado por la Sociedad Zoológica de Londres, WWF y Global Footprint Network. Puede consultarse en la página web: http://wwf.panda.org/about_our_earth/all_publications/living_planet_report/2010_lpr/

pérdida de los hábitats y las especies que existe hasta que se convierten en Zonas de Especial Conservación.

Por ello, entendemos que resulta de interés un estudio sobre el régimen jurídico de los espacios naturales protegidos que clarifique el sistema de protección de los mismos, y en el que se dedique una especial atención a los Lugares de Interés Comunitario como figura de protección jurídica necesitada de revisión y reflexión, lo que constituye el objeto del presente trabajo y en el que se aportan, a modo de conclusión, algunas propuestas de actuación para la conservación y protección de estos espacios naturales.

II. LOS ESPACIOS NATURALES COMO OBJETO DE PROTECCIÓN POR EL DERECHO AMBIENTAL

El Derecho ambiental es una disciplina jurídica relativamente reciente. Su origen se sitúa en la segunda mitad del siglo XX, cuando comienza a tomarse conciencia a nivel nacional e internacional de la necesidad de actuar frente al deterioro del planeta como consecuencia de la actividad humana. Así, desde el surgimiento de la preocupación por la protección jurídica del medioambiente, la conservación de los ecosistemas y la protección de los espacios naturales ha sido una constante presente tanto en la normativa internacional, como en la comunitaria y nacional.

Entre los tratados internacionales ratificados por España con incidencia en los espacios naturales, debemos señalar el convenio relativo a los Humedales de Importancia Internacional especialmente en cuanto Hábitat de Especies Acuáticas, conocido como Convenio de Ramsar (Irán, 1971), ratificado por España en 1982, que fue el primer tratado ambiental internacional de protección de la naturaleza en establecer reglas dirigidas a la conservación de un tipo especial de ecosistema y con vocación de participación global. Este tratado ha tenido una enorme trascendencia en la protección de la inmensa mayoría de las zonas húmedas españolas (marismas, marjales, esteros, aguas rasas, deltas, estuarios).

La Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre Medio Humano, conocida como Conferencia de Estocolmo de 1972, ha sido catalogada como la primera Cumbre de la Tierra por ser el primer foro internacional que trataba el medioambiente como un concepto global y sistemático de la naturaleza a escala mundial. A partir de ella, se desarrollaron numerosos instrumentos normativos de carácter internacional. Así, y con respecto a lo que nos interesa, la Convención de la Unesco de 1972 para la protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural, cuyo objetivo es reforzar la protección de aquellos parajes naturales o culturales que se considera que presentan un "interés excepcional que exige que se conserven como elementos del patrimonio mundial de

la humanidad entera⁵, y la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES), que se aprobó en Washington el 3 de marzo de 1973 y que entró en vigor el 1 de julio de 1975. En ella se regula el comercio internacional de especies amenazadas, mediante un sistema de permisos que varían según el grado de protección que precisen las especies.

También debemos destacar la Carta Mundial de la Naturaleza, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante Resolución de 28 de octubre de 1982, en la que se establecieron diversos principios y reglas mundiales para la conservación de la naturaleza con un carácter decididamente ecológico, superando así la visión antropocéntrica de la naturaleza centrada en las ventajas para el hombre de los recursos naturales.

De innegable importancia para la protección de los espacios naturales resulta, sin duda, el Convenio sobre la Diversidad Biológica, también llamado de Biodiversidad, firmado en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992, y ratificado por España en 1993. En él se marcan los objetivos que en materia de protección de la biodiversidad deben cumplir todos los Estados Parte en el período 2011-2020 y se establecen los objetivos específicos que deben ser desarrollados en los próximos años a todos los niveles (nacional, regional, local, etc.), entre los que destacan algunos objetivos numéricos, como, por ejemplo, la protección, antes de 2020, del 17% de las áreas terrestres y el 10% de las áreas marinas, a través de áreas protegidas, o la restauración del 15% de las áreas degradadas.

Por último, señalar la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible celebrada en Johannesburgo en 2002, en la que, a pesar de contar con la asistencia de más de cien jefes de Estado y de gobierno, la falta de acuerdo sobre la financiación de las inversiones necesarias dificultó la adopción de compromisos claros y concretos en relación a la biodiversidad.

En lo que respecta a la protección de los espacios naturales por el Derecho comunitario, debemos señalar que aunque la asunción de la protección del medio ambiente como política comunitaria se produjo en 1972 y el primer Programa Comunitario de Acción en materia de medio ambiente (1973-1976)⁶ además de establecer los objetivos, las acciones prioritarias y las medidas a adoptar, dio cobertura a la aprobación de numerosas directivas dirigidas a la protección del entorno, la incorporación formal de la política medioambiental al Derecho originario de la Comunidad no se produce hasta el Acta Única de 1986. En ella se recogen como principios medioambientales: a) el de acción

5 Preámbulo de la Convención de la Unesco (1972) para la protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural.

6 Los Programas comunitarios de acción ambiental, a partir de este primero que se aprobó para el periodo 1973-1977, han ido sucediéndose hasta el Sexto, denominado "Medio ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos", y que ha cubierto el período comprendido entre (2001, julio 22) y (2012, julio 21).

preventiva, b) el de corrección, preferentemente en la fuente misma de las lesiones del medio ambiente, c) el de que quien contamina paga y d) el de la exigencia de la protección medioambiental como componente integral de las restantes políticas. A los que tenemos que añadir los dos principios incorporados por el Tratado de Maastrich en 1992: el de cautela, como complemento de la acción preventiva y el de calidad de la protección, al señalarse como objetivo comunitario el alcanzar un nivel elevado de protección al medio ambiente.

El Tratado de Ámsterdam de 1997, por su parte, incorpora como misión de la Comunidad "el logro de un alto nivel de protección y mejora de la calidad del medio ambiente" (art. 2) y entre los principios de la Comunidad recoge "la necesidad de integración de las exigencias de protección del medioambiente en la definición y en la realización de las demás políticas y acciones de la Comunidad" (art. 6), lo que viene a subrayar la importancia del medio ambiente como principio general inspirador de toda la actuación comunitaria.

Hoy, la política medioambiental de la Unión Europea se recoge en el Tratado de Lisboa de 2007, en vigor desde el 1 de diciembre de 2009. En él se destaca el desarrollo sostenible como misión de la Unión Europea y se incluye entre los objetivos de la política ambiental la lucha contra el cambio climático. Asimismo, se introduce como un nuevo principio rector de la acción de la Unión, el de bienestar de los animales (art. 13) y se reconoce el deber de las instituciones europeas de integrar las exigencias ambientales en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión (art. 11). También debemos destacar que la protección del medioambiente se reconoce en el Título IV de la Carta Europea de Derechos Fundamentales de 2000, con valor normativo vinculante desde la aprobación del Tratado de Lisboa. En ella se establece que "las políticas de la Unión integrarán y garantizarán con arreglo al principio de desarrollo sostenible un alto nivel de protección del medioambiente y la mejora de su calidad" (art. 37). La protección del medioambiente se configura así como un principio rector de la actuación de la Unión Europea.

En definitiva, el Derecho originario de la Unión Europea otorga una competencia muy amplia a las instituciones de la Unión para actuar en esta materia, y ello, tanto por su reconocimiento como política comunitaria como por los objetivos y principios que consagra, permite la actuación de la Unión con base en otros títulos competenciales pero con incidencia en esta materia, dado su carácter transversal.

Por lo que respecta al Derecho derivado, la intervención comunitaria en el medio ambiente se ha traducido en una amplia normativa que supera ya las trescientas normas en la materia, aunque, integrada fundamentalmente por directivas, de las que dos son las más destacables desde el punto de vista de la protección y conservación de los espacios naturales. Se trata, en concreto, de la Directiva 79/409/CEE del Consejo, relativa a la conservación de aves silvestres, y la Directiva 92/43/CEE del Consejo, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la flora y fauna silvestre. Con ellas se adopta una de

las decisiones más importantes tomadas por la Unión Europea en materia de medio ambiente: la creación de una gran red ecológica en el territorio europeo que proteja la biodiversidad por medio del mantenimiento, conservación o restablecimiento, en un estado de conservación adecuado de los hábitats naturales y de las especies de flora y fauna que habitan en ellos.

En cuanto a la protección nacional, por último, nuestro ordenamiento jurídico reconoce el Derecho al medio ambiente en el art. 45 de la CE de 1978⁷. Como es sabido, este precepto se ubica dentro de los principios rectores de la política social y económica del Capítulo tercero del Título I de la CE, lo que impide que podamos hablar de un Derecho subjetivo propiamente dicho⁸. Más bien, se trata de un Derecho de configuración legal que necesita de la intervención del legislador para su concreción jurídica, tal y como deriva de su garantía constitucional prevista en el art. 53.3 de la CE. Por tanto, lo que el art. 45 de la CE recoge es un mandato dirigido a los poderes públicos de "proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente", es decir, de defender el medio ambiente, entendido como un bien o interés colectivo, tutelado en beneficio directo de la comunidad. Ahora bien, cómo hacer efectivo dicho mandato es competencia del legislador que será el que establezca los instrumentos de protección ambiental y quien determine la tutela de los derechos que puedan verse afectados por los daños medioambientales, siempre, claro está, respetando los principios que vienen impuestos por el Derecho internacional y que han sido concretados por el Derecho comunitario. Estos principios informan toda la actuación de la Unión Europea, pero también han de ser respetados por los Estados miembros en la implementación del Derecho ambiental de la Unión Europea, tal y como lo ha declarado el TJCE en la Sentencia de 29 de abril de 1999.

Es preciso señalar que el concepto de medio ambiente que consagra la CE, en consonancia con el Derecho internacional y el comunitario, es, en sentido amplio, comprensivo no solo de los recursos naturales sino de todo lo que constituye el entorno del hombre y condiciona su calidad de vida, como puede ser el paisaje o un entorno apacible libre de molestias ambientales, tal y como lo ha definido el Tribunal Constitucional (STC 102/1995, de 26 de junio).

7 Se establece: "1. Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo; 2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva; 3. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la Ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado".

8 En el mismo sentido, las SSTC 32/1983; 149/1991 y 102/1995 afirman que "no puede ignorarse que el art. 45 de la Constitución enuncia un principio rector, no un derecho fundamental. Los Tribunales deben velar por el respeto al medio ambiente, sin duda, pero de acuerdo con lo que dispongan las leyes que desarrollen el precepto constitucional".

Pues bien, en cumplimiento del mandato constitucional, el legislador estatal ha ido concretando este derecho al medio ambiente y su protección con la aprobación de todo un conjunto normativo de carácter básico que ha sido completado con las legislaciones de las Comunidades Autónomas con competencias en la materia. Al análisis del reparto de competencias en materia de espacios naturales protegidos y a su régimen jurídico dedicamos los siguientes apartados.

III. LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS

1. EL REPARTO DE COMPETENCIAS ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y LOS ESTADOS MIEMBROS

Como hemos visto, en el ámbito comunitario la preocupación por los problemas ambientales no se pone de manifiesto hasta la década de los setenta del siglo XX, si bien la incorporación formal de la competencia comunitaria medioambiental de la Comunidad no se produce hasta el Acta Única de 1986. Pues bien, en ninguno de los Tratados Constitutivos existe un reconocimiento expreso de los espacios naturales como título atributivo de competencias, por lo que tenemos que acudir al más genérico de protección del medioambiente, en virtud del cual la competencia propia de la Unión se extiende a la conservación, protección y mejora de la calidad del medio ambiente, la protección de la salud de las personas, la utilización prudente y racional de los recursos naturales, y el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente, y ello, sobre la base del art. 192 de TFUE.

Así, la distribución de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros en esta materia se caracteriza por ser una competencia normativa compartida, mientras que la ejecución y financiación del Derecho ambiental comunitario corresponde, salvo excepciones, a los Estados miembros. Por tanto, el grueso de las competencias medioambientales de la Unión son de carácter normativo, si bien, al ser una competencia compartida con los Estados miembros debe ajustarse al principio de subsidiariedad, en virtud del cual la Unión intervendrá "solo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a escala de la Unión" (art. 5 TUE), y al principio de proporcionalidad, según el cual "el contenido y la forma de la acción de la Unión no excederán de lo necesario para alcanzar los objetivos del tratado" (art. 5 TUE).

A la Unión Europea, por su parte, le corresponde la vigilancia y control de la ejecución del Derecho comunitario por los Estados miembros. Esta función está atribuida a la Comisión en ejercicio de la función que le encomienda el art. 211 del Tratado de velar por la aplicación de sus preceptos y de las disposiciones adoptadas por las instituciones comunitarias en virtud del mismo.

2. EL REPARTO COMPETENCIAL ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Es preciso señalar que la CE de 1978 no contiene un título atributivo de competencias al Estado o a las Comunidades Autónomas sobre la materia espacios naturales protegidos, lo que nos obliga a acudir al reparto general de competencias en materia de medio ambiente por ser este el título en el que debemos insertar las competencias sobre espacios naturales protegidos, pues, como ha dicho el Tribunal Constitucional, "La protección del medio ambiente es, por ello, el marco en el que deben ejercerse las competencias sobre espacios naturales protegidos" (SSTC 64/1982; 179/1989; 102/1995).

En este sentido, el art. 149.1.23 CE atribuye al Estado la competencia sobre la legislación básica en materia medioambiental, de forma que al Estado compete el establecimiento de la política global en la materia, y ello fundamentado, según el propio Tribunal Constitucional, en el alcance no ya nacional sino internacional que tiene la regulación de esta materia (F.J. nº 4, STC 64/1982, noviembre 4). Así, lo básico, en materia de medio ambiente, "incorpora el encuadramiento de una política global, haciendo viable la solidaridad colectiva y garantizando el disfrute por todos, así como el correlativo deber de conservación en régimen de igualdad" (STC 102/1995).

No obstante, debemos señalar que la legislación básica medioambiental goza de una especial peculiaridad en relación con el resto de la normativa estatal de este tipo. Me refiero al carácter de "mínimos" del que le ha dotado la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, para el que lo básico en materia de medio ambiente "no cumple una función de uniformidad relativa, sino más bien de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que las Comunidades Autónomas con competencia en la materia establezcan niveles de protección más altos" (SSTC 170/1989; 102/1995; 196/1996; 166/2002). Así, el Estado será competente para dictar la legislación básica en materia de espacios naturales y las CCAA que hayan asumido en sus respectivos estatutos competencias sobre espacios protegidos, podrán dictar normas de protección y conservación de estos espacios y realizar la actividad de ejecución que estimen pertinente, siempre que respeten la legislación básica del Estado en materia de medio ambiente (STC 102/1995)⁹.

