CLASIFICACIÓN, CATEGORIZACIÓN Y CALIFICACIÓN DEL SUELO EN LOS ESPACIOS PROTEGIDOS DE LA RED NATURA 2000

XXXV Curso Superior de Estudios Territoriales y Urbanísticos. Primer año.

Alumno: Emilio Diez de Revenga Martínez

Tutor: José Mª Rodríguez de Santiago

Septiembre 2013

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

SUBDIRECCIÓN DE PROGRAMAS FORMATIVOS EN ADMINISTRACIÓN LOCAL

XXXV CURSO SUPERIOR DE ESTUDIOS TERRITORIALES Y URBANÍSTICOS. PRIMER AÑO.

CLASIFICACIÓN, CATEGORIZACIÓN Y CALIFICACIÓN DEL SUELO EN LOS ESPACIOS PROTEGIDOS DE LA RED NATURA 2000

Alumno: Emilio Diez de Revenga Martínez

Tutor: José Mª Rodríguez de Santiago

Septiembre 2013

ÍNDICE

1. Introducción. La idea de partida. 4

2. El proceso de clasificación, categorización y calificación del suelo en la Red Natura 2000. 7

2.1. El problema: ¿quién y cómo clasifica, categoriza y califica el suelo en la Red Natura 2000? 7

2.2. ¿Qué es la Red Natura 2000? 10

2.3. ¿Cuál es el marco legal básico de Natura 2000 en España? 11

2.4. La Red Natura 2000 en España y en la Región de Murcia 14

2.5. ¿Cómo se relacionan el urbanismo y la ordenación del territorio con Natura 2000? 15

2.6. ¿Qué dice la Ley estatal básica de patrimonio natural sobre el urbanismo y la ordenación del territorio en la Red Natura 2000? 17

2.7. La Red Natura 2000 como fuente de servidumbres legales de utilidad pública. 18

2.8. La Red Natura 2000 y el suelo rural. 19

2.9. La regulación en la legislación urbanística de la desclasificación de espacios protegidos. 25

3. Análisis y diagnóstico de la clasificación y categorización del suelo en espacios protegidos Red Natura 2000. 35

3.1. Introducción. 35

3.2. Lugares de Importancia Comunitaria (LIC). 35

3.3. Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA). 44

3.4. El espacio protegido Red Natura 2000 de Carrascoy y El Valle, Altaona y Escalona. 47

3.5. Espacios protegidos para las aves en centros urbanos. 55

3.6. La urbanización de la isla de Valdecañas (Cáceres). 60

3.7. La modificación del PGOU de Águilas (Murcia) en la Zerrichera. 65

3.8. La delimitación de suelo urbanizable de Glera de la Sía, Biescas (Huesca). ... 68

3.9. Los efectos urbanísticos de la zonificación del PORN de Calblanque..... 69

3.10. Planes de Gestión de los Espacios Protegidos Red Natura 2000 en Madrid. 71

3.11. Anteproyecto de Plan de Gestión Integral de los Espacios Protegidos Red Natura 2000 del Noroeste de la Región de Murcia. 74

4. Análisis y diagnóstico de la calificación del suelo en espacios protegidos Red Natura 2000. 79

4.1. El Plan General de Mazarrón (1994). 79

4.2. El Plan General de Lorca (2003). 84

4.3. El Plan General de Águilas (2004). 89

4.4. El Plan General de Cartagena (2012). 90

5. Discusión y conclusiones. 92

Bibliografía..... 105

Normativa y sentencias 108

Abreviaturas 110

1. Introducción. La idea de partida.

El presente trabajo de investigación versa sobre la clasificación, categorización y calificación del suelo en los "**espacios protegidos Red Natura 2000"**, tanto desde la perspectiva ambiental (fáctica) como jurídico-formal, y tanto conceptual como empírica.

Se analiza en primer lugar el proceso de clasificación del suelo en la Red Natura 2000 el contexto de las normas que lo regulan, examinando quién y cómo clasifica, categoriza y califica el suelo en la Red Natura 2000, qué es la Red Natura 2000 y cuál es el marco legal básico de Natura 2000 en España. Se presenta el estado actual de la Red Natura 2000 en España y en la Región de Murcia y cómo se relacionan el urbanismo y la ordenación del territorio con Natura 2000, incidiendo en especial en la Ley estatal básica de patrimonio natural sobre el urbanismo y la ordenación del territorio en la Red Natura 2000 y la doctrina sobre Natura 2000 como fuente de servidumbres legales de utilidad pública y su relación con el suelo rural, para terminar con el examen de la regulación en la legislación urbanística de la desclasificación de espacios protegidos.

En segundo lugar, se realiza un análisis y diagnóstico de la clasificación y categorización y calificación del suelo en estos espacios protegidos en la Región de Murcia tanto los Lugares de Importancia Comunitaria (LIC) como las Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA), incidiendo con mayor profundidad en una muestra de casos concretos tal como el espacio protegido Red Natura 2000 de Carrascoy y El Valle, Altaona y Escalona y los espacios protegidos para las aves en centros urbanos. También se examinan casos prácticos de reclasificación o desarrollo de suelos urbanizables en la isla de Valdecañas (Cáceres), la modificación del PGOU de Águilas (Murcia) en la Zerrichera, y la delimitación de suelo urbanizable de Glera de la Sía, Biescas (Huesca), terminando con el análisis urbanístico de planes de protección, tal como la zonificación del PORN de Calblanque, los Planes de Gestión de los Espacios Protegidos Red Natura 2000 en Madrid y el Anteproyecto de Plan de Gestión Integral de los Espacios Protegidos Red Natura 2000 del Noroeste de la Región de Murcia.

Finalmente, se presentan una discusión y conclusiones que pretenden contribuir a alcanzar, desde todas las perspectivas analizadas, una mejor integración –tanto teórica como práctica- entre las decisiones de desarrollo urbanístico y las exigencias de conservación de la Red Natura 20000.

La idea de partida sobre la cual gira el presente trabajo es: ¿Cuál es la clasificación, categorización y calificación del suelo más adecuada en los espacios protegidos de la Red Natura 2000? O dicho de otro modo: ¿Cómo condiciona el régimen jurídico de los

espacios protegidos Red Natura 2000 la clasificación, categorización y calificación del suelo? O bien concretando: ¿Es siempre la clasificación más adecuada, incluso impuesta *ex lege*, la de suelo no urbanizable de protección específica? Y entrando ya en los requisitos procedimentales de ambos campos (urbanismo y espacios protegidos), ¿cuál es la relación entre los planes generales municipales de ordenación y los planes de gestión de estos espacios protegidos? ¿Cómo se ha integrado hasta ahora en los citados planes generales municipales los requisitos derivados del régimen jurídico y requisitos técnicos de Natura 2000? ¿Pueden los planes de gestión de los espacios protegidos de Natura 2000 "sustituir" las competencias de los planes generales para clasificar, categorizar y calificar el suelo y atribuir por tanto usos e intensidades? ¿Cuáles son y cómo deben ser aplicadas las herramientas procedimentales para "cohonestar" el planeamiento urbanístico con la planificación de la Red Natura 2000?

Uno de las premisas del presente trabajo es considerar y clarificar la diferenciación, a los efectos urbanísticos y de ordenación territorial que nos ocupan, entre los espacios naturales protegidos (ENP) y los espacios protegidos Red Natura 2000, ya que constituyen dos categorías de espacios protegidos bien diferenciadas en su configuración jurídica, lo que incide sustancialmente en la correlación existente con las normativas sectoriales, en particular en cuanto a la determinación de los usos del suelo.

Valga como anticipo un ejemplo: la doctrina tiende a extender el alcance del uso de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) a toda suerte de espacios naturales[1], cuando en realidad sólo son obligatorios para Parques y Reservas (art. 35 LPNB)[2]. Para otros espacios protegidos, o bien se determina la aprobación de

[1] Por ejemplo, M. MARTÍNEZ MARTÍNEZ [Medioambiente y uso del suelo protegido: régimen jurídico civil, penal y administrativo. Iustel Publicaciones. 2010. Madrid. España], pág. 114. También A.M. MORENO MOLINA, Ángel Manuel [Urbanismo y medio ambiente. 2008. Editorial: Tirant Lo Blanch] incurre en esta confusión (pág. 212 y siguientes) cuando en el apartado 5.1 se refiere exclusivamente a "espacios naturales protegidos". Asimismo, el Memento Práctico Francis Lefebvre Urbanismo 2005-2006 trata por un lado los "Espacios Protegidos" (entrada nº 3267), en los que únicamente incluye los espacios naturales protegidos; y por otro lado se refiere a la Red Natura 2000, sin calificarla en ningún momento de "espacios protegido", sino a lo sumo "zonas o hábitats especiales", dentro de las entradas 3276 Conservación de los hábitats naturales y de la flora y fauna silvestre, y 3280 Conservación de las aves silvestres. Hay que reconocer no obstante que la redacción entonces dada a estos aspectos en Ley 4/1989 (en la reforma que incluyó el Capítulo II bis del título III, introducido por el apartado uno de la disposición final primera de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes) no era muy clara, aunque cabía deducirlo inevitablemente de su estructura. La LPNB ya se refiere claramente a los "Espacios protegidos Red Natura 2000".

[2] El art. 15 de la LPNB, inserto en el Capítulo III relativo a los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, señala (art. 15) que "1. Los recursos naturales y, en especial, los espacios naturales a proteger, serán objeto de planificación con la finalidad de adecuar su gestión a los principios inspiradores señalados en el artículo 2 de esta Ley". Puede deducirse de aquí una obligación genérica de planificar todos los "espacios protegidos". Resulta curioso que la LPNB se refiera en este contexto a "espacios naturales a proteger", expresión que sólo puede entenderse con relación precisamente a los

inespecíficos “planes o instrumentos de gestión”, caso de las áreas marinas protegidas (art. 32.2) **y de los espacios protegidos Red Natura 2000 (art. 45.1.a)**, o bien la LPNB simplemente no dice nada, caso del resto de espacios naturales protegidos (reservas naturales, monumentos naturales y paisajes protegidos)[3].

¿Qué pasa entonces con el uso del suelo en aquellos espacios protegidos para los cuales no se precisa una planificación que, como en el caso de los PORN y los PRUG, tenga legalmente atribuida la prevalencia sobre la planificación urbanística y territorial, respectivamente?

PORN, pues éstos son de obligatoria tramitación y aprobación -salvo excepciones- previamente a la declaración parques y reservas.

[3] Otro indicio de que el legislador no está pensando en los espacios protegidos Red Natura 2000 con relación a los PORN se encuentra en el art. 22.1 de la LPNB: “Durante la tramitación de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales o delimitado un espacio natural protegido y mientras éste no disponga del correspondiente planeamiento regulador…”.

2. El proceso de clasificación, categorización y calificación del suelo en la Red Natura 2000.

2.1. El problema: ¿quién y cómo clasifica, categoriza y califica el suelo en la Red Natura 2000?

La tensión y, por qué no, a veces el conflicto abierto -en ocasiones muy crudo- entre la protección de los espacios naturales y la planificación urbanística, es una dialéctica ya con mucha trayectoria. Se trata con frecuencia de una especie de guerra entre los departamentos y administraciones competentes en ambas materias, en la que ambas pretenden imponer sus criterios regulatorios (a veces, más bien "desregulatorios"). La situación típica consiste en un Ayuntamiento que pretende desarrollar o transformar un espacio protegido (en nuestro caso, de la red Natura 2000, pero puede ser también un espacio natural protegido), por ejemplo mediante su clasificación como suelo urbanizable o la aprobación de un plan especial; mientras que la administración ambiental, como reacción, pretende incluir en la planificación de estos espacios su clasificación y calificación urbanística, regulación de usos e intensidades, etc.

Guillermo RUIZ ARNÁIZ[4], compartiendo las opiniones vertidas por MENÉNDEZ REXACH (1992), resume esta tensión como sigue:

> *Por tanto, se puede afirmar que existe una tendencia a clasificar directamente suelo no urbanizable por la legislación ambiental, las leyes y el planeamiento sectorial; tendencia que puede suponer ciertos riesgos, entre ellos los derivados por posibles solapamientos y contradicciones que puedan darse para el supuesto de que diversas normas o planes sectoriales de la naturaleza que sean, decidan clasificar, e incluso señalar un concreto régimen de usos y aprovechamiento —urbanísticos— que sea incompatible con el otorgado por otra norma o plan con incidencia en ese mismo espacio físico. En esta materia, estábamos de acuerdo con las opiniones vertidas por el prof. MENÉNDEZ REXACH[5] quien destacaba que lo determinante era que de las limitaciones impuestas por la legislación ambiental sea exclusivamente el planificador*

[4] RUIZ ARNÁIZ, Guillermo (2013). Régimen del suelo no urbanizable. Usos admisibles. Ponencia presentada en el XXXV CURSO SUPERIOR DE ESTUDIOS TERRITORIALES Y URBANÍSTICOS. I.N.A.P. Pág. 10.

[5] MENÉNDEZ REXACH, Ángel (1992): «Coordinación de la ordenación del territorio con políticas sectoriales que inciden sobre el medio físico», Documentación Administrativa, nº 230-231 (abril septiembre 1992), Ministerio para las Administraciones Públicas, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, págs. 259-260.

urbanístico quien extraiga la consecuencia de que el régimen jurídico-urbanístico más apropiado es el del suelo no urbanizable, y no que dicha decisión le sea impuesta directamente por la normativa o el planeamiento sectorial de que se trate.

Por eso propugnamos en primera instancia la necesidad de que sea esencialmente la normativa urbanística la que decida clasificar suelo. La clasificación y categorización son técnicas propiamente urbanísticas y sólo una norma de esta naturaleza ha de estar facultada para emplearlas. El resto de la normativa sectorial no habría de poder clasificar directamente suelo; ha de establecer, sí, los medios o recursos que crea adecuados para lograr los fines que está llamada a desempeñar, entre los cuales pueden estar el señalamiento de limitaciones a la propiedad de los terrenos, pero sin invadir con ello cometidos que estrictamente no le corresponde ejercer. Al igual que tampoco la normativa urbanística se inmiscuye indebidamente en esos ámbitos sectoriales, la normativa sectorial no debiera poder clasificar directamente suelo. Ha de ser —insistimos— el juicio que el planificador se haga de la clasificación más conveniente a la luz de las medidas tuitivas que la legislación o el planeamiento sectorial establezcan.

No podemos estar más de acuerdo con el texto anterior. Puede perfectamente compartirse en lo básico estas afirmaciones, salvo en un punto a nuestro juicio absolutamente crítico: la normativa urbanística se viene inmiscuyendo en los ámbitos sectoriales medioambientales de modo intensísimo, especialmente en la década entre finales de los años noventa y hasta el estallido de la burbuja inmobiliaria en 2007.

Es asimismo el TC quien, como recuerda MARTÍNEZ MARTÍNEZ (2010), ha establecido que "la efectiva clasificación del suelo como no urbanizable no deriva automática e inmediatamente de la fijación de un «régimen de especial protección» sino que depende, en todo caso, de que el órgano público competente para la clasificación del suelo efectivamente concluya que el régimen especial de protección previamente establecido exige la clasificación del suelo como no urbanizable." (STC 164/2001, FJ 14, letra a). Dicha autora considera que la prevalencia de la planificación ambiental sobre la urbanística debe "matizarse" a la vista de dicha sentencia, en el sentido de que "en ciertas circunstancias puntuales, queda al arbitrio (sic) del planificador urbanístico la consideración íntegra de los espacios naturales protegidos[6] como aquel tipo de suelo (no urbanizable entonces)", con cita de dos ejemplos.

[6] Nótese como nuevamente se hace referencia únicamente a los "espacios naturales protegidos", obviando los "espacios protegidos Red Natura 2000".

También MORENO MOLINA (2008) se muestra crítico pues aunque en un primer momento valora positivamente lo que denomina "infraordenación monolítica de las normas y planes urbanísticos respecto de los planes al servicio de la protección de la naturaleza", también suscita la cuestión (no sabemos si frecuente en la práctica pero teóricamente factible) del "posible impacto "negativo" de estos instrumentos de ordenación de espacios sobre el planeamiento municipal" pues al presuponer el legislador que los planes de ordenación de espacios naturales "(PORN, PRUG)"[7], "somete al planeamiento a su adaptación obligatoria (a veces imperativamente y dentro de plazo) al lecho de Procusto (sic) de las determinaciones de los planes de espacios naturales"[8], consideración que pone en juego para el caso de planes de espacios "menos protectores o rigurosos" que los de los planes urbanísticos (caso que como decimos no obstante no parece ser muy frecuente, sino más bien la situación contraria).

Por otro lado, como detalla BELTRÁN AGUIRRE (2006), "la clasificación y la categorización se definen en abstracto en la legislación urbanística y después el Plan las aplica a cada terreno. La variabilidad de usos puede ser muy alta, estableciéndolos discrecionalmente el planificador. (…) La legislación urbanística se limita a distinguir usos globales y usos pormenorizados, pero sin concretarlos, remitiéndose al planeamiento y a los instrumentos de gestión para que los concreten discrecionalmente".

Este autor también destaca que "La división del suelo no urbanizable en categorías es determinante de un distinto régimen jurídico para cada una de ellas, (…)", lo que será relevante para una cuestión que plantearemos con posterioridad.

Finalmente, mencionar lo que dicho autor llama "Usos cuasi-urbanísticos", que define como "usos no propiamente rústicos" tales como: -construcciones e instalaciones de interés social o utilidad pública que hayan de emplazarse en el medio rural; Infraestructuras y dotaciones públicas; -vivienda unifamiliar aislada que no forme núcleo de población, <u>a autorizar sólo en el suelo no urbanizable de preservación o común</u>[9]; -núcleos rurales típicos.

Aparece aquí entonces, en mi opinión, el problema de la -pretendida por algunos- **categorización automática por los planes de espacios protegidos de la totalidad de su superficie como suelo no urbanizable de protección**[10], que se corresponde con el suelo rural de "terrenos excluidos de dicha transformación por la legislación de

[7] Nuevamente ignorando los instrumentos de ordenación de otras categorías de espacios protegidos a los que la Ley estatal no dota expresamente de prevalencia sobre la ordenación del territorio o el urbanismo.
[8] Op. cit. pág. 221.
[9] El subrayado no forma parte del original.
[10] En la Región de Murcia se define como "de protección específica", diferenciado del suelo "protegido por el planeamiento" que BELTRÁN AGUIRRE (2006) llama "de preservación".

protección[11] o policía del dominio público, de la naturaleza o del patrimonio cultural". La cuestión es que la legislación de conservación del patrimonio natural y la biodiversidad no veda absolutamente toda transformación (urbanización o edificación) en un espacio protegido, ni se pronuncia en absoluto sobre ninguna cuestión urbanística ni sobre los usos e intensidades de los mismos; de hecho, en la LPNB el urbanismo sólo aparece expresamente para concretar los supuestos del principio de prevalencia de la protección ambiental sobre la ordenación territorial y urbanística, que por cierto se concreta para los PORN y los PRUG pero no para los planes o instrumentos de gestión de los espacios protegidos de la Red Natura 2000[12].

Por otro lado, ni la LRSV (art. 9.1) ni el actual TRLS 08, como dijo de aquella la STC 164/2001, establecen directamente el régimen de usos (calificación) del suelo protegido[13], sino que se limita a asumir lo que resulte de la legislación sectorial y del planeamiento territorial; por lo mismo, serán aquella legislación (sectorial) o planeamiento (territorial) los actos jurídicos susceptibles de cotejo con las competencias urbanísticas de las Comunidades Autónomas.

¿Qué pasa entonces cuando entre las Leyes y el planeamiento urbanístico no hay nada, no hay planificación de los espacios protegidos de la Red Natura 2000? ¿Cuáles son y cómo se definen entonces los usos permitidos o prohibidos, y sus intensidades?

2.2. ¿Qué es la Red Natura 2000?

Natura 2000 es una red ecológica europea de áreas de conservación de la biodiversidad, la mayor del mundo. Consta de Lugares de Importancia Comunitaria (LIC) –en una primera etapa- y de Zonas Especiales de Conservación (ZEC) –en una

[11] La LRSV, además de la mención a la legislación (sectorial) de protección, mencionaba expresamente los "los planes de ordenación territorial".

[12] Está muy extendida la creencia de que los espacios protegidos de la Red Natura 2000, por confundirlos con espacios naturales protegidos, deben ordenarse mediante un PORN (cosa que tampoco es del todo cierta, sólo ciertas categorías de ENP). Ello no impide que un PORN pueda ser una las herramientas jurídicas apropiadas para ello, sobre todo si coinciden espacialmente por ejemplo un Parque (cuando si son obligatorios por Ley estatal) con un LIC o una ZEPA.

[13] No obstante lo anterior, el legislador estatal estableció un mecanismo de protección específico para el suelo protegido del art. 9.1 a saber, quedar excluido del procedimiento excepcional previsto en la legislación urbanística para la autorización de "actuaciones específicas de interés público", sólo entonces posible en el suelo "preservado (art. 9.2). Se da la paradoja de que el legislador estatal en el TRLS 08 ha eliminado esta exclusión (pues ahora la disposición análoga –art- 8.2, párrafo 3º) se refiere a todo el suelo rural que no tiene previsto o permitido su paso a suelo urbanizado), mientras el legislador autonómico sigue manteniendo dicha exclusión (v. g., art. 77.3 del TRLSRM; no obstante, dicho Texto Legal crea la trampa de autorizar en suelo de protección específica "los usos provisionales previstos en esta Ley", que sólo son predicables por su propia naturaleza respecto del suelo urbanizable, previsión que LÓPEZ PELLICER (2006) califica de "bastante censurable" y de la cual ha negado su legalidad la STS de 9 de junio de 2003 (Arz. 6007).

segunda etapa-, establecidas de acuerdo con la Directiva Hábitat[14]. Las Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA) designadas en virtud de la Directiva Aves[15] también se incorporan, en este caso automáticamente, a esta Red de espacios protegidos.

Su finalidad es asegurar la supervivencia a largo plazo de las especies y los tipos de hábitat en Europa, contribuyendo a detener la pérdida de biodiversidad. Es el principal instrumento para la conservación de la naturaleza en la Unión Europea[16].

Ambas Directivas se encuentran actualmente transpuestas al ordenamiento jurídico español mediante de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, que constituye pues el marco básico de Natura 2000 en España.

Natura 2000 está compuesta por los lugares que alberguen tipos de hábitats naturales que figuran en el Anexo I de la Directiva de Hábitats y de hábitats de especies (vertebrados -excepto aves- e invertebrados) que figuran en el Anexo II, deberá garantizar el mantenimiento o, en su caso, el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los tipos de hábitats naturales y de los hábitats de las especies de que se trate en su área de distribución natural" (artículo 3.1 de la Directiva Hábitats)

El objetivo de la Red Natura 2000 es, por tanto, garantizar la conservación a largo plazo, en un estado favorable, de determinados tipos de hábitat y especies en sus áreas de distribución natural, por medio de zonas especiales para su protección y conservación.

Las Comunidades autónomas cuentan con las competencias exclusivas para la designación de las zonas de la Red Natura 2000 presentes en sus territorios y para su conservación y gestión. Las competencias en lo referente a la designación de estas zonas se ejercen desde la propuesta de los lugares a incluir en la Red hasta su declaración definitiva como Zonas de Especial Conservación y la definición y puesta en práctica de las medidas de conservación necesarias, en cumplimiento de las disposiciones de la Directiva Hábitats.

2.3. ¿Cuál es el marco legal básico de Natura 2000 en España?

La Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, establece en su el tercer capítulo del Título II la Red Ecológica Europea Natura 2000, compuesta por los Lugares de Importancia Comunitaria, las Zonas Especiales de Conservación y las Zonas de Especial Protección para las Aves.

[14] Directiva 92/43/CE relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres.
[15] Directiva 2009/147/CE relativa a la conservación de las aves silvestres.
[16] http://www.magrama.gob.es/es/biodiversidad/temas/espacios-protegidos/red-natura-2000/default.aspx.

Estos espacios tienen la consideración de **espacios protegidos**, con la denominación específica de **"espacios protegidos Red Natura 2000"**, con el alcance y las limitaciones que las Comunidades autónomas establezcan en su legislación y en los correspondientes instrumentos de planificación. Las Comunidades autónomas definirán estos espacios y darán cuenta de los mismos al Ministerio de Medio Ambiente a efectos de su comunicación a la Comisión Europea, así como fijarán las medidas de conservación necesarias, que implicarán apropiadas medidas reglamentarias, administrativas o contractuales, y asegurar su inclusión en planes o instrumentos adecuados, que respondan a las exigencias ecológicas de los tipos de hábitats naturales y de las especies presentes en tales áreas, vigilando el estado de conservación.