9 Adviértase las diferencias entre las Comunidades Autónomas a la hora de asumir en sus

Con base en ello, la mayor parte de las CCAA en sus leyes de protección de espacios naturales, respetando la legislación básica del Estado, han previsto medidas adicionales de protección, diferentes cualitativa y cuantitativamente a las estatales, que tienden a aumentar ese mínimo de protección y que son perfectamente constitucionales "siempre que esas medidas legales autonómicas sean compatibles, no contradigan, ignoren, reduzcan o limiten la protección establecida por la legislación básica del Estado", según las SSTC 170/89, de 19 de octubre y 102/95 de 26 de junio.

Además, en virtud del art. 148.1.9 CE, corresponde a las Comunidades Autónomas "la gestión en materia de protección del medio ambiente". Lo que en relación con los espacios naturales protegidos se traduce en las competencias tanto de declaración del espacio protegido, como de gestión o administración del mismo. Como señala el TC, "el juego recíproco de las normas constitucionales (arts. 149.1.23 y 148.1.9 CE) y de las estatutarias pone de manifiesto sin lugar a dudas, que las facultades ejecutivas o de gestión en materia de medio ambiente, en general, corresponden a las Comunidades Autónomas y no al Estado" (SSTC 149/91; 329/93 y 102/95). Ello implica que la declaración de todos los espacios protegidos corresponde a las Comunidades Autónomas, en la medida en que tal declaración constituye "un acto netamente ejecutivo que consiste en aplicar la legalidad, individualizándola y, por tanto, es también un acto materialmente administrativo" (SSTC 102/95 y 195/1998).

Por tanto, también corresponde a las Comunidades Autónomas la declaración de aquellos espacios naturales protegidos ubicados en el territorio de más de una Comunidad Autónoma y los situados sobre el dominio público estatal, en concreto, en la zona marítimo-terrestre. Respecto a los primeros, porque "la supraterritorialidad no configura título competencial alguno en esta materia" (SSTC 329/1993; 102/1995 y 306/2000). La circunstancia de que un espacio natural de una Comunidad Autónoma se prolongue más allá de los límites territoriales de la misma podrá dar lugar a mecanismos de cooperación y coordinación, pero sin alterar la competencia de aquella para declarar y gestionar dichos espacios. Y en relación con los segundos, porque "en ningún caso la titularidad dominical se transforma en título competencial desde la perspectiva de la protección del medio ambiente, es opinión pacífica que la titularidad del dominio público no confiere, por sí mismo competencia alguna" (SSTC 149/91; 102/95; 195/1998; 97/2002). Ahora bien, para que la competencia

respectivos Estatutos la competencia. Así, Andalucía, Aragón, Canarias, Cataluña, Navarra y Valencia han asumido una competencia exclusiva sobre espacios naturales; los Estatutos de Cantabria, Murcia, Castilla-La Mancha, Asturias y Baleares, reconocen competencias de desarrollo legislativo y ejecución en los espacios naturales protegidos, en el marco de la legislación básica del Estado en materia de medio ambiente; y los Estatutos de Extremadura; La Rioja, Castilla-León y País Vasco, reconocen la competencia autonómica para el desarrollo legislativo y ejecución de la materia medioambiente.

para declarar y gestionar espacios naturales ubicados en la zona marítimo-terrestre sea autonómica se requiere, como ha señalado el propio TC, que exista continuidad ecológica del ecosistema marino con el espacio natural terrestre objeto de protección, siendo la competencia para la declaración y gestión de dichos espacios naturales protegidos estatal en aquellos supuestos en los que no exista continuidad ecológica con el espacio natural terrestre protegido. Y ello, sobre la base de que el mar territorial forma parte del territorio del Estado y es dominio público estatal, que no de las Comunidades Autónomas, lo que implica que la extensión de la competencia autonómica será excepcional en él, pues depende bien de un específico reconocimiento estatutario (vertidos industriales, salvamento marítimo); o bien se deduzca de la naturaleza de la competencia tal y como resulta de la interpretación del bloque de la constitucionalidad (acuicultura, STC 103/1989; ordenación del sector pesquero, STC 158/1986, y marisqueo, STC 9/2001), con lo que se trata de una excepcional extraterritorialidad de determinadas competencias (STC 38/2002).

La única excepción en la competencia autonómica de declaración de los espacios naturales protegidos la constituye la declaración de los Parques Nacionales que será hecha por una Ley de las Cortes Generales, pues se trata de espacios protegidos "representativos de los principales sistemas naturales españoles", lo que pone de manifiesto la existencia de "un interés general para el conjunto de la Nación, cuya fuerza expansiva trasciende su importancia local hasta infiltrarse y diluirse y perderse en la trama y urdimbre de la estructura ecológica de la península y sus archipiélagos no repugna, por tanto, al orden constitucional de competencias que pueda corresponder al Estado, como titular de ese interés general de la Nación, la creación de tales Parques" (STC 102/1995).

3. COMPETENCIAS LOCALES EN LA MATERIA

Como es sabido, la autonomía constitucionalmente reconocida de los entes locales en el art. 137 de la CE implica la asunción por ellos de las competencias necesarias para el cumplimiento de sus fines e intereses, pero siendo al legislador, tanto estatal como autonómico, al que corresponde determinar el concreto ámbito material que corresponde a los entes locales. En este sentido, el artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL) establece expresamente que "el municipio ejercerá en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias: f) protección del medio ambiente". Asimismo, el art. 26 de la LBRL recoge entre los servicios obligatorios a prestar por los municipios que cuenten con más de 50.000 habitantes, la protección del medioambiente.

Sin embargo, a pesar de la generalidad de la competencia local en la protección del medio ambiente, la atribución específica de competencias

medioambientales a los entes locales por el legislador estatal y autonómico, si bien ha reconocido facultades locales en otros sectores medioambientales (contaminación atmosférica y lumínica, residuos, control sanitario del medio ambiente, limpieza viaria, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales, etc.), no ha otorgado competencias a los entes locales en la protección de los espacios naturales.

Por lo que respecta a la provincia, la LBRL le reconoce una función fundamentalmente de asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, sin atribuirle competencias materiales específicas en materia de medio ambiente.

En cualquier caso, entendemos que como poderes públicos que son, tanto los municipios como las provincias ostentan responsabilidades en materia de medio ambiente y están obligadas por el mandato constitucional del art. 45 de la CE a velar por la utilización racional de todos los recursos naturales con la finalidad de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose para ello en la indispensable solidaridad colectiva.

IV. RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS EN ANDALUCÍA

1. PROTECCIÓN BÁSICA A TRAVÉS DE LA LEY 42/2007, DE 13 DE DICIEMBRE, DEL PATRIMONIO NATURAL Y DE LA BIODIVERSIDAD

El régimen jurídico de los espacios naturales protegidos viene establecido con carácter básico por la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (en adelante, LPNB), que regula la conservación, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural y de la biodiversidad española como parte del deber de conservar y del objetivo de garantizar los derechos de las personas a un medio ambiente adecuado para su bienestar, salud y desarrollo. Con ella se implanta una nueva forma de entender los espacios naturales, el territorio y el medio ambiente en su conjunto, además de constituir un instrumento para garantizar los servicios que proporcionan los ecosistemas. Los espacios naturales constituyen, desde este momento, uno de los elementos vertebradores del territorio y de la economía, piezas integradas con el entorno humano, cultural, paisajístico, histórico y territorial donde se encuentran. Todo ello desde una concepción de la protección de los espacios naturales como una realidad dinámica en la que tiene cabida un desarrollo económico y social del entorno natural¹⁰.

10 Esta concepción de la protección de los espacios naturales se introduce por primera vez con el concepto de "ecodesarrollo" o "desarrollo sostenible" en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio humano y el medio natural, celebrada en Estocolmo (1972).

La LPNB define los espacios naturales protegidos como aquellos espacios del territorio nacional¹¹, incluidas las aguas continentales, y las aguas marítimas bajo soberanía o jurisdicción nacional, incluida la zona económica exclusiva y la plataforma continental, que cumplan al menos uno de los requisitos siguientes y sean declarados como tales:

- a. Contener sistemas o elementos naturales representativos, singulares, frágiles, amenazados o de especial interés ecológico, científico, paisajístico, geológico o educativo.
- b. Estar dedicados especialmente a la protección y el mantenimiento de la diversidad biológica, de la geodiversidad y de los recursos naturales y culturales asociados.

Por tanto, 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 clasifican, con carácter básico, en alguna de las siguientes categorías:

- a. Parques.
- b. Reservas Naturales.
- c. Áreas Marinas Protegidas.
- d. Monumentos Naturales.
- e. Paisajes Protegidos.

Los Parques 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. En ellos se podrá limitar el aprovechamiento de los recursos naturales, prohibiéndose en todo caso los incompatibles con las finalidades que hayan justificado su creación, y se facilitará la entrada de visitantes con las limitaciones precisas para garantizar la protección de aquéllos (art. 30 LPNB).

Dentro de los parques, debemos señalar los Parques Nacionales que son también espacios naturales de alto valor ecológico y cultural, poco transformados por la explotación o actividad humana que, en razón de la belleza de

Posteriormente se recoge en el art. 45.2 de la CE, que establece: "Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva", y se dota de contenido jurídico con la Ley 4 (1989, marzo 27), de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre.

11 Según el art. 27.2 LPNB, podrán abarcar en su perímetro ámbitos terrestres exclusivamente, simultáneamente terrestres y marinos, o exclusivamente marinos.

sus paisajes, la representatividad de sus ecosistemas o la singularidad de su flora, de su fauna, de su geología o de sus formaciones geomorfológicas, poseen unos valores ecológicos, estéticos, culturales, educativos y científicos destacados cuya conservación merece una atención preferente, pero que, a diferencia de los Parques, se declaran de interés general del Estado. Ello unido a la necesidad de garantizar a las generaciones futuras la conservación de una muestra representativa de los principales sistemas naturales españoles justifica la existencia de la Red de Parques Nacionales, con la que se pretende formar un sistema completo y representativo de dichos sistemas naturales, y la existencia de un régimen jurídico propio en Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales.

Las Reservas Naturales 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 ellas está limitada la explotación de recursos, salvo en aquellos casos en los que esta explotación sea compatible con la conservación de los valores que se pretende proteger. Con carácter general estará prohibida la recolección de material biológico o geológico, salvo en aquellos casos que por razones de investigación, conservación o educativas se permita la misma, previa la pertinente autorización administrativa (art. 31 LPNB).

Las Áreas Marinas Protegidas 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 (art. 32 LPNB). Podrán adoptar esta categoría específica o protegerse mediante cualquier otra figura de protección de áreas prevista en la LPNB, en cuyo caso, su régimen jurídico será el aplicable a estas otras figuras, sin perjuicio de su inclusión en la Red de Áreas Marinas Protegidas creada con la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de Protección del Medio Marino¹².

Los Monumentos Naturales 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. Se consideran también Monumentos Naturales los árboles singulares y 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. En ellos, con carácter general, está prohibida la explotación de recursos, salvo en aquellos casos que por razones de investigación o conservación se permita la misma, previa la pertinente autorización administrativa (art. 33 LPNB).

12 Los objetivos de la Red de Áreas Marinas Protegidas de España se recogen en el art. 25 de la Ley 41 (2010, diciembre 29), de Protección del Medio Marino.

Los Paisajes Protegidos son partes del territorio que las administraciones competentes, mediante el 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. 34 LPNB)¹³. En ellos se procurará el mantenimiento de las prácticas de carácter tradicional que contribuyan a la preservación de sus valores y recursos naturales.

A estas figuras de protección de los espacios naturales debemos añadir los espacios naturales protegidos por la Red Natura 2000, es decir, los Lugares de Importancia Comunitaria (LIC), las Zonas Especiales de Conservación (ZEC) y las Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA), entre los que las administraciones públicas deberán prever mecanismos para lograr la conectividad ecológica del territorio, estableciendo o restableciendo corredores (art. 20 LPNB)¹⁴, así como las áreas protegidas por instrumentos internacionales, es decir, aquellos espacios naturales que sean formalmente designados de conformidad con lo dispuesto en los Convenios y Acuerdos internacionales de los que sea parte España (art. 49 LPNB)¹⁵.

La declaración y gestión de cada figura de protección, según la distribución de competencias que deriva de la CE de 1978, corresponde, con carácter general, a las Comunidades autónomas. Sin embargo, tal y como vimos, será competencia autonómica la declaración y determinación de la fórmula de gestión de los espacios naturales protegidos en las aguas marinas cuando exista continuidad ecológica del ecosistema marino con el espacio natural terrestre objeto de protección, avalada por la mejor evidencia científica existente (art. 36.1 LPNB). Ello significa que en caso de que un espacio natural protegido se extienda solo por la zona marítimo-terrestre, la declaración y gestión será competencia estatal. Por el contrario, cuando el espacio natural protegido se extienda por el territorio de dos o más Comunidades autónomas, estas esta-

13 Los objetivos principales de la gestión de los Paisajes Protegidos son: a) La conservación de los valores singulares que los caracterizan y b) La preservación de la interacción armónica entre la naturaleza y la cultura en una zona determinada.

14 Regula los corredores ecológicos y las áreas de montaña.

15 Señala los siguientes:

- a) Los humedales de Importancia Internacional, del Convenio relativo a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas.
- b) Los sitios naturales de la Lista del Patrimonio Mundial, de la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural.
- c) Las áreas protegidas, del Convenio para la protección del medio ambiente marino del Atlántico del nordeste (OSPAR).
- d) Las Zonas Especialmente Protegidas de Importancia para el Mediterráneo (ZEPIM), del Convenio para la protección del medio marino y de la región costera del Mediterráneo.
- e) Los Geoparques, declarados por la Unesco.
- f) Las Reservas de la Biosfera, declaradas por la Unesco.
- g) Las Reservas biogénicas del Consejo de Europa.

blecerán de común acuerdo las fórmulas de colaboración necesarias para la gestión del espacio (art. 36.2).

En las declaraciones de los espacios naturales protegidos podrán establecerse zonas periféricas de protección destinadas a evitar impactos ecológicos o paisajísticos procedentes del exterior. Asimismo, con el fin de contribuir al mantenimiento de los espacios naturales protegidos y favorecer el desarrollo socioeconómico de las poblaciones locales de forma compatible con los objetivos de conservación del espacio, podrán establecerse áreas de influencia socioeconómica, con especificación del régimen económico y las compensaciones adecuadas al tipo de limitaciones. Estas áreas estarán integradas, al menos, por el conjunto de los términos municipales donde se encuentre ubicado el espacio natural de que se trate y su zona periférica de protección.