Para asegurar la preservación de los valores que han dado lugar a la definición de estas zonas, se establecen las correspondientes cautelas, de forma que cualquier plan, programa o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión de un espacio de la Red Natura 2000, 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, programas o proyectos, se someterá a una adecuada evaluación de sus repercusiones en el lugar, de forma que las Comunidades autónomas correspondientes sólo manifestarán su conformidad con dicho plan, programa 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. En este sentido, se acepta que podrá realizarse el plan, programa o proyecto, pese a causar perjuicio, si existen razones imperiosas de interés público de primer orden que, para cada supuesto concreto, hayan sido declaradas mediante una ley o mediante acuerdo, motivado y público, del Consejo de Ministros o del órgano de Gobierno de la Comunidad autónoma. Por último, se establece que sólo se podrá proponer la descatalogación total o parcial de un espacio incluido en Red Natura 2000 cuando así lo justifiquen los cambios provocados en el mismo por la evolución natural, y previo trámite de información pública.

Conviene señalar respecto al régimen jurídico de los espacios incluidos en la propuesta de LIC que han sido erróneamente identificados, por varios motivos, con espacios naturales protegidos (ENP)[17]. Con independencia de que algunos lugares susceptibles de ser incluidos en la lista comunitaria de Lugares coincidan con ENP declarados y/o reclasificados por la regional Ley 4/1992, la identificación automática entre LIC y ENP carece de todo fundamento legal. En efecto, los LIC no se incardinan en el régimen jurídico de los ENP españoles regulados por la Ley 4/1989, que es previa a la Directiva (1992), ni en su tramitación ni en sus contenidos. En cambio, los LIC son una figura

[17] BARAZA MARTÍNEZ, F. y DIEZ DE REVENGA, E. (2003). Estrategia Regional para la Conservación y el Uso Sostenible de la Diversidad Biológica de la Región de Murcia. Región de Murcia Consejería de Agricultura, Agua y Medio Ambiente. Dirección General del Medio Natural. Vol. I. Pág. 150.

establecida por una Directiva que obliga a los Estados miembros en cuanto al logro de ciertos objetivos (obligaciones de resultado), dejándoles una amplia libertad (principio de subsidiariedad) para que, con arreglo a los mecanismos propios de su legislación interna, adopten las medidas apropiadas.

Uno de estos mecanismos, posiblemente el más adecuado en un número importante de casos, será la declaración como ENP, pero ello no tiene carácter exclusivo ni obligatorio en virtud de las normas nacionales y europeas.

Muy recientemente, el TC ha tenido ocasión de definirse a este respecto con ocasión de la Sentencia por la que ha anulado la Disposición adicional octava de la Ley del Suelo de 2001 (luego TRLS Murcia de 2005), que equiparaba los límites geográficos de los Espacios Naturales Protegidos a los de la propuesta de Lugares de Importancia Comunitaria (FJ. 7, último párrafo)[18]:

> *A la vista de todo lo anterior, podemos avanzar una primera conclusión relevante para el presente proceso, pues resulta que las categorías de "Espacio Natural Protegido" y de "Lugar de Importancia Comunitaria" no son equivalentes, aunque pueden llegar a coincidir en un mismo espacio territorial. Una y otra categorías encajan en ámbitos normativos diversos, son fruto de procedimientos de declaración distintos y están sometidas a regímenes jurídicos de distinto alcance, y lo que es más importante, a los efectos que ahora interesan, la declaración de los segundos corresponde a las autoridades europeas, siendo la función de la autoridad nacional la de propuesta, y en tales términos tiene que ser entendido el Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia al que la disposición que enjuiciamos hace referencia[19].*

[18] ¿Puede concebirse mayor ejemplo de intromisión de la normativa urbanística en el ámbito sectorial ambiental? No obstante, señalar que esta disposición nació sin control técnico ni jurídico alguno, a través de una enmienda en el último momento del Grupo parlamentario del propio Gobierno proponente de la Ley. Quizá en ese peculiar nacimiento se halle también la semilla de su fracaso constitucional.

[19] La inconstitucionalidad de la DA 8ª LS Murcia deriva finalmente de que, al no haber sido publicados los límites geográficos de la propuesta de LIC, "la disposición objeto del presente recurso de inconstitucionalidad genera inseguridad jurídica sobre todos sus destinatarios, lo que supone, dado su ámbito material, generar inseguridad jurídica, en último término, sobre todos los ciudadanos en cuanto a las concretas partes del territorio autonómico acreedoras de protección ambiental, con las consecuencias de todo orden que ello conlleva, en particular en un ámbito en el que está en juego la realización de un bien constitucional como la preservación del medio ambiente ex. art. 45 CE" (FJ 7). Coloquialmente, se mezclaron churras con merinas, aunque todas sean ovejas. No obstante lo dicho por el TC, a día de hoy los límites geográficos de los LIC ya aprobados por la Comisión Europea no han sido publicados en el BORM, ni en el BOE, ni el DOUE, aunque gracias a las TIC están perfectamente disponibles con todo detalle en las web de la Comunidad Autónoma, del Ministerio competente y de la propia Comisión, incluso se pueden consultar en teléfonos inteligentes con aplicaciones *ex profeso*.

2.4. La Red Natura 2000 en España y en la Región de Murcia.

La constitución de la Red Natura 2000 en la Región de Murcia y en España plantea un enorme reto no sólo desde la perspectiva de la conservación de la naturaleza y de la flora y fauna silvestres, sino que trasciende hasta colocarse en una posición central en cuanto al desarrollo rural y la ordenación del territorio, desde la perspectiva del desarrollo sostenible y atendiendo al principio de integración del medio ambiente en el resto de políticas[20].

Según la Base de Datos oficial Natura 2000 de España (CNTRYES), la Red está formada actualmente en España por 1.448 Lugares de Importancia Comunitaria (LIC), incluidos en las Listas de LIC aprobadas por la Comisión Europea, y por 598 Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA), que comprenden en conjunto una superficie total de más de 147.000 km^2, lo que representa aproximadamente un 27% del territorio español. De esa extensión total, más de 137.000 km^2 corresponden a superficie terrestre, y unos 10.000 km2, a superficie marina[21]. En total en Europa el % de superficie terrestre cubierta por Natura 2000 alcanza un 17,90 %, es decir, más de 1 millón de kilómetros cuadrados. Resulta muy llamativo que España es el Estado Miembro que más superficie aportad a la Red en términos absolutos, y el 6º en términos relativos[22].

La Red incorpora una parte muy sustancial de la superficie regional, teniendo en cuenta el solapamiento territorial entre los territorios clasificados como ZEPA y designados como LIC. Los espacios terrestres sujetos a las normas del artículo 6 de la Directiva de Hábitats y disposiciones análogas de la Directiva de Aves se extienden por más de 260.000 Ha, es decir, un 23% de la geografía regional, predominando porcentualmente –por muy escaso margen– los terrenos amparados simultáneamente por las figuras de LIC y ZEPA, que cubren aproximadamente unas 105.000 hectáreas, mientras que los terrenos exclusivamente ZEPA comprenden un área casi equivalente (unas 100.000 Ha), y el territorio exclusivamente LIC comprende las 59.000 Ha restantes de espacios Natura 2000 continentales.

Además, conviene reseñar que puede llegar a ser necesario poner en práctica medidas de protección preventivas y anticipativas fuera de los límites geográficos de las ZEC, por ejemplo, si hechos externos pueden tener un impacto sobre las especies y hábitats que se encuentran dentro de ellas. De hecho, el apartado 2 del artículo 6 de la Directiva no especifica que las medidas tengan que adoptarse en las ZEC o en las ZEPA, sino lo que se debe evitar en esos espacios[23], a saber, el deterioro de los hábitats

[20] Op. cit., Vol. I, pág. 154.
[21] http://www.magrama.gob.es/es/biodiversidad/temas/espacios-protegidos/red-natura-2000/rn_espana.aspx.
[22] Boletín de Información Naturaleza y Biodiversidad. Nº 34. Julio 2013. Comisión Europea.
[23] Manual de interpretación del artículo 6 de la Directiva de Hábitats. Comisión Europea.

naturales y de los hábitats de especies, así como las alteraciones que repercutan en las especies que hayan motivado la designación de las zonas.

Como consecuencia de lo anterior, la extensión de los efectos de Natura 2000 más allá de sus estrictos límites geográficos abarca también lógicamente el procedimiento de evaluación de las repercusiones previsto en los apartados 3 y 4 del citado artículo 6. En efecto, el alcance geográfico de dichas disposiciones no se limita sólo a planes y proyectos que se realizan en un espacio Natura 2000 sino también a los que, pese a estar situados fuera, pueden tener un impacto apreciable sobre él[24].

2.5. ¿Cómo se relacionan el urbanismo y la ordenación del territorio con Natura 2000?

El *Plan estratégico del patrimonio natural y de la biodiversidad 2011-2017* señala que[25] "el suelo es un recurso escasamente renovable que presta servicios ecológicos, económicos y sociales y está sometido a crecientes presiones como recurso natural de interés común. (…)Una de las principales amenazas sobre los suelos proviene de los cambio de uso a los que se ve sometido: intensificación agraria, expansión urbanística y de infraestructuras, etc.". Asimismo, "La ocupación de suelo debida a proyectos de desarrollo urbanístico es otro grave problema que repercute negativamente sobre la biodiversidad en España, principalmente por la pérdida de hábitats y de conectividad del territorio. La alteración de los sistemas hidrológicos por cambios en los drenajes naturales, impermeabilización de suelos etc., conlleva múltiples impactos asociados como erosión, avenidas etc."[26]

Respecto de la planificación de los recursos naturales, el Plan Estratégico citado señala que "Los recursos naturales y, en especial, los espacios naturales a proteger, serán objeto de planificación con la finalidad de adecuar su gestión a los principios inspiradores señalados en el artículo 2 de la Ley 42/2007. Los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales son el instrumento específico para la delimitación, tipificación, integración en red y determinación de su relación con el resto del territorio, de los sistemas que integran el patrimonio y los recursos naturales de un determinado ámbito espacial. En la Ley 42/2007 se fijan sus objetivos, alcance y contenido mínimo. Según la Ley, el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino tiene el mandato de elaborar unas directrices para la ordenación de los recursos naturales a las que, en todo caso, deberán ajustarse los Planes de Ordenación de los Recursos

[24] Op. cit.
[25] Real Decreto 1274/2011, de 16 de septiembre, por el que se aprueba el Plan estratégico del patrimonio natural y de la biodiversidad 2011-2017, en aplicación de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. BOE nº 236 de 30 de septiembre de 2011. Pág. 103.131
[26] Op. cit., pág. 103.139

Naturales que aprueben las Comunidades Autónomas. Dichas directrices, pendientes de elaboración, se aprobarán mediante Real Decreto y su objeto es el establecimiento y definición de criterios y normas generales de carácter básico que regulen la gestión y uso de los recursos naturales".

De la lectura del Plan Estratégico se deduce, a pesar del contundente diagnóstico anterior, un silencio total en cuanto a metas, objetivos y acciones concretas relativas al urbanismo y la ordenación del territorio, pues el Plan se centra fuertemente a este respecto en las competencias del Ministerio que propone el Plan. Para el resto de políticas sectoriales, se considera que "(…) para el logro de los principios inspiradores de la Ley 42/2007 y los objetivos del Plan Estratégico es necesario que, respetando los procesos y tiempos de planificación propios de cada sector, incorporar esos principios, objetivos y consideraciones sobre la conservación de la biodiversidad y los servicios de los ecosistemas en los instrumentos de planificación sectorial, cuando existan y sean adecuados. Para ello es preciso desarrollar y aplicar mecanismos de colaboración, coordinación y codecisión entre el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino y los Departamentos competentes implicados"[27].

Donde cabría esperar que ineludiblemente se abordara por el ejecutivo estatal la interrelación entre el urbanismo y los espacios protegidos, a saber, las "directrices para la ordenación de los recursos naturales", están aún pendientes de aprobación y ni siquiera se conoce la existencia de proyecto o borrador al respecto. Si tenemos en cuenta que estas directrices ya estaban previstas, con una redacción muy similar[28], en la anterior Ley 4/1989, de 27 de marzo, es decir, desde hace casi 25 años, puede deducirse con toda claridad cuál es la prioridad política que sucesivos Gobiernos han otorgado a este mandato del legislativo.

A escala autonómica, según el *Plan de acción sobre biodiversidad en la ordenación territorial y el urbanismo* incluido en la *Estrategia Regional para la Conservación y el Uso Sostenible de la Diversidad Biológica de la Región de Murcia*[29], es evidente la estrecha conexión entre la conservación de la biodiversidad y los instrumentos para el planeamiento territorial y urbano. En función de su orientación, las herramientas para la planificación territorial pueden constituirse como un motor de gran potencial de cara a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica, o bien como un elemento de importante presión sobre los valores ambientales del territorio.