La LPNB recoge también que la declaración de un espacio natural protegido lleva aparejada la declaración de utilidad pública, a efectos expropiatorios de los bienes y derechos afectados, así como la facultad de la Comunidad Autónoma para el ejercicio de los derechos de tanteo y de retracto respecto de los actos o negocios jurídicos de carácter oneroso y celebrados intervivos que comporten la creación, transmisión, modificación o extinción de derechos reales que recaigan sobre bienes inmuebles situados en su interior (art. 39 LPNB).

Para la protección y conservación de los espacios naturales protegidos, la LPNB prevé diferentes instrumentos de planificación: los planes de ordenación y los planes de gestión. Así, establece los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) como 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 el patrimonio y los recursos naturales de un determinado ámbito espacial, con independencia de otros instrumentos que pueda establecer la legislación autonómica¹⁶. Los PORN son elaborados y aprobados por las Comunidades Autónomas (con rango reglamentario por Decreto) ajustándolos a las directrices que para la ordenación de los recursos naturales elabora el Ministerio de Medio Ambiente, con la participación de las Comunidades Autónomas, en el marco del Plan Estratégico Estatal del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad¹⁷.

En cuanto a su contenido, la LPNB recoge como contenido mínimo (art. 19):

- a. Delimitación del ámbito territorial objeto de ordenación, y descripción e interpretación de sus características físicas, geológicas y biológicas.

16 Los objetivos de los PORN, sin perjuicio de lo que disponga la normativa autonómica, se recogen en art. 17 LPNB.

17 El actual Plan Estratégico Estatal del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad ha sido aprobado por el Real Decreto 1274 (2011, septiembre 16), por el que se aprueba el Plan estratégico del patrimonio natural y de la biodiversidad 2011-2017.

- b. Inventario y definición del estado de conservación de los componentes del patrimonio natural y la biodiversidad, de los ecosistemas y los paisajes en el ámbito territorial de que se trate, formulando un diagnóstico del mismo y una previsión de su evolución futura.
- c. Determinación de los criterios para la conservación, protección, restauración y uso sostenible de los recursos naturales y, en particular, de los componentes de la biodiversidad y geodiversidad en el ámbito territorial de aplicación del Plan.
- d. Determinación de las limitaciones generales y específicas que respecto de los usos y actividades hayan de establecerse en función de la conservación de los componentes del patrimonio natural y la biodiversidad.
- e. Aplicación, en su caso, de alguno de los regímenes de protección de espacios naturales.
- f. Establecimiento de los criterios de referencia orientadores en la formulación y ejecución de las diversas políticas sectoriales que inciden en el ámbito territorial de aplicación del Plan, para que sean compatibles con los objetivos de conservación del patrimonio natural y la biodiversidad.
- g. Identificación de medidas para garantizar la conectividad ecológica en el ámbito territorial objeto de ordenación.
- h. Memoria económica acerca de los costes e instrumentos financieros previstos para su aplicación.

Los PORN son, sin duda, el instrumento básico en la ordenación de los espacios naturales, de ahí que una vez iniciada su tramitación no puedan 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 del PORN. Asimismo, cualquier actuación que suponga transformación de la realidad física, geológica y biológica necesita informe favorable de la Administración actuante.

Un elemento importante en el régimen jurídico de los PORN es la articulación de mecanismos de coordinación entre la planificación ecológica y el resto de la planificación sectorial, ya que en el Derecho ambiental se produce el fenómeno de la interrelación entre todos los recursos naturales (aire, agua, suelo, fauna y flora) y la deforestación, erosión, desertización y sequía, lo que hace inevitable la concurrencia de diferentes políticas emanadas de varias instancias públicas sobre un mismo elemento natural que necesitan de fórmulas de integración a todos los niveles (ordenación, planificación y gestión), como ocurre con la ordenación del territorio, el urbanismo y el medio ambiente.

Por ello, la LPNB, tras establecer que los PORN tendrán el alcance que establezcan sus propias normas de aprobación, ha previsto algunas medidas de coordinación entre planes en su art. 18. Así, cuando los instrumentos de ordenación territorial, urbanística, de recursos naturales y, en general, física, existentes resulten contradictorios con los PORN deberán adaptarse a estos.

En tanto dicha adaptación no tenga lugar, las determinaciones de los PORN se aplicarán, en todo caso, prevaleciendo sobre dichos instrumentos. Del mismo modo, los PORN 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 solo 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. De esta forma, como ha corroborado el Tribunal Constitucional, la planificación ecológica prevalece siempre sobre la urbanística o de ordenación del territorio, constituyendo "un límite para cualesquiera otros instrumentos de ordenación territorial y física" (STC 102/1995). La afirmación de esta primacía de la planificación ambiental sobre la ordenación del territorio parece responder, como ha señalado la doctrina (LOZANO, 2011: 330), a la percepción del fracaso de la ordenación del territorio como instrumento de protección ambiental.

Por último, señalar también que para evitar que el tiempo que transcurre hasta la declaración del espacio natural protegido pueda poner en peligro su efectividad, se prevé la actuación preventiva de la administración pública en el art. 23 LPNB. Así, cuando de las informaciones obtenidas por la Comunidad Autónoma se dedujera la existencia de una zona bien conservada, amenazada por un factor de perturbación que potencialmente pudiera alterar tal estado, se establecerá un régimen de protección preventiva consistente en la obligación de los titulares de los terrenos de facilitar información y acceso a los agentes de la autoridad y a los representantes de las Comunidades Autónomas, con el fin de verificar la existencia de los factores de perturbación. En el caso de confirmarse la presencia de factores de perturbación en la zona, que amenacen potencialmente su estado se iniciará de inmediato el PORN de la zona, de no estar ya iniciado, y ello sin perjuicio de la aplicación de algún régimen de protección, previo cumplimiento del trámite de audiencia a los interesados, información pública y consulta de las Administraciones afectadas.

Como instrumento de gestión de los espacios naturales, la LPNB prevé el Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG), en el que se fijan las normas generales de uso y gestión de los Parques. Su elaboración y aprobación corresponde a las Comunidades Autónomas (también en el caso de los Parques Nacionales, tal y como establece el art. 17 de la Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales, de conformidad con la doctrina de la STC 194/2004). Al igual que en el caso de los PORN, la LPNB prevé que los PRUG prevalecen sobre los instrumentos de planificación urbanística, debiendo revisarse de oficio por los órganos competentes la normativa urbanística cuando entre en contradicción con las determinaciones de los PRUG (art. 30.6).

Además de estos instrumentos de planeamiento ambiental que regulan la LPNB, las Comunidades Autónomas pueden aprobar otros instrumentos de

ordenación y gestión diferentes, siempre que estén previstos en su normativa sobre espacios naturales protegidos.

Es preciso señalar la posibilidad, muy habitual por otro lado, en la práctica, de que sobre un mismo espacio natural se den diferentes figuras de protección, en cuyo caso las normas reguladoras de los mismos, así como los mecanismos de planificación, deberán ser coordinados, al objeto de que los diferentes regímenes aplicables en función de cada categoría conformen un todo coherente (art. 28.2 LPNB)¹⁸.

Este régimen jurídico básico de los espacios naturales protegidos previsto en la LPNB debe completarse con el régimen adicional de protección establecido por las Comunidades Autónomas con competencias en la materia reconocidas en sus respectivos Estatutos de Autonomía¹⁹. Prácticamente todas las Comunidades Autónomas no solo han legislado en materia de espacios naturales protegidos sino que, respetando la legislación básica estatal, han establecido figuras adicionales de protección de los espacios naturales que se encuentran en su respectivo ámbito territorial²⁰. En el mismo sentido, la Comunidad Autónoma de Andalucía, como vamos a ver en el siguiente apartado.

18 Así sucede, por ejemplo, con el espacio natural de Doñana, catalogado como Parque Nacional, Parque Natural, Reserva de la Biosfera, Lugar de Interés Comunitario (LIC Doñana, LIC Doñana Norte y Oeste), Zona de Especial Protección para las Aves (ZEPA), Zona de Especial Protección de Importancia para el Mediterráneo (ZEPIIM) y Zona Húmeda de Importancia Internacional (RAMSAR).

19 Art. 11.1 del Estatuto de Autonomía para Asturias; art. 30.16 del Estatuto de Autonomía de Canarias; art. 25.7 del Estatuto de Autonomía para Cantabria; art. 32.2 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha; art. 71.8 del Estatuto de Autonomía de Castilla-León; art. 9.33 del Estatuto de Autonomía de Extremadura; art. 27.30 del Estatuto de Autonomía para Galicia; art. 9.1 del Estatuto de Autonomía de La Rioja; art. 27.9 del Estatuto de Autonomía de Madrid; art. 11.2 del Estatuto de Autonomía de Murcia; art. 50.1.d) de la Ley de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra; art. 11.1.a) del Estatuto de Autonomía para el País Vasco; así como el art. 22.1.1ª del Estatuto de Autonomía de Ceuta y art. 22.1.1ª del Estatuto de Autonomía de Melilla.

De igual manera, en los Estatutos de Autonomía reformados, el art. 57 del Estatuto de Autonomía para Andalucía; art. 71.21 del Estatuto de Autonomía de Aragón; art. 144 del Estatuto de Autonomía de Cataluña; art. 30.46 del Estatuto de Autonomía para las Islas Baleares, y art. 49.10 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

20 En este sentido, la Ley 5 (1994, junio 30), de creación del Consejo de Protección de la Naturaleza de Aragón y Ley 6 (1998, mayo 19), de Espacios Protegidos de Aragón; Ley 5 (1991, abril 5), de protección de Espacios Naturales de Asturias; Decreto legislativo 1 (2000, mayo 8), por el que se aprueba el texto refundido de las leyes de ordenación del territorio y Espacios Naturales Protegidos de Canarias; Ley 9 (1999, marzo 26), de Conservación de la naturaleza de Castilla-La Mancha; Ley 8 (1991, mayo 10), de Espacios Naturales de Castilla y León; Ley 12 (1985, julio 13), de Espacios Naturales de Cataluña; Ley 8 (1998, junio 26), de Conservación de la naturaleza y los Espacios Naturales, de Extremadura; Ley 2 (1991, febrero 14), para la Protección y regulación de la flora y fauna silvestres de Madrid; Ley 4 (1992, julio 30), de Ordenación y Protección del territorio de la Región de Murcia; Ley foral 9 (1996, junio 17), de Espacios Naturales de Navarra y

2. LA PROTECCIÓN DE LOS ESPACIOS NATURALES EN ANDALUCÍA

Andalucía regula sus espacios naturales protegidos en la 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. Con ella se aprueba el inventario de espacios naturales objeto de protección especial, se establecen medidas adicionales de protección, de gestión y de desarrollo socio-económico y se ordena la gestión de los recursos naturales de Andalucía y, en especial, de los espacios naturales a proteger, a cuyo fin la administración autónoma debe elaborar los planes de ordenación de los recursos naturales establecidos en la legislación básica del Estado. Como figuras de protección propias se recogen los Parajes Naturales, los Parques Periurbanos, las Reservas Naturales Concertadas y las Zonas de Importancia Comunitaria (art.2).

Los Parajes Naturales son aquellos que se declaren como tales por Ley del Parlamento de Andalucía, en atención a las excepcionales exigencias cualificadoras de sus singulares valores, y con la finalidad de atender a la conservación de su flora, fauna, constitución geomorfológica, especial belleza u otros componentes de muy destacado rango natural. La declaración de un Paraje Natural llevará aparejada su inclusión en el Inventario.

Se entiende por Parques Periurbanos aquellos espacios naturales situados en las proximidades de un núcleo urbano, hayan sido o no creados por el hombre, que sean declarados como tales con el fin de adecuar su utilización a las necesidades recreativas de las poblaciones en función de las cuales se declara. Estos serán declarados mediante Orden de la Consejería competente en materia de medio ambiente, de oficio o a instancia de los Ayuntamientos correspondientes, oído el Consejo Provincial de Medio Ambiente, Forestal y de Caza. La declaración conllevará la inclusión de los mismos en el Inventario.

Las Reservas Naturales Concertadas son aquellos predios que, sin reunir los requisitos objetivos que caracterizan las figuras declarativas anteriores y en la legislación básica estatal, merezcan una singular protección, y que sus propietarios insten de la administración ambiental la aplicación en los mismos de un régimen de protección concertado. A tal objeto, previo Acuerdo del Consejo de Gobierno, la Consejería competente en materia de medio ambiente podrá celebrar convenios de colaboración con los interesados, en los que se concretarán los distintos regímenes de protección aplicables y los usos permitidos, en atención a las características de cada predio en particular.

Ley foral 2 (1993, marzo 5), de Protección y gestión de la fauna silvestre y sus hábitats de Navarra; Ley 1 (1991, enero 30), de Espacios Naturales y régimen urbanístico de las áreas de especial protección de las Islas Baleares; Ley 16 (1994, junio 30), de Protección de la Naturaleza del País Vasco; Ley 11 (1994, diciembre 27), de Espacios Naturales protegidos de Valencia.

Las Zonas de Importancia Comunitaria, por su parte, son los espacios naturales protegidos que integran la red ecológica europea Natura 2000: Zonas de Especial Protección para las Aves y Zonas Especiales de Conservación.

En cuanto al régimen de protección de estos espacios, la legislación andaluza prohíbe como regla general toda actividad susceptible de alterar los elementos y la dinámica de los sistemas naturales de las reservas naturales, pudiéndose autorizar excepcionalmente aquellas actuaciones que tengan por finalidad la conservación y, si procede, la regeneración de las reservas naturales. De igual modo, queda prohibida la introducción, adaptación y multiplicación de especies no autóctonas de fauna y flora. Para acceder al interior de las reservas naturales será indispensable obtener la pertinente autorización administrativa (art. 9). En los parajes naturales podrán realizarse las actividades tradicionales que vinieran ejerciéndose siempre que no pongan en peligro los valores naturales objeto de protección (art. 10). Cualquier otra actuación en el interior de los parajes naturales deberá ser previamente autorizada. Tanto en las reservas como en los parajes naturales queda prohibida, con carácter general, la actividad cinegética y piscícola. Asimismo, los terrenos de las reservas naturales y parajes naturales quedan clasificados a todos los efectos como suelo no urbanizable objeto de protección especial (art. 15.1). En los monumentos naturales, por su parte, queda prohibido todo acto de menoscabo, deterioro o desfiguración de los mismos. Y el aprovechamiento de los recursos naturales de los parques periurbanos requerirá también previa autorización del órgano competente en materia de medio ambiente, que la otorgará siempre que sea compatible con la función recreativa de estos y con su régimen de protección.

No obstante, la legislación andaluza prevé la posibilidad de establecer un régimen más laxo de protección en los instrumentos de planificación y en las normas declarativas de estos espacios naturales protegidos, pues en ellas se podrá excepcionar del régimen de autorización aquellas actuaciones que no pongan en peligro los valores objeto de protección, estableciendo en cada caso las condiciones en que podrán realizarse. Igualmente, en el supuesto de que, por razones ambientales, la normativa de los PORN, los PRUG y los Planes de Ordenación del Territorio de Ámbito Subregional establezcan una prohibición que impida la realización de infraestructuras lineales, estas podrán implantarse siempre que resulten autorizables de acuerdo con los procedimientos de prevención y control ambiental previstos en la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental.

En cuanto a los órganos de gestión de los diferentes espacios naturales protegidos en Andalucía, se atribuye la administración y gestión a la Junta de Andalucía, a través de la Agencia de Medio Ambiente, y la elaboración y aprobación de los PORN al Consejo de Gobierno. No obstante, debemos señalar que la Agencia de Medio Ambiente ha sido recientemente convertida en la Agencia de Medio Ambiente y Agua, una agencia pública empresarial, adscrita a la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, que presta servi-

cios esenciales en materia de medio ambiente y agua en el territorio andaluz, especialmente con motivo de las situaciones de emergencia que se declaren. Su objeto es la realización, por sí o a través de entidades públicas o privadas en las que participe, de actividades relacionadas con la protección, conservación, regeneración o mejora del medio ambiente y del agua, así como cualquier otra actividad que sea presupuesto, complemento, desarrollo o consecuencia de lo anterior. La Agencia es fruto de la reordenación del sector público de la Junta de Andalucía que se ha llevado a cabo a mediante el Decreto Ley 5/2010 de 27 de julio. Sus Estatutos han sido aprobados por Decreto 104/2011 de 19 de abril, por el que se establecen la organización y el régimen jurídico y de funcionamiento de la Agencia.

Aun así, en la gestión y administración de los parajes naturales y las reservas naturales, existirá un órgano colegiado consultivo de ámbito provincial, con las competencias y funciones que se determinen a través de Decreto del Consejo de Gobierno. Y en los parques naturales relacionados en el inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía existirá una Junta Rectora como órgano colegiado de participación con la Consejería de Medio Ambiente. Esta Junta Rectora tendrá funciones de control, vigilancia y participación ciudadana, y velará por el cumplimiento de la normativa reguladora del Parque Natural, podrá promover futuras ampliaciones de sus límites, propondrá normas para una más eficaz defensa de sus valores ecológicos, promoverá el desarrollo sostenible, tanto en el interior como en el entorno del Parque Natural y, en resumen, realizará cuantas gestiones estime positivas y necesarias para el espacio natural. Asimismo, además de velar por el cumplimiento del correspondiente PRUG, deberá aprobarlo provisionalmente, así como sus revisiones.

Por último, en los parajes y reservas naturales, así como en los parques naturales, puede nombrarse un conservador de los espacios naturales protegidos (art. 21), pudiendo recaer sobre una misma persona el cargo de conservador de varios espacios naturales protegidos cuando estos se hallen en un mismo ámbito territorial, una misma unidad geográfica o cuando se den otras circunstancias que, para la efectividad de la gestión, así lo justifique.

Es preciso señalar, como poníamos de manifiesto al principio de este trabajo, que el régimen jurídico de los espacios naturales protegidos en España y, en particular, en la Comunidad Autónoma andaluza, se caracteriza por la existencia, quizás, de demasiadas figuras de protección, tal y como ha sido detectado por organismos internacionales, como la Unión Internacional de Conservación de la Naturaleza (UICN), que aboga por el establecimiento de un número limitado de categorías de protección que permita la equiparación entre espacios protegidos, el análisis comparado de los sistemas de protección de la naturaleza y una identificación más precisa de cuáles son los objetivos de los espacios protegidos a nivel mundial. De hecho, en la séptima Conferencia de las partes del Convenio sobre Diversidad Biológica se atendió a la necesidad de adoptar un sistema único de clasificación internacional para las

áreas protegidas. Parece necesaria, pues, una reordenación de la tipología de espacios naturales, sobre todo en España, donde al desmesurado número de figuras de protección contribuye, sin duda, la disparidad de figuras existentes en cada Comunidad Autónoma, muchas de las cuales comparten los mismos objetivos y régimen jurídico, variando solo la denominación según la Comunidad Autónoma de que se trate.

3. LA RED NATURA 2000

3.1 La Directiva Hábitats y la Directiva Aves

La Red Natura 2000, creada con las Directivas Hábitats 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992 y Aves 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979²¹, pretende la constitución de una red ecológica que integre todos los espacios naturales que ofrezcan valores ambientales especiales, ya sea porque sus ecosistemas sean representativos de cada uno de los distintos hábitats europeos, o se trate de ecosistemas únicos, o amenazados de desaparición, o bien, en razón a la importancia de las especies que alberguen. Se trata, en definitiva, de comprometer a los Estados miembros en la preservación de sus patrimonios naturales.

Dentro de esta red ecológica europea debemos diferenciar dos figuras de protección: las Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA) y las Zonas Especiales de Conservación (ZEC) (art. 3, Directiva 92/43/CEE). Las ZEPA son áreas de protección para la conservación de las aves silvestres consideradas de vital importancia dentro de la Unión Europea, ya sea porque son importantes en sus ciclos de reproducción, porque son áreas interesantes para su alimentación o porque están situadas en lugares estratégicos que faciliten su migración. El grupo de especies protegidas en estos espacios son las aves silvestres recogidas en el Anexo I de la Directiva Aves y las aves migratorias de llegada regular.

En cuanto al procedimiento para su declaración, solo es necesaria su aprobación por el Estado miembro y su preceptiva comunicación a la Comisión Europea. Este sencillo procedimiento choca con el proceso de declaración de una ZEC, para el que la Directiva Hábitats prevé un complejo procedimiento administrativo en el que intervienen diferentes administraciones públicas, como vamos a ver.

Las ZEC, por su parte, son espacios que pretenden proteger y conservar, por un lado, los hábitats de interés comunitario debido a su rareza y a su valor ecológico (recogidos en el Anexo I de la Directiva Hábitats) y, por otro, las especies de flora y fauna de interés comunitario por su singularidad y la impor-

21 Derogada por la Directiva 2009/147/CE (noviembre 30), relativa a la conservación de las aves silvestres.

tancia que tienen en la concepción del espacio natural silvestre (recogidas en el Anexo II de la Directiva). Su declaración se hace en tres etapas. Primero, cada Estado miembro prepara una lista de lugares con hábitats naturales y especies de fauna y flora silvestres. A partir de esas listas nacionales y de acuerdo con los Estados miembros, la Comisión elabora una lista de lugares de importancia comunitaria para cada una de las nueve regiones biogeográficas de la UE (alpina, atlántica, del Mar Negro, boreal, continental, macaronésica, mediterránea, panónica y estépica). Y por último, en un plazo máximo de seis años tras la selección de un emplazamiento como lugar de importancia comunitaria (LIC), el Estado miembro interesado designa el lugar como ZEC.

Por tanto, cada Estado contribuye a la constitución de la Red Natura 2000 en función de la representación que tengan en su territorio los tipos de hábitats naturales y los hábitats de especies que figuran en los anexos I y II de la Directiva Hábitats, así como por las especies de aves que viven normalmente en estado salvaje en el territorio de dicho Estado y que se recogen en el Anexo I de la Directiva Aves.

Una vez declarado un espacio natural como ZEC, los Estados miembros deben fijar las medidas de conservación necesarias que implicarán, en su caso, adecuados planes de gestión, específicos a los lugares o integrados en otros planes de desarrollo, y las apropiadas medidas reglamentarias, administrativas o contractuales, que respondan a las exigencias ecológicas de los tipos de hábitats naturales y de las especies presentes en los lugares. Además, se adoptarán las medidas apropiadas para evitar el deterioro de los hábitats naturales y de los hábitats de especies, así como las alteraciones que repercutan en las especies que hayan motivado la designación de las zonas.

Asimismo, 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 las autoridades nacionales competentes solo 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. 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.

Ahora bien, en caso de que el lugar considerado albergue un tipo de hábitat natural y/o una especie prioritarios, únicamente se podrán alegar considera-

ciones 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.

Este régimen de protección y conservación, previsto en el art. 6 de la Directiva Hábitats, será también de aplicación a las ZEPA para evitar la contaminación o el deterioro de los hábitats, así como las perturbaciones que afecten a las aves, según lo previsto en el art. 7 de la misma, sin perjuicio de las singularidades propias de su régimen de protección que vienen impuestas por la Directiva Aves. En concreto, las especies de aves que viven en estado salvaje y que se recogen en el Anexo I de la Directiva Aves, así como sus huevos, nidos y hábitats –ampliación del objeto de protección introducida con la Directiva 2009/147/CE, 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres– serán objeto de medidas de conservación especiales en cuanto a su hábitat, con el fin de asegurar su supervivencia y su reproducción en su área de distribución. En este sentido se tendrán en cuenta:

- a. Las especies amenazadas de extinción.
- b. Las especies vulnerables a determinadas modificaciones de sus hábitats.
- c. Las especies consideradas como raras porque sus poblaciones son escasas o porque su distribución local es limitada.
- d. Otras especies que requieran una atención particular debido al carácter específico de su hábitat.

Con respecto a las especies migratorias cuya llegada sea regular, los Estados miembros tomarán medidas semejantes teniendo en cuenta las necesidades de protección según sus áreas de reproducción, de muda y de invernada y de las zonas de descanso en sus áreas de migración. A tal fin, se asignará una particular importancia a la producción de las zonas húmedas y muy especialmente a las de importancia internacional. Asimismo, incluso fuera de las ZEPA, los Estados miembros se esforzarán en evitar la contaminación o el deterioro de los hábitats de las aves.

Es preciso señalar que el régimen jurídico de la Red Natura 2000, integrado por la Directiva Hábitats y la Directiva Aves, exige una labor de interpretación conjunta de ambas directivas que en ocasiones presenta algunas dificultades en la protección de estos espacios naturales. Así, por ejemplo, el carácter antiformalista en la declaración de las ZEPA ha originado que muchos países no hayan asumido la obligación de su declaración y no informen a la Comisión Europea sobre los espacios que cumplen los requisitos para ser ZEPA, lo que supone una inejecución del Derecho comunitario por los Estados miembros, ante la que la Comisión ha tramitado procedimientos de infracción contra los

Estados²², que en muchas ocasiones se han visto seguidos de procedimientos judiciales ante el TJUE, como, por ejemplo, el procedimiento seguido contra España por no declarar las Marismas de Santoña como ZEPA²³. Esta situación nos ha llevado a que exista un doble régimen jurídico en la protección de las ZEPA, pues, por un lado, están las ZEPA declaradas y, por otro, las ZEPA que reúnen los requisitos exigidos por la normativa vigente, pero que aún no han sido declaradas por los Estados miembros, y a las que el Tribunal de Justicia Europeo les ha otorgado un régimen de protección propio, ya que hay que tratarlas como si fueran ZEPA declaradas, pero siéndoles de aplicación tan solo el régimen de protección que para ellas establece la Directiva de Aves Silvestres (artículo 4, apartados 1, 2 y 4), es decir, sin aplicación del régimen de protección establecido en la Directiva Hábitats²⁴.

Por otro lado, la Directiva Aves regula las acciones encaminadas a la protección de las aves, como la obligación de declarar ZEPA para las aves silvestres (arts. 3 y 4), establecer medidas de conservación en las ZEPA (arts. 4 y 14), la obligación por parte de los Estados de la declaración de ZEPA y su unión a una red coherente (art. 4.3) y la obligación de estos de impedir el deterioro de especies fuera de los límites de las ZEPA (art. 4.4); mientras que la Directiva Hábitats regula acciones encaminadas a la protección tanto de las ZEC como de las ZEPA. Así, la obligación de los Estados de crear las listas de los lugares de importancia comunitaria (LIC) para posteriormente declararlas como ZEC (art.

- 22 El procedimiento de infracción está previsto en el art. 258 del TFUE y consta de tres fases:
1. La Comisión dirige una "carta de emplazamiento" al Estado Miembro en la que denuncia el retraso o la infracción en el cumplimiento, haciéndole las observaciones pertinentes y fijando un plazo para que el Estado conteste ofreciendo explicaciones de su conducta o rectificando la misma.
 2. Si el Estado no responde o su respuesta no es satisfactoria, la Comisión dirige al Estado un "dictamen motivado" en el que expone de forma detallada los motivos de la reclamación y ofrece nuevamente al Estado afectado un plazo para poner término al origen de la infracción.
 3. Si el Estado no se atiene a lo dispuesto en este dictamen en el plazo señalado, la Comisión podrá presentar un recurso por incumplimiento ante el Tribunal de Justicia, donde los jueces deciden si se ha producido una infracción del derecho de la Unión Europea y, en tal caso, declara el incumplimiento del Estado y le ordena que adopte las medidas necesarias para remediar esta situación. En esta fase no se aplica ninguna sanción, pero si el Estado infractor no acata la resolución del TJUE, la Comisión puede volver a remitir el caso al Tribunal para que imponga una multa.
- 23 Que finalizó con la Sentencia del TJUE (1993, agosto 2) en la que se condena a España por incumplimiento de sus obligaciones en virtud del Tratado CEE, en contra de lo dispuesto en el art. 4 de la Directiva 79/409/CEE del Consejo (abril 2), relativa a la conservación de las aves silvestres. Esta fue la primera condena medioambiental del TJUE a España.
- 24 Así, por ejemplo, las sentencias del TJUE (1999, marzo 18), sobre el Estuario del Sena; (1999, noviembre 25), sobre Marais Potevin; (2003, febrero 27), sobre la no transposición del régimen de protección de ZEPA en la Región Flamenca; (2005, octubre 27), sobre la Laguna de Messolongi.

4), la obligación de establecer medidas de conservación para estas (art.6), la obligación de evitar el deterioro de los hábitats y las especies de los espacios LIC, ZEPA y ZEC (arts. 4, 6 y 12), y la obligación de someter a evaluación las repercusiones de determinados planes y proyectos (art.6.3). Sin embargo, del análisis conjunto de ambas directivas observamos cómo determinadas acciones protectoras previstas para los hábitats no tienen una regulación específica para las aves. Así, por ejemplo, se prevé la vigilancia sobre los hábitats y sus especies (art. 11 Directiva Hábitats), pero no la vigilancia sobre las especies de aves; no se contempla tampoco la posibilidad de revocar la declaración de ZEPA y su consiguiente exclusión de la Red Natura, algo sí previsto para las ZEC en el art. 9 de la Directiva Hábitats que contempla la posibilidad de estudiarse el cambio de categoría de una ZEC cuando así lo justifique la evolución natural registrada como resultado de la vigilancia; o en fin, se regulan especies prioritarias para protegerlas frente a los planes y proyectos en los hábitats, pero no se determinan las especies prioritarias de aves que necesitan de esa protección en las ZEPA.