[27] Op. cit. 103150.

[28] Artículo 8. 1. Reglamentariamente se aprobarán por el Gobierno directrices para la ordenación de los recursos naturales, a las que, en todo caso, deberán ajustarse los Planes de ordenación de los recursos naturales que aprueben las Comunidades Autónomas. 2. Es objeto de las directrices el establecimiento y definición de criterios y normas generales de carácter básico que regulan la gestión y uso de los recursos naturales, de acuerdo con lo establecido por la presente Ley.

[29] Op. cit. Vol II. Pág. 33.

Los procesos a través de los cuales el desarrollo urbanístico puede generar conflictos para la preservación de la biodiversidad se relacionan con los cambios de uso del suelo, en particular de paisajes litorales, paisajes de vega y sistemas forestales periurbanos, así como con los fenómenos de concentración urbana en el medio rural, el desarrollo urbanístico incontrolado y la construcción de infraestructuras de impacto negativo. Los espacios periurbanos constituidos como primeras o segundas residencias en el entorno de las ciudades y los fenómenos de suburbanización del medio rural afectan de forma clara a las condiciones de conservación del medio natural y los paisajes.

De igual forma, es habitualmente grave el efecto de la falta de disciplina urbanística en el medio rural y natural, así como la proliferación de la edificación y las infraestructuras en torno a los espacios naturales, a los que se utiliza en ocasiones como reclamo turístico o de inversión. Las alteraciones de hábitats y ecosistemas son en estos casos especialmente importantes, ya que se impide el necesario efecto de amortiguamiento de impactos que deben ejercer las zonas periféricas de las áreas protegidas.

Los instrumentos actualmente disponibles por las administraciones públicas para la compatibilidad entre los desarrollos urbanísticos y territoriales y los objetivos de la sostenibilidad tienen un margen de aplicabilidad amplio. Las figuras específicas para la ordenación territorial y urbanística, contenidas en la Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia, pueden constituirse como valiosas herramientas a favor de la biodiversidad, pero bajo la condición de que sean utilizadas y aplicadas con criterios de sostenibilidad.

Por otra parte, el instrumento territorial más específico para la conservación (Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, contenido en las leyes estatal 4/1989 y regional 4/1992), es directamente una figura de gran utilidad, y cabe recordar que supone un límite para los restantes instrumentos de ordenación territorial o física, que no pueden alterar o modificar las disposiciones hacia la conservación y que deben de adaptarse a ellas en el caso de que resulten contradictorias.

Por otro lado, la Ley regional del Suelo concreta los supuestos urbanísticos en los que es preciso realizar la Evaluación de Impacto Ambiental.

2.6. ¿Qué dice la Ley estatal básica de patrimonio natural sobre el urbanismo y la ordenación del territorio en la Red Natura 2000?

Puede afirmarse rotundamente que legislador estatal ignora absolutamente cualquier mención directa a las repercusiones en el urbanismo (y la ordenación del territorio) de estos espacios protegidos (y viceversa), lo cual ha sido, es y será fuente de todo tipo de confusiones, conflictos y controversias técnicas, jurídicas y políticas.

En efecto, mientras que tanto para los PORN como para los Parques, la Ley estatal establece ciertos vínculos (básicamente la prevalencia[30] de PORN[31] y PRUG sobre el planeamiento territorial y urbanístico, incluso imponiendo[32] -cuando las determinaciones de aquellos sean incompatibles con las de la normativa territorial o urbanística en vigor- la revisión de oficio por los órganos competentes[33]), el legislador guarda silencio absoluto en el caso de los espacios protegidos Red Natura 2000.

Así pues, el legislador no ha incluido expresamente entre los "los supuestos básicos de dicha prevalencia" la de los instrumentos de gestión de Natura 2000, vacío que está completando con acierto una rica doctrina y jurisprudencia, especialmente abrumadora en los últimos años por la cantidad de pronunciamientos desfavorables con relación a planes y proyectos de todo tipo (incluidos con frecuencia planes y proyectos urbanísticos).

2.7. La Red Natura 2000 como fuente de servidumbres legales de utilidad pública.

Merece la pena dedicar un epígrafe específico del presente trabajo al artículo pionero[34] del Profesor Charles-Hubert Born, de la Universidad Católica de Lovaina, dedicado a desmenuzar el ya famoso artículo 6, apartado 3, de la Directiva de Hábitats, relativo a la "evaluación adecuada" de planes y proyectos (incluidos obviamente los urbanísticos) que puedan afectar de forma apreciable a los espacios de la Red Natura 2000, en la medida en que puedan causar perjuicio a la integridad de dichos lugares.

> "Tal y como se interpreta por el Tribunal de Justicia, el alcance de la norma impuesta por el art. 6.3 de la Directiva de Hábitats resulta considerable. En efecto, está llamada a imponerse de manera obligatoria sobre conjunto de regímenes internos de planificación y de control de la utilización del suelo, lo que la convierte en un instrumento

[30] De hecho, es uno de los principios inspiradores de la Ley con carácter general: "Desde la perspectiva de la utilización del patrimonio natural, los principios inspiradores se centran: en la prevalencia de la protección ambiental sobre la ordenación territorial y urbanística; (…)" (Exposición de Motivos) y art. 2: "f) La prevalencia de la protección ambiental sobre la ordenación territorial y urbanística y los supuestos básicos de dicha prevalencia".

[31] Art. 18. Alcance (de los PORN). 2. Cuando los instrumentos de ordenación territorial, urbanística, de recursos naturales y, en general, física, existentes resulten contradictorios con los Planes de Ordenación de Recursos Naturales deberán adaptarse a éstos. En tanto dicha adaptación no tenga lugar, las determinaciones de los Planes de Ordenación de Recursos Naturales se aplicarán, en todo caso, prevaleciendo sobre dichos instrumentos.

[32] Art. 30.6. Los Planes Rectores prevalecerán sobre el planeamiento urbanístico. Cuando sus determinaciones sean incompatibles con las de la normativa urbanística en vigor, ésta se revisará de oficio por los órganos competentes.

[33] Un supuesto extremadamente raro pero del cual daremos alguna referencia en el presente trabajo de investigación.

[34] CHARLES-HUBERT BORN. Algunas reflexiones sobre el mecanismo de protección de los lugares Natura 2000 frente a las repercusiones de planes y proyectos. IeZ: Ingurugiroa eta zuzenbidea = Ambiente y derecho, Nº. 4, 2006, págs. 11-38.

de integración de primera importancia. Otorga a los objetivos de conservación del lugar el valor de normas de calidad medioambiental y/o de afectación de los suelos a respetar en cada lugar para mantener o restablecer tal especie o tal hábitat en un estado de conservación favorable. Así, en el ejemplo mencionado en apartados anteriores, la exigencia de mantenimiento de una calidad suficiente del agua para preservar el Mejillón de perla, no es muy diferente de una norma imperativa sobre calidad del agua en materia de protección de aguas superficiales contra la polución. De la misma forma, si el objetivo de conservación del lugar se dirige a mantener en su sitio las superficies existentes de landas secas en un lugar, se llega a definir una norma de afectación del suelo cuyo alcance puede ser comparable con las zonas *non aedificandi* de los planes urbanísticos. Sin duda tales normas son constitutivas de auténticas servidumbres legales de utilidad pública, en cuanto que imponen el mantenimiento en el seno del lugar de una ocupación del suelo conforme a las exigencias ecológicas de las especies y de los hábitats por razón de los cuales el lugar ha sido designado. Solamente razones imperiosas de interés público de primer orden y la ausencia de soluciones alternativas permiten evitar estas servidumbres. Bajo este prisma, la lista de lugares de importancia comunitaria (LIC) – que por remisión se benefician de la protección del artículo 6, apartados 2 a 4- se aproximan, ni más ni menos, que a los planes sectoriales de afectación del suelo del derecho comunitario. Por consiguiente, es un eufemismo afirmar que el régimen de la red Natura 2000 «participa de la ordenación del territorio»[35].

2.8. La Red Natura 2000 y el suelo rural.

Si son escasos los antecedentes y doctrina sobre la relación entre la clasificación urbanística del suelo y los espacios protegidos Red Natura 2000 como categoría específica y autónoma de Espacio Protegido, distinta a los Espacios Naturales Protegidos, cuanto más por su novedad y mayor jerarquía que respecto de la situaciones básicas de suelo a las que se refiere el TRLS.

La única aportación específica en este terreno que hemos podido localizar se encuentra en la web elderecho.com[36], en forma de cuestionario planteado por el profesor Dimitry Berberoff a 6 especialistas en la materia. Es curioso que el planteamiento que se hace de la vinculación entre los espacios protegidos Red Natura

[35] F. LAMBOTTE y J.-F. NEURAY, «Le décret Natura 2000», en Actualité du cadre de vie en Région wallonne, Actas del coloquio interuniversitario organizado en Namur el 17 y 18 de octubre de 2002, Bruylant, Bruselas, 2003, p. 328.

[36] http://www.elderecho.com/administrativo/Red-Natura-suelo-rural_12_187185004.html

2000 y el suelo rural se centre inicialmente no tanto en la definición de esta situación básica que se encuentra en el artículo 12.2.a, como en que el legislador estatal regulara la alteración de la delimitación de ENP o de los de Natura 2000 en el artículo 13 relativo a la utilización del suelo rural[37].

De las tres preguntas planteadas, las más interesantes en el presente análisis son la primera y segunda:

Primera pregunta: *¿Acaso la inclusión en este artículo 13 de "terrenos Natura 2000" presupone siempre que los mismos posean la situación básica de suelo rural?*

Resultado del debate según el autor: *Salvo alguna respuesta que rechaza una clasificación imperativa determinada por el artículo 13.4 TRLS, la mayoría coincide en mantener que ese precepto condiciona la clasificación de los terrenos incluidos en la Red Natura 2000 como suelo rural -aunque como precisan algunos, no el grado de protección que se les quiera dispensar- al postular que la situación básica de suelo urbanizado no puede colmar las finalidades a las que sirve la red y la vinculación de la protección de los espacios que la componen con la conservación de los hábitat naturales" y del hábitat de las especies de interés comunitario, incompatibles, por definición, con el desarrollo urbanístico.*

Segunda pregunta: *De ser así ¿podría esta disposición colisionar con la distribución de competencias al no dejar margen de apreciación al planeamiento?*

Resultado del debate según el autor: *Se relativizan las limitaciones que la Red impone al planificador, disociando el campo estrictamente urbanístico del puramente medioambiental, en cuyo seno la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, constituye la legislación sectorial de aplicación, confirmando la vocación de la Unión Europea como instancia de fiscalización medioambiental, lo que, según algunos, descarta cualquier interferencia en el dominio estrictamente urbanístico, evitando un eventual vaciamiento de las competencias locales y autonómicas que, por lo demás, como recuerda alguno, han de ejercerse de forma coincidente con los dictados comunitarios en lo que a protección medioambiental se refiere.*

Como analizaremos más adelante en el presente trabajo, la clave para responder adecuadamente a la primera pregunta se encuentra en la simplista afirmación de que "*la situación básica de suelo urbanizado no puede colmar las finalidades a las que sirve la red y la vinculación de la protección de los espacios que la componen con la conservación de los hábitat naturales" y del hábitat de las especies de interés*

[37] Aunque el art. 13 ha sido enteramente derogado por la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, el párrafo 2º del art. 13.4 TRLS ha pasado a constituir el art. 8.4 con idéntica redacción. No obstante, al describir el cuestionario y las respuestas, mantenemos la referencia a aquél.

comunitario, incompatibles, por definición, con el desarrollo urbanístico". Si bien es verdad que en la mayor parte de las ocasiones esta afirmación es absolutamente cierta, no lo es siempre, bien porque directamente los valores naturales se sitúen en entornos urbanos (caso de las colonias de cría de aves urbanas), bien porque la delimitación de grandes áreas protegidas de esta Red europea incluya núcleos urbanos completos, o en último caso *in extremis*, porque no sea absolutamente imposible la autorización excepcional de ciertas transformaciones sistemáticas y lucrativas.

Es preciso ser cuidadosos porque al autor promotor del debate habla literalmente de "clasificación de los terrenos incluidos en la Red Natura 2000 como suelo rural", cuando precisamente el TRLS deja bien claro, aunque sea nominalmente, que "se prescinde por primera vez de regular técnicas específicamente urbanísticas, tales como los tipos de planes o las clases de suelo, y se evita el uso de los tecnicismos propios de ellas para no prefigurar, siquiera sea indirectamente, un concreto modelo urbanístico y para facilitar a los ciudadanos la comprensión de este marco común. No es ésta una Ley urbanística, sino una Ley referida al régimen del suelo (…).