Todo ello hace que nos planteemos la necesidad de ajustar el régimen jurídico de la Red Natura, especialmente en lo que se refiere a los diferentes niveles de protección que para las ZEC y las ZEPA recogen las directivas. Habría que analizar si una regulación única, unitaria y armonizada de ambas figuras sería conveniente en estos momentos.

3.2 La Red Natura 2000 en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad

Aunque la transposición de la Directiva Aves a nuestro ordenamiento jurídico interno se produjo con la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre (en adelante, LCEN), y la de la Directiva Hábitats con el Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, por el que se establecen medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, podemos afirmar que la integración de la Red Natura 2000 en el Derecho ambiental español no se produce hasta la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (en adelante, LPNB)²⁵, que dedica el

25 Y ello, porque la transposición de ambas directivas comunitarias, a juicio de la Comisión Europea, no se hicieron de forma correcta. Así, la LCEN, en lo relativo a la transposición de la Directiva Aves, no contemplaba las ZEPA como figura de protección ni establecía un régimen general de protección para las aves tanto en el interior como en el exterior de las ZEPA, lo que obligó a su modificación por la Ley 53 (2002, diciembre 30), de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, y por la Ley 43 (2003, noviembre 21), de Montes. El Real Decreto 1997/1995 (diciembre 7), por el que se traspuso la Directiva Hábitats, por su parte, no recogía las medidas de conservación de los hábitats y sus especies tal y como preveía la norma comunitaria, lo que, unido a la actualización de los

tercer capítulo del Título II a la Red Ecológica Europea Natura 2000, entendida como "una red ecológica coherente compuesta por los Lugares de Importancia Comunitaria, hasta su transformación en Zonas Especiales de Conservación, dichas Zonas Especiales de Conservación y las Zonas de Especial Protección para las Aves, cuya gestión tendrá en cuenta las exigencias económicas, sociales y culturales, así como las particularidades regionales y locales" (art. 41.1).

Además, para el legislador español, los LIC, las ZEC y las ZEPA tienen la consideración de espacios protegidos, con la denominación de espacio protegido Red Natura 2000, si bien con el alcance y las limitaciones que las Comunidades autónomas establezcan en su legislación y en los correspondientes instrumentos de planificación. No obstante, el Ministerio de Medio Ambiente, con la participación de las Comunidades autónomas, es el encargado de elaborar, en el marco del Plan Estratégico Estatal del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, las directrices de conservación de la Red Natura 2000 que constituirán el marco orientativo para la planificación y gestión de dichos espacios.

Es preciso destacar que la Ley, en su art. 42, define los LIC como "aquellos espacios del conjunto del territorio nacional o de las aguas marítimas bajo soberanía o jurisdicción nacional, incluidas la zona económica exclusiva y la plataforma continental, aprobados como tales, que contribuyen de forma apreciable al mantenimiento o, en su caso, al restablecimiento del estado de conservación favorable de los tipos de hábitat naturales y los hábitat de las especies de interés comunitario, que figuran respectivamente en los Anexos I y II de la Ley, en su área de distribución natural", y establece el procedimiento a seguir hasta que un LIC se convierte en ZEC, pero sin definir a las ZEC, ya que se trata de dos figuras que protegen el mismo espacio natural en distintos momentos. Sin embargo, resulta llamativo que el legislador estatal opte por definir los LIC y no las ZEC, máxime cuando los LIC se configuran en la Directiva Hábitats como una figura provisional y de carácter transitorio.

En cuanto al procedimiento de declaración de las ZEC, son las CCAA las que elaboran, con base en los criterios establecidos en el Anexo III de la Ley y a la información científica pertinente, una lista de lugares situados en sus respectivos territorios que puedan ser declarados como zonas especiales de conservación. Esta propuesta, que indicará los tipos de hábitats naturales y las especies autóctonas de interés comunitario existentes en dichos lugares, se somete al trámite de información pública y el Ministerio de Medio Ambiente

anexos de la Directiva europea con motivo de la adhesión de Austria, Finlandia y Suecia a la UE a través de la Directiva 97/62/CE, del Consejo (octubre 27), por la que se adapta al progreso científico y técnico la Directiva 92/43/CEE, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de fauna y flora silvestres, obligó a España a aprobar el Real Decreto 1193/1998 (junio 12), por el que se modifica el Real Decreto 1997/1995 (diciembre 7), por el que se establecen medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres.

propone la lista a la Comisión Europea para su aprobación como Lugar de Importancia Comunitaria.

Ahora bien, según el art. 42.2, desde el momento que se envíe al Ministerio de Medio Ambiente la lista de los espacios propuestos como Lugares de Importancia Comunitaria, para su traslado a la Comisión Europea, estos pasarán a tener un régimen de protección preventiva que garantice que no exista una merma del estado de conservación de sus hábitats y especies hasta el momento de su declaración formal. Además, el envío de la propuesta de un espacio como Lugar de Importancia Comunitaria conlleva que, en el plazo máximo de seis meses, debe hacerse público en el boletín oficial de la administración competente sus límites geográficos, los hábitats y especies por los que se declararon cada uno, los hábitats y especies prioritarios presentes y el régimen preventivo que se les aplicará.

Una vez aprobadas o ampliadas las listas de Lugares de Importancia Comunitaria por la Comisión Europea, estos serán declarados por las Comunidades autónomas correspondientes como Zonas Especiales de Conservación lo antes posible y como máximo en un plazo de seis años, junto con la aprobación del correspondiente plan o instrumento de gestión. Para fijar la prioridad en la declaración de estas Zonas se atenderá a la importancia de los lugares, al mantenimiento en un estado de conservación favorable o al restablecimiento de un tipo de hábitat natural de interés comunitario o de una especie de interés comunitario, así como a las amenazas de deterioro y destrucción que pesen sobre ellas, todo ello con el fin de mantener la coherencia de la Red Natura 2000.

Las ZEPA, por su parte, se definen como "los espacios del territorio nacional y de las aguas marítimas bajo soberanía o jurisdicción nacional, incluidas la zona económica exclusiva y la plataforma continental, más adecuados en número y en superficie para la conservación de las especies de aves incluidas en el anexo IV de la Ley y para las aves migratorias de presencia regular en España" (art. 43). Para su protección, serán declaradas como ZEPA, estableciéndose en ellas medidas para evitar las perturbaciones y de conservación especiales en cuanto a su hábitat, para garantizar su supervivencia y reproducción. Para el caso de las especies de carácter migratorio que lleguen regularmente a territorio español, se tendrán en cuenta las necesidades de protección de sus áreas de reproducción, alimentación, muda, invernada y zonas de descanso, atribuyendo particular importancia a las zonas húmedas y muy especialmente a las de importancia internacional. Su declaración corresponde a las CCAA previo procedimiento de información pública, debiendo publicarse en los respectivos diarios oficiales, incluyendo información sobre sus límites geográficos, los hábitats y especies por los que se declararon cada uno. Además, las CCAA deberán notificar sus ZEPA declaradas al Ministerio de Medio Ambiente a efectos de su comunicación a la Comisión Europea (art. 44).

En cuanto a las medidas de conservación de la Red Natura 2000, son también las CCAA las competentes para fijar las medidas de conservación necesarias,

que respondan a las exigencias ecológicas de los tipos de hábitats naturales y de las especies presentes en las ZEC y en las ZEPA. No obstante, el legislador estatal establece, con carácter básico, las siguientes:

- a. Planes o instrumentos de gestión adecuados, específicos a los lugares o integrados en otros planes de desarrollo que incluyan, al menos, los objetivos de conservación del lugar y las medidas apropiadas para mantener los espacios en un estado de conservación favorable.
- b. Medidas reglamentarias, administrativas o contractuales apropiadas.
- c. Medidas, en especial en los planes o instrumentos de gestión, adecuadas para evitar el deterioro de los hábitats naturales y de los hábitats de las especies, así como las alteraciones que repercutan en las especies que hayan motivado la designación de estas áreas.
- d. Medidas necesarias para evitar el deterioro o la contaminación de los hábitats fuera de la Red Natura 2000.
- e. Evaluación de las repercusiones en el lugar de cualquier plan, programa 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 o proyectos, lo que se realizará de acuerdo con las normas que sean de aplicación, de acuerdo con lo establecido en la legislación básica estatal y en las normas adicionales de protección dictadas por las Comunidades Autónomas, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de dicho lugar.

Resultan de interés los efectos que pueden derivarse de la evaluación de las repercusiones que un plan, programa o proyecto puede tener sobre una ZEC o una ZEPA. Así, según el art. 44.4, los órganos competentes para aprobar o autorizar los planes, programas o proyectos solo podrán manifestar su conformidad con los mismos tras haberse asegurado de que no causará perjuicio a la integridad del lugar en cuestión y, si procede, tras haberlo sometido a información pública. En caso de que la evaluación de las repercusiones en el lugar sean negativas, y a falta de soluciones alternativas, debiera realizarse el plan, programa o proyecto por razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica, las administraciones públicas competentes tomarán cuantas medidas compensatorias sean necesarias para garantizar que la coherencia global de Natura 2000 quede protegida. Además, la concurrencia de razones imperiosas de interés público de primer orden solo podrá declararse para cada supuesto concreto mediante una ley o mediante acuerdo del Consejo de Ministros, cuando se trate de planes, programas o proyectos que deban ser aprobados o autorizados por la Administración General del Estado, o del órgano de gobierno de la Comunidad autónoma.

La adopción de dichas medidas compensatorias deberá comunicarse a la Comisión Europea y se llevará a cabo, en su caso, durante el procedimiento de evaluación ambiental de planes y programas y de evaluación de impacto ambiental de proyectos, de acuerdo con lo dispuesto en la normativa aplicable. Dichas medidas se aplicarán en la fase de planificación y ejecución que determine la evaluación ambiental (art. 44.5).

No obstante, en caso de que el lugar albergue un tipo de hábitat natural y/o una especie prioritaria (recogidas en los anexos I y II de la Ley), únicamente se podrán alegar consideraciones relacionadas con la salud humana y la seguridad pública; relativas a consecuencias positivas de primordial importancia para el medio ambiente u otras razones imperiosas de interés público de primer orden, previa consulta a la Comisión Europea, para poder aprobar o autorizar el plan, programa o proyecto. Asimismo, la realización o ejecución de cualquier plan, programa o proyecto que pueda afectar negativamente a especies incluidas en los anexos II o IV que hayan sido catalogadas como en peligro de extinción, únicamente se podrá llevar a cabo cuando, en ausencia de otras alternativas, concurren las mismas causas previstas para los hábitats o especies prioritarios.

La ley también prevé que para mejorar la coherencia ecológica y la conectividad de la Red Natura 2000, las Comunidades autónomas, en el marco de sus políticas medioambientales y de ordenación territorial, deben fomentar la conservación de corredores ecológicos y la gestión de aquellos elementos del paisaje y áreas territoriales que resultan esenciales o revistan primordial importancia para la migración, la distribución geográfica y el intercambio genético entre poblaciones de especies de fauna y flora silvestres (art. 46).

Las funciones de vigilancia y seguimiento del estado de conservación de los tipos de hábitats y las especies de interés comunitario, y en especial de los tipos de hábitats naturales y especies prioritarios, así como de las especies de aves que se enumeran en el Anexo IV, corresponden a las CCAA, las que comunicarán cada año (siempre que ello sea técnicamente posible) al Ministerio de Medio Ambiente los cambios que se hayan producido en los mismos a efectos de su reflejo en el Inventario Español del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. Asimismo, las CCAA remitirán al Ministerio de Medio Ambiente información sobre las medidas de conservación adoptadas, la evaluación de sus resultados y las propuestas de nuevas medidas a aplicar, al objeto de que el Ministerio pueda remitir a la Comisión Europea, cada tres y seis años respectivamente, los informes nacionales exigidos por las directivas comunitarias 79/409/CEE y 92/43/CE reguladoras de las zonas de la Red Natura 2000.

Por último, el legislador español permite la descatalogación total o parcial de un espacio incluido en Red Natura 2000, si bien solo podrá proponerse cuando así lo justifiquen los cambios provocados en el mismo por la evolución natural, científicamente demostrada. Además, el procedimiento de descatalogación incorporará un trámite de información pública, previo a la remisión de la propuesta a la Comisión Europea.

3.3 La Red Natura 2000 en la Comunidad Autónoma de Andalucía

Cada Comunidad Autónoma ha tenido que incorporar las figuras de protección de la Red Natura 2000 en su legislación sobre espacios naturales, máxime cuando a ellas corresponde no solo la propuesta de los LIC y la declaración de las ZEC y ZEPA, sino también la aprobación y ejecución de sus instrumentos de gestión y conservación. No obstante, como vamos a ver, ese proceso de armonización de las legislaciones autonómicas ha sido dispar.

Así, mientras que algunas Comunidades Autónomas han optado por integrar la Red Natura 2000 a través de normas de carácter reglamentario²⁶, otras han incorporado estos espacios naturales aprobando leyes específicas, ya sea bien modificando o bien derogando sus leyes generales sobre espacios naturales protegidos²⁷. No obstante, aquellas Comunidades Autónomas que han ejercido sus competencias legislativas sobre espacios naturales con posterioridad a la aprobación de las Directivas Hábitats y Aves, han regulado los espacios de la Red Natura 2000 junto con el resto de espacios naturales en sus leyes sobre la materia²⁸.

La Comunidad Autónoma de Andalucía, por su parte, regula sus espacios naturales en la Ley 2/1989, de 18 de julio, por la cual se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección, no incluyéndose la Red Natura 2000 hasta el año 2003 a través de la Ley 18/2003, de 29 de diciembre, mediante la cual se aprueban medidas fiscales y administrativas.

La mayoría de las Comunidades Autónomas han integrado el régimen jurídico de la Red Natura 2000 tal y como ha sido traspuesto en la legislación

26 Como, por ejemplo, la Comunidad Autónoma de Asturias a través del Decreto 38 (1994, mayo 19), que desarrolla el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Asturias (PORN); la Comunidad Autónoma de Castilla y León mediante el Decreto 6 (2011, febrero 10), por el que se establece el procedimiento de evaluación de las repercusiones sobre la Red Natura 2000 de aquellos planes, programas o proyectos desarrollados en el ámbito territorial de la Comunidad de Castilla y León.

27 Así, por ejemplo, la Ley 9 (2006, diciembre 23), por la que se modifica la Ley 8 (1998, junio 26), de Conservación de la Naturaleza y de Espacios Naturales de Extremadura; la Ley 5 (2005, mayo 26), para la Conservación de los Espacios de relevancia ambiental, de la Comunidad Autónoma de Islas Baleares, que modifica la Ley 1 (1991), de Espacios Naturales y régimen urbanístico de las Áreas de Especial Protección de las Islas Baleares; la Ley 1 (2010, marzo 11), de modificación de la Ley 16 (1994, junio 30), de Conservación de la Naturaleza del País Vasco, o la Ley 11 (1994, diciembre 27), de Espacios Naturales Protegidos de la Comunidad Valenciana, que deroga la Ley 5 (1988, junio 24), Reguladora de los Parajes Naturales de la Comunidad Valenciana.

28 Es el caso de la Ley 9 (1999, mayo 26), de Conservación de la Naturaleza de Castilla-La Mancha; la Ley 9 (2001, agosto 21), de Conservación de la Naturaleza de Galicia; la Ley 4 (2003, marzo 26), de Conservación de Espacios Naturales de La Rioja, y de la Ley Foral 9 (1996, junio 17), de Espacios Naturales de Navarra.

básica del Estado. Sin embargo, algunas Comunidades Autónomas han sido más innovadoras y han creado sus propias figuras de protección para integrar los espacios naturales de la citada red. Es el caso de Castilla-La Mancha que crea la figura de "Zonas Sensibles para las ZEC y ZEPA" (art. 55, Ley 9/1999, Mayo 26)²⁹; Galicia que establece la "Zona de Especial Protección de los Valores Naturales" (ZEPVN) (art. 16, Ley 9/2001, Agosto 21)³⁰; La Rioja, que introduce la "Zona Especial de Conservación de Importancia Comunitaria" (ZECIC) (art. 17, Ley 4/2003, Marzo 26)³¹; o Andalucía, que hace lo mismo con la "Zona de Importancia Comunitaria" (ZIC), como vamos a ver.

En efecto, la Comunidad Autónoma andaluza crea una figura propia para designar a los espacios naturales protegidos que integran la red ecológica europea Natura 2000: las Zonas de Importancia Comunitaria, en las que se incluyen las Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA) y las Zonas de Especial Conservación (ZEC). Las ZEPA se definen como los "espacios delimitados para el establecimiento de medidas de conservación especiales con el fin de asegurar la supervivencia y la reproducción de las especies de aves y declarados como tales de acuerdo con lo dispuesto en esta Ley y en la normativa estatal y comunitaria", y las ZEC como los "espacios delimitados para garantizar el mantenimiento o, en su caso, el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los tipos de hábitats naturales de interés comunitario y de los hábitats de las especies de interés comunitario y declarados como tales de acuerdo con lo dispuesto en esta Ley y en la normativa estatal y comunitaria" (art. 2.1.d) de la Ley 2/1989).

La declaración de ambas áreas corresponde al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, debiendo garantizarse en todo caso la participación social a través de los trámites de información pública y audiencia. En el decreto de declaración se establecerán, de acuerdo con las exigencias y objetivos comunitarios, las medidas de conservación adecuadas para evitar el deterioro de los hábitats naturales y garantizar su mantenimiento en un estado de conservación favorable, así como aquellas que eviten las afecciones significativas a las especies objeto de protección, en particular de las aves, para garantizar su supervivencia, descanso y reproducción. Estas medidas podrán establecerse, en su caso, mediante planes de ordenación y gestión específicos.

No obstante, en el ámbito territorial de un espacio natural protegido podrán coexistir varios regímenes de protección, si así lo requieren sus características particulares y resulta necesario para la plena consecución de los objetivos establecidos, debiéndose en tales casos establecer las medidas necesarias que aseguren la compatibilidad de los mismos. Así, en el supuesto de que la de-

29 De Conservación de la Naturaleza de Castilla-La Mancha.

30 De Conservación de la Naturaleza de Galicia.

31 De Conservación de Espacios Naturales de La Rioja.

limitación de la ZEPA o ZEC coincidiese con el ámbito territorial de cualquier otro espacio natural a proteger, el procedimiento y competencia para su declaración y el régimen de protección y gestión será el previsto en la normativa vigente para la correspondiente figura declarativa, sin perjuicio de su necesaria identificación como Zona de Importancia Comunitaria y de determinar su régimen de protección de acuerdo con las exigencias y objetivos comunitarios.

Llama la atención que el legislador andaluz se limite a definir las ZEPA y las ZEC y a establecer la coordinación entre estas figuras y otras figuras declarativas existentes sobre el mismo entorno natural, sin regular su régimen de protección. Pero es más, obsérvese que ni siquiera define los LIC ni mucho menos su régimen jurídico, algo cuestionable máxime cuando, desde la constitución de un LIC hasta su conversión en ZEC pueden transcurrir hasta 6 años, durante los que tanto el legislador comunitario como el estatal prevén un régimen de protección preventivo. Dado el carácter básico de la regulación estatal, esta será de aplicación en cuanto al procedimiento de declaración de los LIC, las ZEC y las ZEPA, así como en cuanto al régimen de protección previsto para dichas figuras.

V. LOS LUGARES DE INTERÉS COMUNITARIO (LIC): ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE SU PROTECCIÓN JURÍDICA

Como hemos visto, la Red Natura 2000 constituye la puesta en marcha por la Unión Europea de una red ecológica para proteger la biodiversidad por medio del mantenimiento, conservación o restablecimiento, en un estado de conservación adecuado de los hábitats naturales y de las especies de flora y fauna que habitan en ellos, así como de las especies de aves silvestres.

Para ello, se crean dos figuras jurídicas de protección de los espacios naturales y de las especies de aves silvestres que integran la Red Natura 2000: las ZEC y las ZEPA. No obstante, dado el complejo procedimiento de designación de las ZEC que establece la Directiva Hábitats, se contempla una figura de protección intermedia: los LIC. Es cierto que se trata de una figura de carácter transitorio hasta su conversión definitiva en ZEC, pero las singulares características que poseen junto con la atribución de un régimen de protección preventivo al espacio natural, los convierten en una tercera categoría merecedora de distinción.

Es más, entendemos que el régimen jurídico de los LIC en España presenta en nuestros días algunas cuestiones de interés necesitadas de atención por la doctrina. Entre ellas, por ejemplo, el hecho de que los LIC sean una figura de protección de carácter transitorio implica que solo puede ofrecer al espacio natural una debilitada protección preventiva que difícilmente puede garantizar el estado de conservación del entorno natural cuando dicha protección se prolonga durante mucho tiempo. Más bien, dicho régimen de protección facilita la pérdida de los hábitats y las especies. Por otro lado, se detecta una

deficiente regulación de esta figura en nuestro ordenamiento jurídico, siendo regla general la ausencia de regulación específica sobre los LIC en las leyes autonómicas sobre espacios naturales protegidos, lo que obliga a aplicar la legislación básica dictada por el Estado. Algo que no deja de sorprendernos máxime cuando son las Comunidades Autónomas las que detentan el grueso de las competencias declarativas y ejecutivas sobre los LIC. Asimismo, los espacios naturales declarados LIC suelen coincidir con otras figuras de protección de carácter estatal o autonómico declaradas con anterioridad y que cuentan con sus propios y específicos instrumentos de gestión, lo que suele presentar problemas de coordinación entre las diferentes figuras y las medidas de conservación a adoptar. La posibilidad de obtener financiación europea para la gestión de los LIC también constituye un tema no exento de problemática, sobre todo en tiempos como los que corren, cuando el contexto de crisis económica dificulta el acceso a ayudas económicas de la Unión Europea por los Estados miembros. A estas y otras cuestiones nos dedicamos en los siguientes apartados.

1. DELIMITACIÓN JURÍDICA DE LOS LIC

La Directiva Hábitats define a estos espacios en su artículo 1.k) como “un lugar que, en la región o regiones biogeográficas a las que pertenece, contribuya de forma apreciable a mantener o restablecer un tipo de hábitat natural de los que se citan en el Anexo I o una especie de las que se enumeran en el Anexo II en un estado de conservación favorable y que pueda de esta forma contribuir de modo apreciable a la coherencia de Natura 2000 tal como se contempla en el artículo 3, y/o contribuya de forma apreciable al mantenimiento de la diversidad biológica en la región o regiones biogeográficas de que se trate”.

Obsérvese que la Directiva comunitaria recoge una definición de los LIC muy similar a la de ZEC, definida en el art. 1.l) como “un lugar de importancia comunitaria designado por los Estados miembros mediante un acto reglamentario, administrativo y/o contractual, en el cual se apliquen las medidas de conservación necesarias para el mantenimiento o el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los hábitats naturales y/o de las poblaciones de las especies para las cuales se haya designado el lugar”. Ello no es de extrañar pues las ZEC y los LIC son espacios naturales que reúnen las mismas características, siendo la fase del procedimiento declarativo en el que se encuentran lo único que los diferencia.

La LPNB, por su parte, se hace eco de esta definición en su art.42, en el que se definen los LIC como “aquellos espacios del conjunto del territorio nacional o de las aguas marítimas bajo soberanía o jurisdicción nacional, incluidas la zona económica exclusiva y la plataforma continental, aprobados como tales, que contribuyen de forma apreciable al mantenimiento o, en su caso, al restablecimiento del estado de conservación favorable de los tipos de hábitat naturales y los hábitat de las especies de interés comunitario, que figuran res-

pectivamente en los Anexos I y II de la Ley, en su área de distribución natural". El legislador estatal puntualiza en su definición que el LIC puede ser un espacio ubicado tanto en el territorio nacional como en la zona marítimo-terrestre. La puntualización es importante, ya que, como vimos al analizar el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la materia, si bien todas las competencias ejecutivas en las que se integran las declarativas y de gestión están atribuidas a las Comunidades Autónomas, cuando el espacio natural se extiende por la zona marítimo-terrestre, para que la competencia sea autonómica se requiere que exista continuidad ecológica del ecosistema marino con el espacio natural terrestre objeto de protección. A sensu contrario, la competencia para la declaración y gestión de dichos espacios naturales protegidos será estatal en aquellos supuestos en los que no exista continuidad ecológica con el espacio natural terrestre protegido.

Ello nos lleva a afirmar que sobre los LIC serán las Comunidades Autónomas las competentes para proponer su inclusión como LIC a la Comisión Europea y para adoptar las medidas necesarias para su conservación y gestión, siempre que no se trate de LIC sobre espacios marinos sin continuidad con el espacio terrestre, en cuyo caso, la declaración y gestión será competencia estatal.

2. PROCEDIMIENTO DE DECLARACIÓN DE UNA ZEC

En el proceso para la declaración de una ZEC podemos diferenciar tres fases o etapas. Conviene que nos detengamos en ellas al objeto de poder visualizar dónde se encuadran los LIC dentro de la Red Natura 2000. Así, podemos distinguir:

1. Primera fase: fase previa en la que cada Estado debe realizar a escala nacional una evaluación científica precisa de todos los hábitats y especies de interés comunitario. En el caso del Estado español, cada Comunidad Autónoma debe, siguiendo los criterios señalados en el Anexo III de la Directiva Hábitats, proponer una lista de LIC, acompañando cada propuesta de lugar con una amplia ficha y la correspondiente cartografía. Las Comunidades Autónomas deben entregar dichas propuestas al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, que envía las propuestas a la Comisión Europea según el calendario existente para cada región biogeográfica. La Directiva establecía que esta primera fase debía desarrollarse entre junio de 1992 y junio de 1995. No obstante, dicho plazo ha sido incumplido por la mayoría de los Estados. En nuestro caso, la gran mayoría de las Comunidades Autónomas habían entregado dichos listados en los primeros meses de 1998.
2. Segunda fase: de concertación, la Comisión Europea, con la ayuda del Centro Temático de la Naturaleza, de la Agencia Europea de Medio Ambiente, y "de común acuerdo con cada uno de los Estados miembros"

seleccionará los definitivos LIC que integren la Red Natura 2000. Para realizar dicha designación se celebrarán las reuniones de las regiones biogeográficas que sean necesarias (en principio dos por cada región). En dichas reuniones se comprobará si las propuestas de LIC realizadas por los Estados miembros recogen todos los lugares necesarios para la conservación de los hábitats y las especies, y si los límites geográficos de los lugares propuestos son adecuados. La directiva establecía que esta fase debía desarrollarse entre junio de 1995 y junio de 1998.

3. Tercera fase: en esta fase se produce la aprobación definitiva de los LIC y la designación de las ZEC. Una vez aprobadas las listas de los LIC por la Comisión Europea, los Estados miembros, y en el caso de España, las Comunidades Autónomas deben declarar las ZEC y establecer las medidas necesarias de protección y gestión lo antes posible y como máximo en el plazo de seis años.

Este complejo procedimiento de declaración de las ZEC justifica que antes de que un espacio natural sea protegido por dicha figura, el mismo espacio natural sea nombrado como LIC a la espera de ser declarados ZEC. Este proceso puede dilatarse en el tiempo, por lo que, sin duda, es necesario proteger a estos espacios hasta su declaración final como ZEC.

3. CLASIFICACIÓN DE LOS LIC

De las diferentes etapas que hemos señalado en el apartado anterior podemos extraer diferentes tipos de LIC. Así, podríamos diferenciar entre:

- a. Los LIC seleccionados por los Estados miembros y propuestos a la Comisión Europea.
- b. Los LIC declarados oficialmente por la Comisión Europea.
- c. Los LIC no propuestos por los Estados.

Las tres tipologías se encuentran previstas en la Directiva Hábitats. En concreto, el art. 4.1 regula los LIC que propone cada Estado miembro a la Comisión Europea (art. 4.1)³²; el art. 4.2 regula la lista de LIC aprobados por la

32 La Directiva Hábitats establece: "Tomando como base los criterios que se enuncian en el Anexo III (etapa 1) y la información científica pertinente, cada Estado miembro propondrá una lista de lugares con indicación de los tipos de hábitats naturales de los enumerados en el Anexo I y de las especies autóctonas de las enumeradas en el Anexo II existentes en dichos lugares. Para las especies animales que requieran un territorio extenso, los mencionados lugares corresponderán a los lugares concretos, dentro de la zona de distribución natural de esas especies, que presenten los elementos físicos o biológicos esenciales para su vida y reproducción. Para las especies acuáticas que requieran territorios extensos, sólo se propondrán lugares de estas características en caso de que exista una zona claramente

Comisión Europea (art. 4.2)³³, y el art. 5 regula el supuesto excepcional de LIC no propuestos por los Estados pero que a juicio de la Comisión Europea se trata de lugares que cuentan con hábitats naturales o especies prioritarias, y basándose en estudios científicos fehacientes, es necesario el mantenimiento y la conservación de estos hábitats y especies. En este caso, se llevará a cabo un procedimiento de concertación bilateral entre el Estado y la Comisión, con el fin de contrastar los datos científicos de ambas partes. Si no se llegara a un acuerdo, la Comisión propone al Consejo la selección del lugar como LIC, siendo en este caso el Consejo el que, por unanimidad, debe adoptar una decisión (art. 5)³⁴.

delimitada que albergue los elementos físicos y biológicos esenciales para su vida y reproducción. 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.