En la práctica, el TRLS establece dos subcategorías de "situaciones de suelo" (art. 12.2.a y 12.2.b) que son el trasunto del "suelo no urbanizable" de las legislaciones autonómicas (o suelo preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización, en terminología del TRLS) y del suelo urbanizable (o suelo para el que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado, según el TRLS), respectivamente.

Por tanto, en realidad, preguntarse si la inclusión en el artículo 13 presupone que Natura 2000 posea "automáticamente" la situación básica de suelo rural (es decir, no puedan ser suelo urbanizado) no es la "gran pregunta" en términos prácticos, ya que salvo excepciones (jurídicamente trascedentes) de núcleos urbanos ya existentes con colonias de aves amenazadas, las grandes cuestiones se encuentran en a) la posibilidad de transformación urbanística, y b) el grado de protección que la clasificación, calificación, categorización y regulación de estos suelos requiera. Anotar que en gran medida las respuestas ofrecidas en este debate se centran en los aspectos competenciales, que no son estrictamente objeto del presente trabajo de investigación.

De algún modo, el promotor de este debate vincula dos cosas que en realidad pueden ser distintas y así lo perciben algunos de los participantes, como son la situación básica del suelo y clasificación urbanística de Natura 2000, por un lado; y por otro, la pertinencia digamos "técnica" de que una legislación sobre el régimen del suelo regule la alteración de la delimitación de espacios protegidos, ubicándolo en un determinado artículo sobre una concreta situación de básica de suelo.

Así lo entiende Jesús Mª Chamorro González, quien responde resumidamente que aunque "pudiera parecer que la determinación de territorio como integrante de la Red Natura 2000 (…) lleva aparejada su integración por suelo clasificado como rural (sic)", "no parece que esta condición deba estar presente necesariamente. Lo ordinario será su categorización como suelo rural pero ciertamente, nada impide lo contrario, todo ello sin pensar que núcleos rurales (…), sí que pueden formar parte de esos espacios protegidos. Este autor tampoco extraña (sic) "que una norma como la Ley del Suelo contenga referencias a la protección de espacios naturales. Es evidente que la actividad urbanística es una actividad que conlleva una directa y clara afección del suelo y en esa medida no parece discutible el que se contengan normas que supongan una protección añadida."

En cambio, Héctor García Morago sostiene que "Al regular los usos del suelo rural, el art. 13.4 del texto refundido de la Ley de Suelo (TRLS) establece una asociación bastante nítida entre los espacios protegidos o que son tributarios de la Red Natura 2000 y aquélla clase (sic) de suelo", mencionando a continuación el suelo no urbanizable como garante de protección ambiental y olvidando el suelo urbanizable, también incluido en el suelo rural. En argumento de lo anterior, dice que (y aquí está nuevamente la clave) "parece claro el designio legal de excluirlos [a los espacios protegidos] del proceso de transformación urbanística –ver el art. 12.2.a) TRLS-; y ello, en la medida en que esa transformación pugnaría con el tipo de interdicciones y de medidas de protección del suelo que establecen las disposiciones nacionales y comunitarias en materia de protección de la naturaleza y del medio ambiente" (el subrayado es nuestro). Nótese que el autor se cuida de utilizar el condicional. Como vimos antes y se examinará más adelante, esto no es estrictamente cierto, ya que no existen legalmente interdicciones y medidas de protección generales que veden *a priori* y de modo absoluto esa transformación. El hecho innegable de la existencia de numerosísimas sentencias (citándose 1 del TSJ de Murcia y 2 del TS) que reflejan la "los obstáculos a vencer por el planificador para poder desclasificar suelo rústico protegido" lo que a mi juicio indican es que en la inmensa mayor parte de los casos planteados en los últimos años han recurrido a argumentos indefendibles, no que los espacios protegidos sean *in toto* y automáticamente "suelo no urbanizable de protección especial".

Joaquín Moreno Grau acierta en nuestra opinión a acompañar a su respuesta de un exhaustivo análisis previo de la Ley 42/2007 de Patrimonio Natural, identificando una vinculación entre las medidas de conservación de la Red Natura 2000 (art. 45 LPNB)[38] y el art. 13.4, 2º párrafo del TRLS, de lo que concluye que "la regla

[38] "Dispone este artículo que las Comunidades Autónomas establecerán las medidas de conservación necesarias, que respondan a las exigencias ecológicas de los tipos de hábitat naturales y de las especies presentes en tales áreas, debiendo las autoridades competentes tomar las medidas apropiadas para evitar en los espacios de la Red Natura 2000 el deterioro de los hábitat naturales y de los hábitat de las

general sería la del mantenimiento del estado natural de los terrenos". Seguidamente describe la "evaluación adecuada" de repercusiones de planes y proyectos sobre la RN2000 (art. 45 LPNB) para concluir a la vista del mismo que "que la legislación sectorial prevé un grado de protección inicial que resulta incompatible con el desarrollo urbanístico por lo que la clasificación más adecuada será la de suelo rural. La cita expresa de los espacios naturales protegidos y, específicamente, de la Red Natura 2000 parece dejar fuera de toda duda que la intención es que estos se integren por disposición directa de la Ley dentro del suelo rural. Cabe, no obstante, que la catalogación de un espacio dentro de la Red Natura 2000 abarque terrenos en que haya, por ejemplo, alguna urbanización residencial preexistente. En este supuesto, y respecto del terreno que estuviera ya urbanizado, la clasificación de suelo rural no parece que fuera posible, pero cualquier desarrollo más allá de lo ya urbanizado será complicado. En definitiva, sea cual sea la clasificación previa de los terrenos que se integren en la Red Natura 2000, evidentemente el margen de apreciación para el planeamiento queda muy condicionado" (el subrayado es nuestro). Vemos pues que en este caso, tampoco se sostiene la existencia de un automatismo entre RN2000 y suelo rural, con excepciones claras por preexistencias. Parece pues que no es el tenor literal de la Ley lo que dificulte una categorización distinta a la de suelo rural (que este autor sin decirlo identifica si duda en este contexto con suelo no urbanizable), sino más bien **lo fáctico** (es "complicado", está "muy condicionado").

Sólo al final de su respuesta este autor se refiere al segundo párrafo del art. 13.4, para señalar que "Esta disposición, que se contenía en el texto de la Ley 8/2007, del Suelo, ha pasado al artículo 48 de la Ley 42/2007 en relación con la Red Natura 2000 y se reproduce en el artículo 51, que la extiende a los espacios naturales protegidos".

Elisa Moreu Carbonell se centra el 2º párrafo del 13.4 y en cuanto a en la cuestión formal sobre el mismo comparte "la opinión de Díaz Lema, en el sentido de que la sede propia de estas normas tuitivas no debería ser la ley urbanística, sino exclusivamente la ambiental, para evitar interferencias.[39]" Respecto a la cuestión competencial, reflexiona sobre "problema de una hipotética invasión de competencias urbanísticas, y por extensión, una vulneración de la autonomía local, por el ejercicio desmedido de competencias ambientales" por la presunción de suelo rural para la RN2000, pues "entonces las competencias ambientales no dejarían margen de

especies, así como las alteraciones que repercutan en las especies que hayan motivado la designación de estas áreas".

[39] Según esta autora, "La crítica se hacía más necesaria con la versión original de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, del Suelo, cuyo artículo 13.4 era idéntico al vigente del TRLS, pero en un momento temporal en que todavía no había entrado en vigor la Ley 42/2007, que -recordemos para no perder la perspectiva- es anterior al TRLS pero posterior a la LS de 2007. El procedimiento para la descatalogación de espacios protegidos e incluidos en la Red Natura 2000 fue introducido durante la tramitación parlamentaria de la Ley, con ocasión de una enmienda del Grupo Socialista que se adoptó en la Comisión de Fomento y Vivienda del Senado (BOCG de 9 marzo 2007)".

apreciación al planeamiento, con invasión de competencias urbanísticas". No obstante, concluye su análisis señalando que "salvando la crítica formal antes realizada, creo que, desde un punto de vista sustantivo, las medidas tuitivas de los artículos 13.4 del TRLS (y 51 de la Ley 42/2007) resultan proporcionadas y no vacían de contenido las competencias urbanísticas de las entidades locales".

Luis Pomed Sánchez señala en primer lugar algo tan simple, sencillo y evidente que hay que felicitarse por su valentía: "En primer lugar, es cierto que el legislador no ha excluido expresamente la inclusión en esta red de lugares que se encuentren en la situación básica de suelo urbanizado[40]", para seguidamente dar la de arena: "habremos de convenir en que la incorporación de suelos urbanizados[41] será rigurosamente excepcional". A la vista de los antecedentes, concluye que "la situación básica "normal" [u "ordinaria", dice más adelante] de los terrenos integrados en la "Red Natura 2000" será la de suelo rural[42]". Lo que no excluye por tanto que en ciertas situaciones "anormales" o "extraordinarias", siguiendo su terminología, no fuera así. Este autor, como otros y como hace el propio TRLS, parte del supuesto (no siempre cierto en la realidad, por la complejidad y extensión de los espacios protegidos Red Natura 2000) que todo el ámbito protegido posee (o puede poseer) valores ecológicos. En lo formal, también este autor concluye que "No se produce, por tanto, el vaciamiento de las competencias autonómicas en materia urbanística y de ordenación del territorio, que deberán respetar, siempre, las determinaciones básicas de protección ambiental"[43].

Finalmente, Manuel Táboas Bentanachs defiende que "si la técnica no clasificatoria urbanística del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo, se pasa a la técnica clasificatoria urbanística de las Comunidades Autónomas, de la misma forma, bien parece que la clasificación idónea debe ser la propia de los suelos no urbanizables y especialmente, o

[40] Dicho de otro modo, el legislador estatal no ha decidido expresamente por Ley que los ENP y la RN 2000 sean suelo rural, decisión que entendemos nada le impedía, y que de hecho ha adoptado en casos concretos, por ejemplo, mediante la Ley 7/2013, de 25 de junio, de declaración del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama, en la que no sólo decide la situación básica como suelo rural, sino que directamente se instituye en organismo público competente en la clasificación del suelo: "art. 3.6 Los terrenos incluidos dentro del Parque Nacional quedan clasificados como suelo no urbanizable de protección en la Comunidad de Madrid, y como suelo rústico de protección natural en la Junta de Castilla y León. Con carácter general, los planes o normas urbanísticas adaptarán sus previsiones a las limitaciones derivadas de esta Ley y de los instrumentos de planificación ya aprobados o que se aprueben en su desarrollo y aplicación, en particular los Planes de Ordenación de Recursos Naturales. Mientras no se hayan adaptado los planes o normas urbanísticas, las disposiciones de la presente ley y de los Planes que la desarrollen serán de aplicación directa para las Administraciones competentes".

[41] Hay que pensar que el autor se referirá más bien a suelos urbanizables.

[42] El autor seguramente quiso referirse concretamente a suelo "no urbanizable", o sea, no sujeto a transformación.

[43] Luis Pomed "deja constancia" que ninguno de los recursos de inconstitucionalidad planteados ha discutido no se ha pretendido reproche alguno a la constitucionalidad ni del art. 13.4 de la LS 08 (luego TRLS) ni al art. 48 de la LPNB.

si así se prefiere, reforzadamente protegidos ya que a la mayor seguridad no cabe intuir que con otra clasificación se puedan asumir los contenidos de protección de la fragilidad de los hábitat naturales y de la flora y fauna de interés comunitario cuyos valores no resulta posible desconocer".

A pesar de las críticas antes recogidas, en las recientes modificaciones del TRLS se ha mantenido como hemos mencionado el mismo texto del art. 13.4, 2º párrafo, es más, insertándolo ahora en al art. 8 dedicado al "Contenido del derecho de propiedad del suelo: facultades". ¿Qué tendrá que ver una cosa con la otra?

2.9. La regulación en la legislación urbanística de la desclasificación de espacios protegidos[44].

Ya hemos mencionado anteriormente las críticas, bastante extendidas en la doctrina, acerca de la ubicación en el TRLS de una disposición (art. 13.4, 2º párrafo) relativa a una materia ajena, a saber, los espacios protegidos, regulados por la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

Desde el punto de vista de su contenido, vamos a reproducir los sucesivos artículos que han regulado esta cuestión:

[44] La legislación urbanística ya regulaba y regula, a lo que se ve con muy escaso éxito, la prohibición relativa (no absoluta) de la reclasificación -incluso recalificación- de suelo no urbanizable protegido motivado en la desaparición de dichos valores (no se distingue si intencionalmente o no), pero atención, salvo "razones fundamentadas de interés público" (art. 149.4 TRLS Murcia). LÓPEZ PELLICER (2006) dice que este precepto se refiere a al suelo no urbanizable protegido por el planeamiento, quizás pensando en que resulte inimaginable (como sin embargo sucedió en el caso de La Zerrichera en Águilas) que una modificación de Plan General reclasifique suelo no urbanizable de protección específica (LIC y ZEPA).La Ley habla de literalmente de "suelo no urbanizable protegido", a secas, y si se interpreta literalmente, abarca ambas categorías (protección específica y protección por planeamiento), pues ambas son suelos "protegidos". Si se lee con atención, el art. 149.4 TRLS Murcia puede utilizarse para justificar reclasificaciones en suelos cuyos valores hayan sido alterados o destruidos intencionadamente. AGUDO GONZÁLEZ (2010) señala en cuanto al SNU de protección específica o común con valores –preservado- que "a priori, y a pesar de que la práctica administrativa antes descrita no siempre haya actuado así, no se puede justificar objetivamente que los terrenos sean "aptos" para ser transformados urbanísticamente. Por ello mismo, toda reclasificación de estos terrenos debería considerarse contraria a Derecho por arbitraria, pues desconoce que el destino de esos terrenos es la prestación de servicios ambientales a la sociedad, lo que implica necesariamente una adscripción permanente a dicho destino, salvo pérdida acreditada, como consecuencia de procesos naturales, de los valores que habilitan su adscripción a la prestación de tales servicios. Así pues, estos terrenos sólo podrían ser reclasificables si se acreditara la pérdida de los valores que motivaron su clasificación como SNU, en los términos de las SSTS de 17 de febrero de 2003 (Az. 2891), 25 de octubre de 2006 (Az. 764 de 2007) o de 3 de julio de 2007 (Az. 3753), entre otras.

Directiva 92/43/CEE

Artículo 9.

La Comisión, con arreglo al procedimiento del artículo 21, evaluará periódicamente la contribución de Natura 2000 a la realización de los objetivos a que se refieren los artículos 2 y 3. En este contexto, podrá estudiarse el cambio de categoría de una zona especial de conservación cuando así lo justifique la evolución natural registrada como resultado de la vigilancia a que se refiere el artículo 11.

Artículo 11

Los Estados miembros se encargarán de la vigilancia del estado de conservación de las especies y de los hábitats a que se refiere el artículo 2, teniendo especialmente en cuenta los tipos de hábitats naturales prioritarios y las especies prioritarias.
Artículo 21
1. El representante de la Comisión presentará al comité[45] *un proyecto de las medidas que deban tomarse. El comité emitirá su dictamen sobre dicho proyecto en un plazo que el presidente podrá determinar en función de la urgencia de la cuestión de que se trate. El dictamen se emitirá según la mayoría prevista en el apartado 2 del artículo 148 del Tratado para adoptar aquellas decisiones que el Consejo deba tomar a propuesta de la Comisión. Con motivo de la votación en el comité, los votos de los representantes de los Estados miembros se ponderarán de la manera definida en el artículo anteriormente citado. El presidente no tomará parte en la votación.*

2. La Comisión adoptará las medidas previstas cuando sean conformes al dictamen del comité.
Cuando las medidas propuestas no sean conformes al dictamen del comité o a falta de dictamen, la Comisión someterá sin demora al Consejo una propuesta relativa a las medidas que deban tomarse. El Consejo se pronunciará por mayoría cualificada.

Si, transcurrido un plazo de tres meses desde que la propuesta se haya sometido al Consejo, éste no se hubiere pronunciado, la Comisión adoptará las medidas propuestas.

LPNB 42/2007

Artículo 48 Cambio de categoría

La descatalogación total o parcial de un espacio incluido en Red Natura 2000 solo podrá proponerse cuando así lo justifiquen los cambios provocados en el mismo por la evolución natural, científicamente demostrada, reflejados en los resultados del seguimiento definido en el artículo anterior.

[45] Se trata de "un comité de reglamentación para ayudar a la Comisión en la aplicación de la presente Directiva" (Exposición de motivos de la Directiva 92/43/CEE).

En todo caso, el procedimiento incorporará un trámite de información pública, previo a la remisión de la propuesta a la Comisión Europea

Artículo 47 Vigilancia y seguimiento

Las Comunidades autónomas vigilarán el estado de conservación de los tipos de hábitats y las especies de interés comunitario, teniendo especialmente en cuenta los tipos de hábitats naturales prioritarios y las especies prioritarias, así como de conservación de las especies de aves que se enumeran en el anexo IV, comunicando 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. Dicha comunicación se producirá anualmente excepto cuando ello no sea técnicamente posible, en cuyo caso deberá argumentarse.

Las Comunidades autónomas remitirán al Ministerio de Medio Ambiente información sobre las medidas de conservación a las que se refiere el artículo 45.1, 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.

Artículo 51 Alteración de la delimitación de los espacios protegidos

1. Sólo podrá alterarse la delimitación de espacios naturales protegidos o de la Red Natura 2000, reduciendo su superficie total o excluyendo terrenos de los mismos, cuando así lo justifiquen los cambios provocados en ellos por su evolución natural, científicamente demostrada. En el caso de alteraciones en las delimitaciones de espacios protegidos Red Natura 2000, los cambios debidos a la evolución natural deberán aparecer debidamente reflejados en los resultados del seguimiento previsto en el artículo 47.

2. Toda alteración de la delimitación de áreas protegidas deberá someterse a información pública, que en el caso de los espacios protegidos Red Natura 2000 se hará de forma previa a la remisión de la propuesta de descatalogación a la Comisión Europea y la aceptación por ésta de tal descatalogación.

3. El cumplimiento de lo previsto en los párrafos anteriores no eximirá de las normas adicionales de protección que establezcan las Comunidades autónomas.

TRLS 2008

(Texto vigente hasta el 27 de junio de 2013)

Artículo 13 Utilización del suelo rural[46]

4. No obstante lo dispuesto en los apartados anteriores, la utilización de los terrenos con valores ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos que sean objeto de protección por la legislación aplicable, quedará siempre sometida a la preservación de dichos valores, y comprenderá únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que aquella legislación expresamente autorice.

Sólo podrá alterarse la delimitación de los espacios naturales protegidos o de los espacios incluidos en la Red Natura 2000, reduciendo su superficie total o excluyendo terrenos de los mismos, cuando así lo justifiquen los cambios provocados en ellos por su evolución natural, científicamente demostrada. La alteración deberá someterse a información pública, que en el caso de la Red Natura 2000 se hará de forma previa a la remisión de la propuesta de descatalogación a la Comisión Europea y la aceptación por ésta de tal descatalogación.

El cumplimiento de lo previsto en los párrafos anteriores no eximirá de las normas adicionales de protección que establezca la legislación aplicable.

(Texto vigente a partir del 27 de junio de 2013)

Artículo 8 ***Contenido del derecho de propiedad del suelo: facultades***

4. No obstante lo dispuesto en los apartados anteriores[47]*, sólo podrá alterarse la delimitación de los espacios naturales protegidos o de los espacios incluidos en la Red Natura 2000, reduciendo su superficie total o excluyendo terrenos de los mismos, cuando así lo justifiquen los cambios provocados en ellos por su evolución natural, científicamente demostrada. La alteración deberá someterse a información pública, que en el caso de la Red Natura 2000 se hará de forma previa a la remisión de la propuesta de descatalogación a la Comisión Europea y la aceptación por ésta de tal descatalogación.*

[46] Misma redacción en el art 13.4 de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo. (Vigente hasta el 27 de junio de 2008).

[47] Sólo puede lógicamente referirse en este contexto al 3º párrafo del apartado 2, a saber, que "Con carácter excepcional y por el procedimiento y con las condiciones previstas en la legislación de ordenación territorial y urbanística, podrán legitimarse actos y usos específicos que sean de interés público o social, que contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales, o que hayan de emplazarse en el medio rural.". No puede referirse la expresión "No obstante lo dispuesto en los apartados anteriores" al suelo rural para el que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado porque el apartado 4 lo que quiere regular precisamente –sin mucha fortuna efectivamente en su ubicación- son los supuestos en los será posible que un suelo rural incluido en un espacio protegido pueda ser desclasificado. Esto no quiere decir en absoluto que pensemos que todo el suelo de espacios protegidos deba ser automáticamente *ex lege* suelo rural, y ni tampoco suelo no urbanizable, ni muchísimo menos suelo no urbanizable "de protección específica".

Hay que destacar que precisamente el art. 13 del TRLS es el único artículo derogado al completo (a partir de: 28 junio 2013) por la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas48 («B.O.E.» 27 junio).

No obstante lo anterior, como he podido comprobar, en realidad todos las medidas tuitivas del art. 13 citado (incluyendo los del 2º párrafo del apartado 4, que pasan al apartado 4 del artículo 8) se encuentran insertos exactamente igual en otros diversos artículos del TRLS modificado por la LRRRU, obedeciendo la desaparición de este artículo a modificaciones en la estructura legal relacionadas con el suelo rural que se encuentre incluido en el ámbito de una actuación de urbanización[49].

Señalar asimismo que el último párrafo del apartado 4 del art. 13[50] ha sido traslado por virtud de la Ley de regeneración al art. 9.1, 2º párrafo, de modo que el sujeto ahora de la "no exención de normas adicionales de protección" es análogo pero sensiblemente distinto[51]

En mi opinión, en realidad la crítica conceptual más severa al segundo párrafo del apartado 4 del art. 13 del TRLS -aparte de su evidente inadecuada ubicación en una norma a la cual es ajena, repitiendo la dicción de la Ley propia, la LPNB-, es que en realidad el procedimiento que la Directiva europea impone, bien que implícitamente, para la descalificación de espacios LIC y ZEPA, no es el acoplado a la vigilancia o seguimiento científico sistemático y periódico de los hábitats y las especies de interés comunitario establecido art. 11 de la Directiva 92/43/CEE (al actual remite el art. 9 que menciona los "cambios de categoría"), sino el derivado del art. 6.4, que se refiere a planes y proyectos concretos, excepcionales, que hayan de ser aprobados incluso aunque causen perjuicios a la integridad de Natura 2000 y que conllevan materialmente por ende la desclasificación.

[48] Artículo 13 derogado por el apartado 3º de la disposición derogatoria única de la citada Ley.

[49] Según indicó la Subdirectora General de Urbanismo en el mismo XXXV CSETU a preguntas del autor del presente trabajo de investigación.

[50] "El cumplimiento de lo previsto en los párrafos anteriores no eximirá de las normas adicionales de protección que establezca la legislación aplicable".

[51] "En el suelo que sea rural a los efectos de esta Ley, o esté vacante de edificación, el deber de conservarlo supone costear y ejecutar las obras necesarias para mantener los terrenos y su masa vegetal en condiciones de evitar riesgos de erosión, incendio, inundación, así como daños o perjuicios a terceros o al interés general, incluidos los medioambientales; garantizar la seguridad o salud públicas; prevenir la contaminación del suelo, el agua o el aire y las inmisiones contaminantes indebidas en otros bienes y, en su caso, recuperarlos de ellas en los términos dispuestos por su legislación específica; y asegurar el establecimiento y funcionamiento de los servicios derivados de los usos y las actividades que se desarrollen en el suelo".

Es en esta línea, aunque no emplea la argumentación anterior, que hay que acoger parcialmente las críticas de SERRANO LÓPEZ y otros[52], que detecta que la Ley española es más restrictiva que la Directiva[53], calificando en este sentido de "voluntarista" al TRLS de 2008, pues "no abre la posibilidad de actuaciones en detrimento de la protección de estos ámbitos por razones económicas y sociales, como sí hace la Directiva 92/43 (…)". Insisten estos autores en que "a diferencia que (sic) las normas contenidas en nuestra legislación urbanística, en el Derecho comunitario se arbitra la posibilidad de que por intereses económicos se ejecuten acciones, incluso contrarias a la propia política de protección, en zonas protegidas". He mencionado anteriormente que estas críticas pueden ser acogidas pero sólo parcialmente porque en mi opinión no destacan una condición absolutamente esencial, a saber, que dichas razones de interés económico y social deben encuadrarse dentro de "razones de interés público de primer orden". No vale pues cualquier interés económico (o social): según la Comisión Europea[54], "Por lo que se refiere a «otras razones imperiosas de interés público de primer orden» de naturaleza social o económica, el artículo está formulado de manera que no deja lugar a dudas: los objetivos de conservación de la Directiva sólo pueden verse contrarrestados por intereses públicos, tanto si están promovidos por entidades públicas como privadas. Así pues, los proyectos elaborados por organismos privados sólo pueden considerarse cuando dichos intereses públicos quedan protegidos y demostrados". Asimismo, considera que "el interés público sólo puede ser de primer orden si se trata de un interés a largo plazo; los intereses económicos a corto plazo u otros intereses que sólo pueden producir beneficios a corto plazo para la sociedad no pesan más que los intereses de conservación a largo plazo protegidos por la Directiva"[55].