"La lista se remitirá a la Comisión en el curso de los tres años siguientes a la notificación de la presente Directiva, junto con la información relativa a cada lugar. Dicha información incluirá un mapa del lugar, su denominación, su ubicación, su extensión, así como los datos resultantes de la aplicación de los criterios que se especifican en el Anexo III (etapa 1) y se proporcionará de acuerdo con un formulario que elaborará la Comisión con arreglo al procedimiento contemplado en el artículo 21".

- 33 La Directiva Hábitats establece: "Tomando como base los criterios que se enuncian en el Anexo III (etapa 2) y en el marco de cada una de las cinco regiones biogeográficas que se mencionan en el inciso iii) de la letra c) del artículo 1 y del conjunto del territorio a que se refiere el apartado 1 del artículo 2, la Comisión, de común acuerdo con cada uno de los Estados miembros, redactará un proyecto de lista de lugares de importancia comunitaria, basándose en las listas de los Estados miembros, que incluya los lugares que alberguen uno o varios tipos de hábitats naturales prioritarios o una o varias especies prioritarias.

"Aquellos Estados miembros en los que los lugares que alberguen uno o varios tipos de hábitats naturales prioritarios y una o varias especies prioritarias representen más del 5% del territorio nacional podrán solicitar, con el acuerdo de la Comisión, que los criterios enumerados en el Anexo III (etapa 2) se apliquen de un modo más flexible con vistas a la selección del conjunto de los lugares de importancia comunitaria de su territorio.

"La lista de lugares seleccionados como lugares de importancia comunitaria, en la que se harán constar los lugares que alberguen uno o varios tipos de hábitats naturales prioritarios o una o varias especies prioritarias, será aprobada por la Comisión mediante el procedimiento mencionado en el artículo 21".

- 34 La Directiva Hábitats establece: "1. En aquellos casos excepcionales en los que la Comisión compruebe que un lugar que albergue un tipo de hábitat natural o una especie prioritarios y que, basándose en informaciones científicas pertinentes y fiables, considere indispensable para el mantenimiento de dicho tipo de hábitat natural o para la supervivencia de dicha especie prioritaria, no está incluido en la lista nacional contemplada en el apartado 1 del artículo 4, se iniciará un procedimiento de concertación bilateral entre dicho Estado miembro y la Comisión con el fin de cotejar los datos científicos utilizados por ambas partes.

"2. Si al término de un período de concertación no superior a seis meses persistiere la discrepancia, la Comisión presentará al Consejo una propuesta relativa a la selección del lugar como lugar de importancia comunitaria.

"3. El Consejo decidirá por unanimidad en un plazo de tres meses a partir de la recepción de la propuesta.

4. PROTECCIÓN JURÍDICA DE LOS LIC

Cada tipología de LIC presenta una protección jurídica diferente. En este sentido, sobre los LIC seleccionados por los Estados y propuestos a la Comisión Europea la Directiva Hábitats no establece ningún régimen de protección, pues deberá ser la normativa de cada Estado miembro la que fije las medidas de protección que deban adoptarse. Este es el criterio que mantiene también el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que entiende que a las listas nacionales propuestas por los Estados hay que otorgarles un cierto régimen de protección que les permita conservar sus valores naturales por si se diera el caso de que lleguen a formar parte de la Red Natura 2000 (Sent. 2005, enero 13)³⁵.

Sobre esta categoría de LIC, la LPNB establece que desde el momento en que se envíe por las Comunidades Autónomas al Ministerio de Medio Ambiente la lista de los espacios propuestos como LIC, para su traslado a la Comisión Europea, estos pasarán a tener un régimen de protección preventiva que garantice que no exista una merma del estado de conservación de sus hábitats y especies hasta el momento de su declaración formal. Además, el envío de la propuesta de un espacio como LIC conllevará, en el plazo máximo de seis meses, hacer público en el boletín oficial de la administración competente sus límites geográficos, los hábitats y especies por los que se declararon cada uno, los hábitats y especies prioritarios presentes y el régimen preventivo que se les aplicará (art. 42.2).

En puridad, los LIC propuestos por los Estados miembros a la Comisión Europea no son verdaderos LIC, sino más bien lugares incluidos en las listas nacionales por reunir los requisitos exigidos por la normativa para ser LIC. En cualquier caso, el régimen de protección preventiva que para ellos prevé la LPNB se limita a obligar a las Comunidades Autónomas a garantizar que no se produzca una merma en el estado de conservación de los hábitats y las especies que se quiere proteger. El modo como el estado de conservación quedará garantizado en cada caso será competencia de las Comunidades Autónomas. En este sentido, debemos destacar que la legislación autonómica se caracteriza, con carácter general, por no establecer ninguna medida de garantía del estado de conservación de los espacios que se proponen para ser aprobados como LIC. Por tanto, tendremos que acudir a la publicación, en el boletín ofi-

³⁵ "4. Durante el período de concertación y en espera de una decisión del Consejo, el lugar de que se trate se someterá a las disposiciones del apartado 2 del artículo 6".

35 (Asunto C-117/03), el Tribunal de Justicia Europeo afirma: "En cuanto a los lugares que pueden clasificarse como lugares de importancia comunitaria, que figuran en las listas nacionales remitidas a la Comisión, y, en especial, a los lugares en los que existen tipos de hábitats naturales prioritarios o especies prioritarias, los Estados miembros están obligados a adoptar, en virtud de la Directiva 92/43, medidas de protección apropiadas, visto el objetivo de conservación perseguido por la Directiva, para proteger el interés ecológico pertinente que dichos lugares tienen a nivel nacional".

cial correspondiente, de la propuesta de LIC para conocer no solo sus límites geográficos, los hábitats y especies por los que se quiere declarar LIC, y los hábitats y especies prioritarios presentes en el mismo, sino también el régimen preventivo de aplicación.

En cambio, a los LIC declarados oficialmente por la Comisión Europea a través de las listas de las diferentes regiones biogeográficas, les resulta de aplicación el régimen de protección previsto en los apartados 2, 3 y 4 del art. 6 de la Directiva Hábitats. Es decir, sobre este tipo de LIC se deben adoptar todas las medidas necesarias para evitar el deterioro de los hábitats naturales y hábitats de especies, así como las alteraciones que repercutan en las especies que hayan motivado la declaración de la zona, en la medida en que dichas alteraciones puedan tener un efecto apreciable en lo que respecta a los objetivos de la Directiva. Igualmente, se deberán evaluar los efectos que cualquier plan o proyecto, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, pueda tener sobre los citados lugares, ya sea individualmente o en combinación con otros planes y proyectos. Así, las autoridades nacionales competentes solo 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. No obstante, 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.

Si atendemos a la protección que la LPNB ofrece a los LIC oficiales en España, llama la atención que el art. 45.8 recoja que "desde el momento en que el lugar figure en la lista de Lugares de Importancia Comunitaria aprobada por la Comisión Europea, éste quedará sometido a lo dispuesto en los apartados 4, 5 y 6 de este artículo". Pues ello significa que a los LIC oficiales aprobados por la Comisión Europea solo les resulta de aplicación en España las medidas de evaluación de las repercusiones que un determinado plan o proyecto puedan producir en un momento determinado sobre el LIC, sin que sean de aplicación las medidas de evitación del deterioro o alteración del hábitats o las especies, recogidas en el apartado 2 del art. 45. No cabe duda que esto contradice lo previsto en la Directiva Hábitats, pero, además, supone una merma significativa en el régimen de protección preventiva de los LIC, pues si no se establecen

medidas para evitar el deterioro o alteración de los hábitats o especies que se quieren proteger, difícilmente se conseguirá mantener el estado de conservación de los espacios naturales durante el tiempo que transcurre hasta su designación definitiva con ZEC. De hecho, resulta chocante que a la lista de LIC propuestos, que todavía no son LIC oficiales se les imponga como medida de protección preventiva la garantía de que no se produce una merma en el estado de conservación de los hábitats y las especies, y en los LIC oficiales no se contemple una medida similar.

Por último, si se trata de LIC no propuestos por los Estados pero que a juicio de la Comisión Europea cuentan con hábitats naturales o especies prioritarias, sobre los que hay que tramitar un procedimiento de concertación bilateral entre el Estado y, en su caso, esperar una decisión del Consejo, el régimen de protección se limita a la adopción de las medidas necesarias para evitar el deterioro de los hábitats naturales y hábitats de especies, así como las alteraciones que repercutan en las especies que hayan motivado la declaración de la zona como LIC.

La LPNB no regula esta tipología de LIC, por lo que tampoco contempla posibles medidas de protección. En nuestra opinión, entendemos que cuando se trate de este supuesto excepcional de LIC sometidos a un procedimiento de concertación entre el Estado y la Comisión Europea, dado que dicho procedimiento se inicia por ser la Comisión la que entiende que se trata de lugares que cuentan con hábitats naturales o especies prioritarias que necesitan protección, debiera ser la propia Comisión Europea la que asumiera la adopción de las medidas necesarias para evitar el deterioro y las alteraciones de los hábitats naturales y hábitats de especies. Sin embargo, del tenor literal del art. 6.2 de la Directiva se deduce que dichas medidas corresponde adoptarlas a los Estados miembros.

5. INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DE LOS LIC

Es cierto que ni la Directiva Hábitats ni la legislación básica dictada por el Estado regulan instrumentos de gestión específicos para recoger las medidas de protección preventiva de los LIC. Los correspondientes instrumentos de gestión deberán aprobarse junto con la declaración del espacio natural como ZEC, según deriva del art. 42.3 de la LPNB. En el mismo sentido, la Directiva Hábitats establece con respecto a las ZEC que los Estados miembros fijarán las medidas de conservación necesarias que implicarán, en su caso, adecuados planes de gestión, específicos a los lugares o integrados en otros planes de desarrollo (art. 6.1). No obstante, parece claro que, aunque la normativa no lo contemple, el régimen de protección de los LIC debe recogerse en algún documento que cuente con las suficientes garantías de publicidad y ejecutividad. De hecho, el que en la práctica la mayoría de los LIC coincidan con otras figuras de protección de carácter estatal o autonómico que cuentan con

su correspondiente PORN y, en su caso, PRUG, hace que nos planteemos si se garantiza la protección de los LIC simplemente con la adaptación de los instrumentos de gestión existentes previamente a los objetivos de conservación que pretenden conseguirse con la declaración del espacio natural como LIC o si, por el contrario, sería necesario elaborar y aprobar un instrumento de gestión específico que recoja las medidas de protección del espacio natural declarado LIC, algo que parece claro en el caso de que el LIC no coincida con ninguna otra figura de protección.

Parece que el legislador andaluz ha optado por la primera opción, pues en el art. 2.2 se establece que "en el ámbito territorial de un espacio natural protegido podrán coexistir varios de los regímenes de protección establecidos en el apartado anterior, si así lo requieren sus características particulares y resulta necesario para la plena consecución de los objetivos de la presente Ley, debiéndose en tales casos establecer las medidas necesarias que aseguren la compatibilidad de los mismos. En el supuesto de que la delimitación de la Zona de Especial Protección para las Aves o Zona Especial de Conservación coincidiese con el ámbito territorial de cualquier otro espacio natural a proteger, el procedimiento y competencia para su declaración y el régimen de protección y gestión será el previsto en la normativa vigente para la correspondiente figura declarativa, sin perjuicio de su necesaria identificación como Zona de Importancia Comunitaria y de determinar su régimen de protección de acuerdo con las exigencias y objetivos comunitarios".

No obstante, creemos que este tipo de gestión compartida entre diferentes figuras de protección podría conllevar algunas dificultades, como, por ejemplo, a la hora de zonificar el espacio, pues habrá que hacer coincidir los límites geográficos de espacio Natura 2000 y el espacio declarado con anterioridad; o el que los instrumentos de gestión previamente vigentes no suelen contar con medidas de protección específicas para la conservación de hábitats y especies de interés comunitario, lo que implicaría la necesidad de tramitar un nuevo procedimiento de aprobación de los planes de gestión, en el que participen todos los agentes implicados. Sería conveniente la elaboración por la Administración General del Estado de unas directrices básicas que clarifiquen estas cuestiones en materia de planificación de los espacios naturales, pues, de lo contrario, difícilmente podrá garantizarse la coherencia ecológica entre los espacios naturales.

Es cierto que en octubre de 2011 habían sido aprobadas por el Ministerio de Medio Ambiente las Directrices de Conservación de la Red Natura 2000 (Reso. 2011, septiembre 21)³⁶, algo que resultaba obligado por el art. 41.3 de la LPNB que facultaba al Ministerio de Medio Ambiente para que, con la par-

36 De la Secretaría de Estado de Cambio Climático, por la que se publican los acuerdos de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente en materia de patrimonio natural y biodiversidad.

ticipación de las Comunidades autónomas, elaborara unas directrices de conservación de la Red Natura 2000 en el marco del Plan Estratégico Estatal del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, las cuales, aprobadas mediante acuerdo de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, serían el marco orientativo para la planificación y gestión de dichos espacios.

Estas directrices son un conjunto de recomendaciones puestas a disposición de las administraciones públicas competentes para la planificación y gestión de los espacios Red Natura 2000. En ellas se refleja básicamente la práctica habitual utilizada en la elaboración de instrumentos de gestión de áreas protegidas, incorporando, no obstante, algunas cuestiones específicas de la Red Natura 2000, recogidas de los documentos técnicos y de interpretación que la Comisión Europea ha ido elaborando desde la aprobación de la Directiva Hábitat. Su finalidad es que los instrumentos de gestión de la Red Natura 2000 se elaboren con una lógica técnica que responda a los objetivos de conservación que se pretenden alcanzar. En este contexto, los instrumentos de gestión se configuran como el marco en el cual las diferentes administraciones pueden promover una forma de desarrollo económico y social acorde con los requerimientos de conservación. Para ello, se establece que el instrumento de gestión contendrá, al menos, la delimitación geográfica de su ámbito territorial, el diagnóstico de los elementos de la biodiversidad de interés comunitario presentes en el lugar (o ausentes del mismo desde fechas recientes, por causas identificables), incluyendo su estado de conservación, las presiones y amenazas, sus objetivos explícitos de conservación y/o restauración, las actividades de gestión para la consecución de esos objetivos, incluyendo las referidas a la integración de las actividades compatibles, su seguimiento y evaluación y, por último, la valoración económica y las prioridades de la gestión. Adicionalmente, los instrumentos de gestión podrán incorporar, en su caso, aspectos relacionados con la zonificación espacial o referidos a la coherencia de la Red, así como en su caso a los mecanismos contractuales que pudieran establecerse.