Así pues, puede hablarse de los siguientes errores del legislador estatal que escenifica así una cierta sobreactuación, como reacción a los intentos fraudulentos de

[52] SERRANO LÓPEZ et al (2011). Derecho ambiental en la Región de Murcia. Civitas. Thomsom Reuters. Pág. 498 y ss.

[53] Hay que destacar no obstante estas afirmaciones críticas que nada impide (más bien al contrario) que los Estados Miembros establezcan reglas más protectoras del Medio Ambiente (en ese sentido las normas comunitaria son "de mínimos").

[54] COMISIÓN EUROPEA (2012). Documento orientativo sobre el apartado 4 del artículo 6 de la «Directiva sobre hábitats» 92/43/CEE. Descargado de http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/new_guidance_art6_4_es.pdf

[55] La Comisión indica asimismo finalmente que "Resulta lógico considerar que las «razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas las de índole social y económica», se refieren a situaciones en las que los planes o proyectos previstos resultan indispensables:

a) en el marco de medidas o políticas destinadas a proteger valores fundamentales para la vida de los ciudadanos (salud, seguridad, medio ambiente, etc.; b) en el marco de políticas fundamentales para el Estado o la sociedad; y c) en el marco de la realización de actividades de naturaleza económica o social para cumplir obligaciones de servicio público específicas

desclasificación para la construcción de grandes complejos urbanísticos[56] que se pretendieron establecer en Natura 2000 entre los años 2004 y 2008:

a) La repetición de exactamente la misma disposición ya existente en la LPNB, por un lado, en el TRLS de 2008, en esta última Ley contextualizándola en el suelo rural y dando lugar a una equívoca relación unívoca y universalmente automática "suelo rural = espacios protegidos".
b) La -en mi opinión- errónea aplicación a la desclasificación de lugares de la Red Natura 2000 del procedimiento del art. 9 en un contexto (TRLS) para el cual el procedimiento adecuado es sin duda alguna el previsto por el artículo 6.4 de la citada Directiva.

Valga como indicio de esta sobreactuación del legislador que el sometimiento de la descatalogación total o parcial de un espacio incluido en Red Natura 2000 al requisito de los cambios previamente detectados, provocados en el mismo por la evolución natural, científicamente demostrada, se encuentra en la LPNB no una sino dos veces[57], en el art. 48 (inserto en el Capítulo III relativo a los Espacios protegidos Red Naura 2000) y en el art. 51, inserto en el Capítulo V dedicado al Inventario Español Espacios Naturales Protegidos, Red Natura 2000 y Áreas protegidas por instrumentos internacionales, donde este mecanismo se extiende a los espacios naturales protegidos[58].

También se le ha achacado al art. 13.4.2º párrafo del TRLS 08, como "exceso" del mismo, "dar a entender que se pueden descatalogar todas las zonas de la Red Natura 2000", es decir, ZEC y ZEPA, cuando –en opinión de algún autor[59]- en virtud del art. 9 de la DH sólo pueden ser desclasificadas las ZEC. Es cierto que el art. 9 de la DH se refiere efectivamente sólo a las ZEC y que para las ZEPA su propia Directiva[60] y sobre

[56] Concretamente, sólo en la Región de Murcia, se aprobó por el Gobierno autonómico la Modificación del PGOU de Águilas para la clasificación como suelo urbanizable de la finca La Zerrichera, reclasificación posteriormente derogada por el propio Gobierno mediante el Decreto de aprobación del Plan de gestión y Conservación de la ZEPA donde se encontraba. Uno de los motivos del fraude fue que la "evaluación adecuada" del artículo 6.3 de la Directiva 92/43 ignoró absolutamente la condición de ZEPA del lugar, centrándose exclusivamente en su condición de LIC.

[57] MARTÍNEZ MARTÍNEZ (2010) -pág. 106- refiere que "la doctrina ha señalado que en la LS 07 el legislador ha cometido algunos excesos", tal como que "se ha ido más lejos" que la DH (art. 9) y la LPNB (art. 48), pues "el TRLS 08 extiende la protección a todo tipo de espacio natural (sic) protegido" –debe referirse a todo tipo de espacio protegido, incluyendo los espacios naturales protegidos- Esta crítica puede ser razonable (aunque discutible) con relación a la DH, en el sentido de ir más lejos que la norma comunitaria, pero no con relación a la LPNB, ya que como hemos visto, en virtud del art. 51 (que dicha autora no menciona) también los ENP son sujetos de protección legal frente a la desclasificación por motivos distintos a los cambios naturales.

[58] Nada dice el art. 51 de las "Áreas protegidas por instrumentos internacionales", a pesar de la denominación del Capítulo.

[59] MARTÍNEZ MARTÍNEZ (2010), pág. 106.

[60] Las Directivas de Aves y de Hábitats establecen un régimen de protección mediante una sistemática con grandes analogías, pero son disposiciones autónomas que se aplican con total independencia, salvo en los dispuesto por el art. 7, que establece que "Las obligaciones impuestas en virtud de los apartados

todo de la jurisprudencia del TJCE al interpretarla no preveían en principio un mecanismo de desclasificación. No obstante, como se verá a continuación, por la vía de la modificación de la DA por la DH, el resultado final es que la normativa comunitaria también permite desclasificaciones –atención, sólo parciales- de las ZEPA. Pasamos a continuación a ello.

Esta compleja cuestión ha sido novedosamente tratada por GARCÍA URETA (2010)[61], en el contexto de una reflexión específica sobre la relación entre los art. 9 y 6.3 de la DH. Este autor distingue, a la luz de la jurisprudencia del TJCE, entre la "desclasificación" total de un espacio de la Red Natura 2000 (propiciado por la evolución natural), por un lado; y por otro, una "reducción en su superficie" como consecuencia de la ejecución de un proyecto o las previsiones de un plan. Así, expone que el TJCE había señalado que aunque la DA no prevé la reducción de una ZEPA, ésta podía llevarse a cabo en estrictas condiciones. La aplicación a las ZEPA[62] de las normas del art. 6.3 y 6.4 de la DH conlleva asimismo la ampliación del abanico de razones que pueden justificar actuaciones sobre una ZEPA, incluyendo expresamente las de índole social y económica. En cambio, para las ZEC (y sólo para ellas) si es posible su desclasificación (total) por la vía del art. 9 de la DH.

Aquí subyace en el fondo la distinción entre los efectos del artículo 9 de la DH (desclasificación total de una ZEC por evolución natural), por un lado; de los efectos prácticos, implícitos, derivados de la aprobación de un plan o proyecto que afecte a los espacios de la red Natura 2000 (ZEC o ZEPA) y por ende de la reducción de su superficie por otro.

En mi opinión, GARCÍA URETA hace una interpretación demasiado apegada a los pronunciamientos concretos del TJCE y de los supuestos concretos que se le han planteado al mismo, que en su opinión no admitirían en ningún caso la desclasificación completa de una ZEPA. Es verdad que la DA no estableció como el art. 9 de la DA un mecanismo sistemático de evaluación acoplado a posibles desclasificaciones por causas naturales, pero no veo motivo para que la Directiva de Aves Silvestres no pueda ser interpretada en los mismos términos en caso, por ejemplo, de desaparición completa de una especie en una zona por causas naturales[63], siempre supeditado como requisito inexcusable a la previa aplicación de medidas de recuperación o

---

2, 3 y 4 del artículo 6 de la presente Directiva sustituirán a cualesquiera obligaciones derivadas de la primera frase del apartado 4 del artículo 4 de la Directiva 79/409/CEE".

[61] GARCÍA URETA, Agustín. Derecho Europeo de la Biodiversidad (Iustel, Madrid, 2010), pp. 755.

[62] Salvo aquellas que cumpliendo los criterios para su designación no lo hubieran sido por el Estado Miembro concernido, a las cuales se les aplicará el art. 4.4 de la DA, que no incluye razones de índole social o económico. Se trata de evitar que los infractores (Estados Miembros que no han cumplido la obligación de designar ZEPA) se beneficien del régimen más benevolente de la Directiva de Hábitats

[63] En la Región de Murcia existe un caso real: la desaparición por su evolución natural de la Alondra Ricotí de la ZEPA del Llano de las Cabras. Esta evolución estaba prevista de antemano en informes técnicos elaborados por la propia Administración, sin que se hayan adoptado ninguna de las medidas sugeridas en dichos trabajos.

reintroducción y, en caso de fracaso, a la clasificación de otra zona que cumpla una función similar para dicha especie.

Asimismo, tampoco comparto totalmente que no sea posible materialmente y viable jurídicamente una desclasificación total, implícita a la aprobación de un plan o proyecto de desarrollo, por la vía del art. 6.3 y 6.4, que se aplica tanto a ZEC como ZEPA, en el caso (es verdad que bastante improbable) de que dicho plan o proyecto conlleve su destrucción total por ejemplo si la zona protegida fuera muy pequeña[64].

Llegamos finalmente a la conclusión de que el legislador estatal español, aunque bienintencionado, no pudo ser más desafortunado jurídicamente al vincular la protección de los espacios protegidos frente a actos **intencionales** -tal como la reclasificación urbanística de suelo, de ahí la inserción del párrafo 2º en el art. 13.4 del TRLS- a los mecanismos previstos en realidad por la DH (art. 9) para la evolución natural de la situación de los lugares protegidos, que es cosa bien distinta. Podemos comprender no obstante que esta reacción fuera consecuencia de sucesos concretos que pusieron de manifiesto las dificultades del Gobierno central para abordar los excesos de algunas Comunidades Autónomas y Ayuntamientos[65]. Lo más adecuado hubiera sido en todo caso acudir, en tutela del suelo rural incluido dentro de los espacios protegidos, a una vinculación con la "evaluación adecuada" del art. 6.3 DH y con los mecanismos excepcionales del art. 6.4 DH, que también incluyen la intervención de la Comisión Europea.

Debo decir que no obstante las críticas anteriores, considero adecuado que se prevenga la desclasificación fraudulenta de los espacios protegidos mediante el "blindaje" (como lo denominado SERRANO LÓPEZ y otros, 2011) que establece la propia Directiva 92/43 y traspone la LPNB, pero ajustándola a aquellos casos o situaciones abstractas en los que, atención, tras la desclasificación no aparezca un plan o proyecto concreto de desarrollo, sea urbanístico o de otro tenor, ya que en ese caso el camino en todo caso adecuado no es otro, en mi opinión, que el marcado por el art. 6.4 de la Directiva. Ello me lleva asimismo a congratularme que la LPNB haya extendido el procedimiento excepcional del art. 6.3 de la DH (traspuesto en el 45.5 de la LPNB) a todos aquellos planes y proyectos (incluidos lógicamente los urbanísticos) que puedan afectar a especies de flora o fauna silvestres de interés comunitario (incluidas las aves silvestres) que hayan sido declaradas en peligro de extinción, y ello con total

[64] GARCÍA URETA (2011), pág. 492, señala que DE SADELEER y BORN (2004) mantienen una postura diferente a la suya y hablan de la posibilidad de una desclasificación total o parcial de ZEPA con fundamento en el art 6.3 y 6.4 de la DH.

[65] En el caso de La Zerrichera (Águilas, Murcia), la Comisión Europea aceptó una desclasificación parcial promovida por la Comunidad Autónoma por motivos supuestamente cartográficos sobre una zona más amplia que fue reclasificada como suelo urbanizable, dentro de un LIC y una ZEPA. Dichas actuaciones están sujetas actualmente a un procedimiento penal.

independencia de que dichos proyectos o planes (y por tanto la especies potencialmente afectadas) se encuentren dentro o fuera de un espacio protegido.