No obstante, y aunque las directrices de conservación son susceptibles de aplicación a diferentes niveles, pues pueden ser aplicadas tanto a instrumentos de gestión que abarquen varios espacios Red Natura 2000 de una Región Biogeográfica como a instrumentos cuyo ámbito de aplicación sea un solo espacio Red Natura 2000, pasando por situaciones intermedias que agrupen espacios por la tipología de sus tipos de hábitat, de sus especies principales o por otro tipo de criterios que faciliten la gestión, no han reparado, sin embargo, en ninguna de las cuestiones que venimos planteando.

De hecho, la ausencia de regulación sobre el contenido de los instrumentos de gestión para los LIC y las ZEC, lleva a que en la práctica nos encontremos con planes para las ZEC que son los mismos que fueron aprobados antes como medida de gestión y conservación de los LIC; con planes aprobados para LIC que son tan exhaustivos y completos como los propios de las ZEC, y que cuentan con inventario y diagnóstico previo, plan de actuación, cronograma,

presupuesto, programa de seguimiento, etc.³⁷, o con planes de gestión que se limitan a regular de forma poco específica determinadas actividades, principalmente en el ámbito de zonas marinas, como el tránsito marino, la pesca, el fondeo, el buceo, etc., pero sin prever ningún tipo de seguimiento de las actividades ni de la evolución de los niveles ecológicos³⁸.

Asimismo, habría que analizar si es conforme a los objetivos de protección y conservación de la naturaleza aprobar un mismo instrumento de gestión para distintos espacios naturales³⁹, pues si se trata de diferentes espacios naturales, entendemos que cada uno tendrá sus propias características y singularidades, lo que hace necesario un plan de gestión propio y específico para cada espacio, con independencia de su posible definición genérica de los objetivos a cumplir para todos los espacios sobre los que recae, en materias como aprovechamientos, uso público, investigación, infraestructuras, etc.

6. FINANCIACIÓN EUROPEA DE LOS LIC

En la Directiva Habitats no están definidos los mecanismos de financiación de la red Natura 2000. En ella tan solo se establece que los Estados miembros deben presentar a la Comisión, junto con sus propuestas relativas a los lugares susceptibles de ser designados como ZEC, las estimaciones de lo que consideren necesario en relación con la cofinanciación comunitaria para permitirles cumplir sus obligaciones, es decir, para poder adoptar las medidas de conservación necesarias (incluidos los planes de gestión) para los lugares de la Red Natura 2000. Ante dichas estimaciones de gasto, la Comisión, de acuerdo con el Estado miembro de que se trate, evaluará la financiación necesaria, incluida la cofinanciación, para la aplicación de las medidas de conservación, teniendo en cuenta, entre otras cosas, la concentración en el territorio del Estado miembro de hábitats naturales prioritarios y/o especies prioritarias y

37 Es el caso del Plan de Gestión del LIC-ZEPA Lagunas del Canal de Castilla aprobado por Reso (2010, diciembre 27), de la Dirección General del Medio Natural, por la que se aprueba el Plan de Gestión de las Zonas Húmedas del Canal de Castilla, publicado en el Boletín Oficial de Castilla y León (2010, diciembre 28).

38 Es el caso de algunos planes de gestión aprobados por la Comunidad Autónoma de Islas Baleares. Así, por ejemplo, el Decreto 34 (2007, marzo 30), por el cual se aprueba el Plan de Gestión del Lugar de Importancia Comunitaria (LIC) es Vedrà-es Vedranell, el Decreto 35 (2007, marzo 30), por el cual se aprueba el Plan de Gestión del Lugar de Importancia Comunitaria (LIC) la Mola; el Decreto 37 (2007, marzo 30), por el cual se aprueba el Plan de Gestión del Lugar de Importancia Comunitaria (LIC) Illots de Ponent d'Eivissa, y el Decreto 38 (2007, marzo 30), por el cual se aprueba el Plan de Gestión del Lugar de Importancia Comunitaria (LIC) Tagomago.

39 Es el caso de los espacios naturales del Torcal de Antequera, Los Reales de Sierra Bermeja, Sierra Crestellina y el Desfiladero de los Gaitanes, declarados ZEC por Decreto 222 (2013, noviembre 5), de la Junta de Andalucía, y para los que se ha aprobado un único Plan de Ordenación de los Recursos Naturales.

las cargas que impliquen, para cada Estado miembro, las medidas que se requieran. Y de acuerdo con esa evaluación, la Comisión adoptará, teniendo en cuenta las fuentes de financiación disponibles con arreglo a los pertinentes instrumentos comunitarios, un marco de acción prioritaria de las medidas que deban adoptarse y que supongan cofinanciación cuando el lugar haya sido designado ZEC (art. 8).

Esta indefinición en los mecanismos de financiación llevó a la Comisión Europea, en su comunicado sobre la financiación de la Red Natura 2000 (COM 2004 431 Final, 15 de julio de 2004), a proponer la opción de integración como mecanismo de financiación de Red Natura 2000, es decir que las necesidades de financiación se integren en los diferentes fondos comunitarios. Así, la cofinanciación para la perspectiva financiera 2007-2013, debe acomodarse a los instrumentos europeos existentes. Entre las razones de esta opción financiera se destacan:

- Garantizar que la gestión de los espacios Natura 2000 sea parte de políticas más amplias de gestión de territorios de la UE. De esta forma, las tierras agrícolas dentro de los espacios Natura 2000 formarán parte del apoyo financiero de la Política Agraria Común y las intervenciones estructurales serán parte de las políticas de desarrollo regional y rural. Este enfoque complementario permitirá que los espacios de la Red Natura 2000 jueguen su papel en la protección de la biodiversidad de Europa mejor que si los espacios Natura 2000 aparecen aislados o diferentes desde un contexto más amplio de la política.
- Permitirá que los Estados miembros establezcan prioridades y desarrollen políticas y medidas que reflejen sus especificidades nacionales y regionales.
- Evitará que los diferentes instrumentos de financiación comunitarios se dupliquen y sobrepongan y las complicaciones administrativas y costes de transacción que suelen estar asociados con dicha duplicidad.

Además, a juicio de la Comisión Europea, las previsiones en los nuevos fondos 2007-2013 abren la posibilidad de disponer de mucha más financiación para proyectos sobre naturaleza, ya que las necesidades de fondos de Natura 2000 han sido claramente identificadas en todas las regulaciones de fondos presentadas por la comisión. Sin embargo, para garantizar que las oportunidades ofrecidas por los fondos comunitarios sean aprovechadas, las autoridades nacionales y regionales que planean los programas de fondos, junto con los gestores de los espacios y territorios Natura 2000, deben pensar cada vez más cómo los objetivos de conservación de la naturaleza y la gestión de Natura 2000 se pueden integrar en el concepto más amplio de desarrollo regional, rural y marino.

Los principales instrumentos de financiación de la UE que serán aplicados durante el periodo 2007-2013 son:

- a. Los Fondos Estructurales (Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).
- b. El Fondo de Cohesión.
- c. El Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER).
- d. El Fondo Europeo de la Pesca (FEP).
- e. El Instrumento Financiero para el Medioambiente (LIFE+).
- f. El 7º Programa Marco de Investigación (7PM).

No obstante, y aunque sería interesante analizar las actuaciones de la Red Natura 2000 que efectivamente han sido financiadas con alguna de estas ayudas económicas europeas, parece que la aportación económica de estos fondos no es suficiente para financiar los costes de la gestión de la Red Natura 2000 en España. Así se puso de manifiesto por el propio Ministerio de Medio Ambiente en el año 2002 en el "Informe relativo a los resultados para España del Cuestionario de Financiación de red Natura 2000 preparado por el grupo de expertos sobre el artículo 8 de la Directiva Habitats"⁴⁰. En él se pone de manifiesto que los distintos fondos europeos aportarán como mucho el 25% de las estimaciones financieras de gasto para España calculadas en 1.300 millones de euros al año. Además, los fondos estructurales solo dedican el 10,8% de las medidas que podrían financiar la red Natura 2000 de forma efectiva y el Fondo para el desarrollo rural apuesta básicamente por el apoyo a la agricultura de regadío, cuando lo que se necesita es un apoyo real a la agricultura de secano de alto valor ambiental. En efecto, una gran parte de nuestros secanos (cereales, dehesas o prados y pastos con ganadería extensiva) albergan hábitats y especies en peligro de desaparición y forman parte de la red Natura 2000. En estas explotaciones apenas se usan pesticidas y fertilizantes y, con prácticas agrarias adecuadas, son las que mayor potencial tienen para proteger suelo y agua, frenar el declive de la biodiversidad ligada a la agricultura y luchar contra el cambio climático. A pesar de ello, el millón de explotaciones de secano existentes recibe escasas ayudas si se compara con las percibidas por las de regadío. Si a esto añadimos sus menores rendimientos y la presión para transformarlas a otros usos, nos encontramos con el declive actual de la agricultura de secano.

Además, el fondo para proyectos LIFE es el único destinado íntegramente a actividades relacionadas con la temática ambiental. Gran parte de las necesidades de la Red Natura 2000 podría ser financiado con este fondo. Este fondo

40 El texto completo puede consultarse en: http://www.redeuroparc.org/Guia_Natura_2000_doc/inf_espanol_financ_rn2000.pdf.

tiene un presupuesto de 2.143.409.000 euros para el período comprendido entre el 1 de enero de 2007 y el 31 de diciembre de 2013. El 40% de este presupuesto se destina al ámbito de la naturaleza y la biodiversidad y entre las medidas que puede financiar se encuentran:

- a. Diagnóstico previo para la designación de LIC.
- b. Planes de gestión para los espacios Natura 2000.
- c. Seguimiento del estado de conservación.
- d. Planes de acción dirigidos a la conservación de las especies y los hábitats.
- e. Extensión de la Red Natura 2000 a las zonas marinas.
- f. Adquisición de terrenos siempre que contribuyan a mantener o restaurar la integridad de un lugar Natura 2000 y los terrenos adquiridos sean reservados a largo plazo a usos compatibles con los objetivos perseguidos por la Red Natura 2000.

En consecuencia, si en la práctica solo el fondo para proyectos LIFE posibilita la financiación directa de actuaciones sobre los espacios naturales de la Red Natura 2000, parece necesario reflexionar sobre las vías de financiación posibles y estudiar la necesidad de apostar por la creación de un fondo europeo específico dedicado a la financiación de este tipo de proyectos.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ALENZA GARCÍA, J.F. (2001). *Manual de Derecho ambiental*. Pamplona: Ed. Universidad Pública de Navarra.
- ALLI TURRILLAS, J.C. (2008). *La protección jurídica de la biodiversidad (sistema para la salvaguarda de los espacios y de las especies naturales)*. Montecorvo, 2ª ed.
- ALONSO GARCÍA, E. (1993). *El Derecho Ambiental de la Comunidad Europea*, 2 vols., Cuadernos de Estudios Europeos. Madrid: Civitas.
- BETACOR RODRÍGUEZ, A. (2010). "Nuevas tendencias en el Derecho ambiental", en *Revista General de Derecho Administrativo*, n.º 25.
- CALVO CHARRO, M. (2004). *Escritos de Derecho Ambiental*. Valencia: Ed. Tirant lo Blanch.
- CASALS AMETLLER, D. (1997). "La polémica jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de espacios naturales protegidos: competencias estatales versus competencias autonómicas", en *Revista de Administración Pública*, n.º 142.
- DELGADO PIQUERAS, F. (2003). "El régimen jurídico básico de la planificación ambiental", en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n.º 4.

- EMBED IRUJO, A. (dir.) (2008). *El derecho a un medio ambiente adecuado*. Madrid: Iustel.
- ESTEVE PARDO, J. (2008). *Derecho del medio ambiente*, 2ª ed. Madrid: Marcial Pons.
- GARCÍA NAVARRO, J. (2003). "Planificación y Gestión de Parques Naturales: conservación y disfrute", en *Revista interdisciplinaria de Gestión Ambiental*, n.º 52.
- GARCÍA URETA, A. (1999). *Espacios naturales protegidos*, Instituto Vasco de Administración Pública.
- JIMÉNEZ JAÉN, A. (2000). *El Régimen jurídico de los espacios naturales protegidos*. Madrid: Ed. Mc. Graw Hill.
- JUSTE RUIZ, J. (1999). *Derecho internacional del medio ambiente*. Madrid: McGraw-Hill.
- KRAMER, L. (1999). *Derecho Ambiental y Tratado de la Comunidad Europea*. Madrid: Ed. Marcial Pons.
- LOPERENA ROTA, D. (2004). "Desarrollo sostenible y biodiversidad", en *Revista de Derecho Ambiental*. Monografía que recoge las *Actas del V Congreso Nacional de Derecho Ambiental*. Navarra: Thomson-Aranzadi.
- LÓPEZ RAMÓN, F. (2009). *Política ecológica y pluralismo territorial (ensayo sobre los problemas de articulación de los poderes públicos para la conservación de la biodiversidad)*. Madrid: Marcial Pons.
- LOZANO CUTANDA, B. (2011). *Administración y Legislación Ambiental*. Ed. Dykinson.
- MARTÍN MATEO, R. (1995). "La tutela de la biodiversidad", en *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 86.
- MARTÍN MATEO, R. (1997). *Tratado de Derecho Ambiental*, vol. III. Recursos naturales. Trivium.
- MARTÍNEZ MORALES, P. y SEVILLA MERINO, I. (1983). "Las competencias en materia de protección del medio ambiente", en *Revista de Estudios de Vida Local*, n.º 220, Madrid.
- MEDIAVILLA CABO, J.V. (2002). *El régimen jurídico de los planes de ordenación de los recursos naturales*. Madrid: Montecorvo.
- MULERO MENDIGORRI A. (2002). *La protección de los espacios naturales en España: antecedentes, contrastes territoriales, conflictos y perspectivas*. Madrid.
- PIZARRO NEVADO, R. (2010). "Crónica de jurisprudencia: recursos naturales, Directiva Hábitats: tipos de espacios protegidos, procedimiento de declaración, medidas preventivas de protección", en *Revista General de Derecho Administrativo*, n.º 25.

PLAZA MARTÍN, C. (2005). *Derecho Ambiental de la Unión Europea*. Valencia: Ed. Tirant Lo Blanch.

PRIEUR, M. (2011). *Droit de l'environnement*. París: Dalloz, 6ª ed.

SOSA WAGNER, F. (1983). "Espacios naturales protegidos y Comunidades Autónomas", en *Rev. Española de Derecho Administrativo*, n.º 38.

VERA JURADO, D. J. (coord.) (2005). *Derecho ambiental de Andalucía*. Madrid: Ed. Tecnos.

VERA JURADO, D. J. y ÁLVAREZ GONZÁLEZ, E.M. (coords.) (2009). *Competencias ambientales de las entidades locales en Andalucía*. Granada: Ed. CEMCI.

VERA JURADO, D. J. (2008). "Medio ambiente", en MUÑOZ MACHADO, S. y REBOLLO PUIG, M. (coords.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*.