Tanto la doctrina[66] como la jurisprudencia destacan en este contexto el principio **de no regresión**, que implica la imposibilidad de alterar una protección especial del terreno. Este principio de no regresión, ha sido considerado como una "cláusula de statu quo" o "de no regresión", con la finalidad, siempre, de proteger los avances de protección alcanzados en el contenido de las normas medioambientales, con base en razones vinculadas al carácter finalista del citado derecho medioambiental, como es el caso del Dictamen del Consejo de Estado 3297/2002, que aunque referido a modificación de zonas verdes[67], puede aplicarse por analogía. De tal manera que sólo cabe alterar superficies de suelo rústico protegido si existe un interés público, especialmente prevalente y acreditado y no cuando el interés es particular o privado, independientemente de la relevancia social que tenga[68].

[66] Fernando López Ramón. El principio de no regresión en la desclasificación de los espacios naturales protegidos en el Derecho Español. Revista Aranzadi de derecho ambiental, ISSN 1695-2588, Nº. 20, 2011, págs. 13-27.

[67] TRIBUNAL SUPREMO Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección: QUINTA. Sentencia de 10/07/2012. RECURSO CASACION Núm. 2483/2009

[68] Ediciones Francis Lefevre. Actualidad jurídica. Desarrollo sostenible y suelos rústicos. Fecha: 14 mayo, 2013. http://blog.efl.es/actualidad-juridica/desarrollo-sostenible-y-suelos-rusticos

3. Análisis y diagnóstico de la clasificación y categorización del suelo en espacios protegidos Red Natura 2000.

3.1. Introducción.

Tanto la jurisprudencia como la doctrina muestran un amplio consenso a la hora de establecer lo fáctico como el elemento esencial que desencadena la situación básica del suelo rural y su clasificación como suelo no urbanizable de protección en los espacios protegidos en general y, por tanto, en los "espacios protegidos de la Red Natura 2000" en particular.

Se ha analizado en primer lugar de forma exhaustiva y sistemática la clasificación y categorización del suelo en todos los espacios protegidos RN2000, tanto LIC como ZEPA, de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, obteniendo la superposición cartográfica visual de la planificación urbanística del Sistema de Información Territorial (SIT) de la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio, que facilita el acceso a diversa información temática de los municipios de la Región, que incluye el planeamiento urbanístico general vigente en cada momento. De seguido, se ha analizado en concreto y en profundidad el espacio protegido Red Natura 2000 de Carrascoy, El Valle, Altaona y Escalona, debido a la diversidad de situaciones urbanísticas detectadas.

A continuación, se ha profundizado en una muestra de casos también concretos muy relevantes, tal como las ZEPA designada sobre cascos urbanos de ciertas poblaciones Extremadura, las polémicas (tanto técnicamente como administrativa y judicialmente) reclasificaciones urbanísticas dentro de Natura 2000 en isla de Valdecañas (Cáceres), La Zerrichera (Murcia) y Glera de la Sía, para determinar exponiendo un caso de convivencia pacífica de diversas categorizaciones de suelo no urbanizable en Calblanque (Murcia).

3.2. Lugares de Importancia Comunitaria (LIC).

La regla general es la clasificación como Suelo No Urbanizable de Protección Específica (SNUpe), con Uso Global "Protección del Medio Ambiente", "Protección Forestal", "Protección de la Fauna" o "Protección del Paisaje", entre otros.

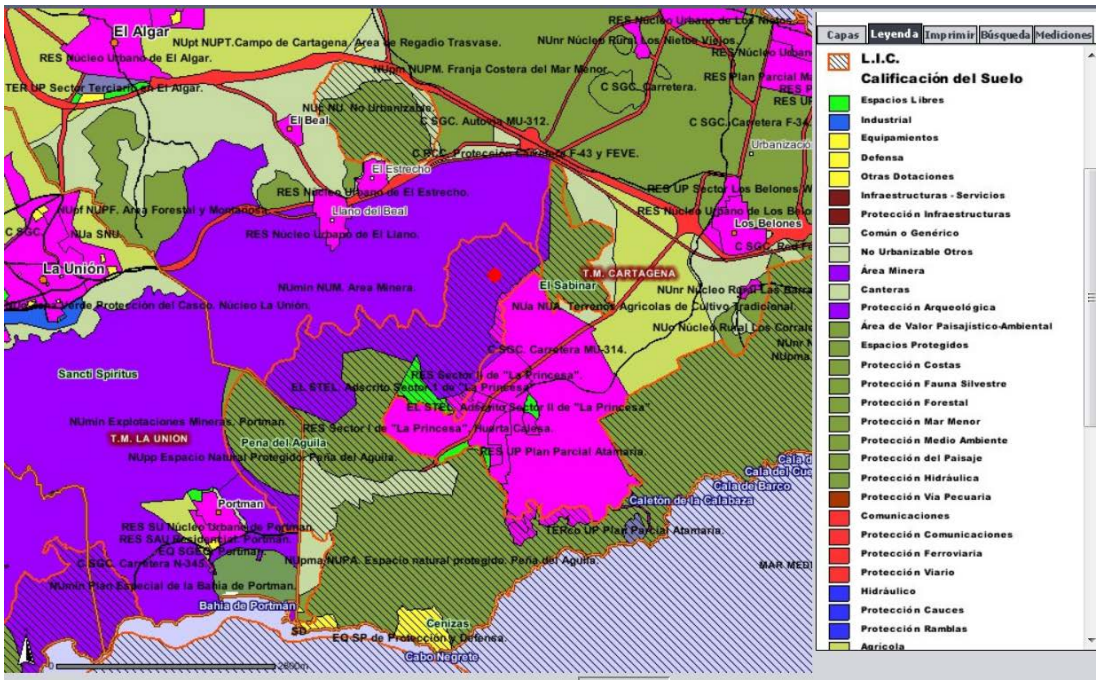
No obstante, en salvo en aquellos municipios en los que aún no se ha procedido a la revisión del planeamiento urbanístico vigente desde el momento de la designación o clasificación de los lugares de la RN2000[69], se encuentra Suelo No Urbanizable Protegido (SNUp), con Uso Global Protección Forestal, Agropecuario, Agrícola o similar[70], e incluso SNUp con Uso Global de "Protección de Regadío".

Con ámbito geográfico más reducido que la clasificación predominante, se encuentra asimismo Suelo No Urbanizable Protegido de Uso Global "Hidráulico" o "Protección de Cauces"[71], para el caso de ríos, ramblas y embalses (a veces también como Sistema General[72]), así como para yacimientos arqueológicos (Uso Global Protección arqueológica[73]). También aparecen a veces vías pecuarias clasificadas como Sistema General (habitualmente de Comunicaciones), con uso global "Protección Vía Pecuaria"[74]), así como también autovías[75], carreteras y caminos, y asimismo algún embalse destinado a abastecimiento[76], ámbitos periféricos a zonas militares y aeroportuarias[77], y camping no desarrollados[78].

Con algo más de extensión encontramos en algunos municipios como Cartagena (Plan recientemente sustituido en su revisión pero aún no incorporado al SIT) y Mazarrón, Suelos No Urbanizables de Uso Global "Común o Genérico"[79] y Usos permitidos "explotación forestal y minera. Excepcionalmente Edificios de Interés Público y Social e Industrias en medio rural", así como Suelo No Urbanizable de Uso Global Área Minera (NUM)[80], con Usos característicos: extractivos según legislación específica. Permitidos: construcciones vinculadas a servicios públicos. Prohibidos: vivienda no vinculada a la explotación.

---

[69] O bien se ha ampliado puntualmente el ámbito geográfico del espacio protegido con posterioridad a la revisión del planeamiento (por ejemplo, en el LIC ES6200016 Revolcadores).
[70] Por ejemplo, en el LIC ES6200004 Sierras y Vega Alta del Segura y Ríos Alhárabe y Moratalla en el t.m. de Calasparra.
[71] Ídem anterior.
[72] Por ejemplo, en el LIC ES6200009 Sierra de El Carche en t.m. de Jumilla.
[73] Por ejemplo en los LIC ES6200011 Sierra de las Moreras y ES6200009 Sierra de El Carche en t.m. de Yecla.
[74] Por ejemplo, en el LIC ES6200009 Sierra de El Carche en t.m. de Jumilla.
[75] Por ejemplo, el ámbito SGC. Autovía MU-312 en el LIC ES6200006 Espacios Abiertos e Islas del Mar Menor.
[76] Por ejemplo, Sistema General de uso global Infraestructuras y servicios en Alhama de Murcia, destinado a Embalse de Carrascoy de la Red primaria desalinizadora de Valdelentisco (8 hectáreas). Es posterior a la propuesta de LIC.
[77] SNU de Seguridad de las Instalaciones Militares en t.m. de San Javier, Uso Global Defensa, dentro del LIC ES6200006 Espacios Abiertos e Islas del Mar Menor. Es previo a la clasificación como LIC.
[78] Suelo NU Camping dentro del LIC ES6200006 Espacios Abiertos e Islas del Mar Menor, en t.m. de Cartagena, Área ligada al desarrollo turístico conforme con lo establecido en el R.D. 2545/82. Previo a la clasificación como LIC.
[79] Por ejemplo, dentro de los LIC ES6200006 Espacios Abiertos e Islas del Mar Menor, en el Cabezo de san Ginés y ES6200015 La Muela y Cabo Tiñoso (Cartagena), y del LIC ES6200011 Sierra de las Moreras (Mazarrón).
[80] Dentro del LIC ES6200001 Calblanque, Monte de las Cenizas y Peña del Águila.



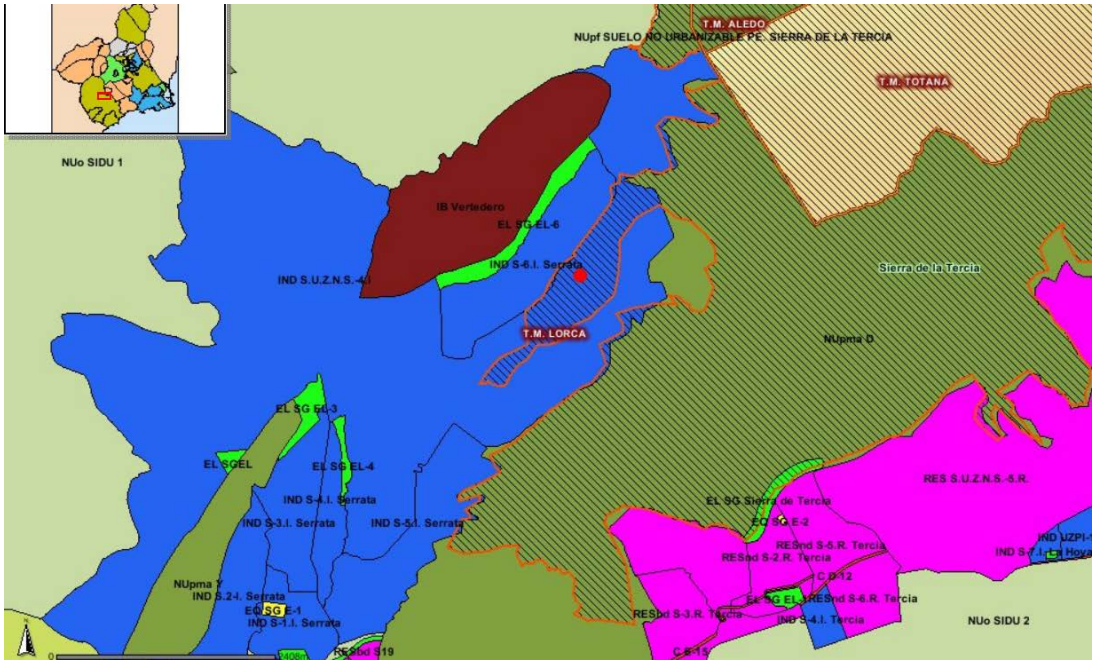
De forma aún mucho más reducida en superficie se encuentra incluso Suelo Urbano, tal como el suelo urbano consolidado de uso global **industrial** de las Salinas de la Rosa, en el LIC "Sierra del Carche", con una superficie neta del ámbito de 165.500 m². Un ejemplo similar se encuentra en el suelo urbano de uso global Comunicaciones, bajo la denominación de área portuaria de San Pedro del Pinatar, enclavado en el LIC ES0000175 Salinas y Arenales de San Pedro del Pinatar, cuyo desarrollo se sujeta a Plan Especial[81].

Curiosamente, en este último caso, el planificador municipal ha acudido para la regulación de las salinas marinas existentes (tanto lagunas como instalaciones industriales) a una solución bien distinta que en las salinas jumillanas antes citadas, a saber, la clasificación como SNUpe con uso Global de Protección del Paisaje[82].

Se encuentra Suelo Urbanizable Sin Sectorizar Industrial en t.m. de Lorca (S.U.Z.N.S.-4.I), en el LIC ES6200023 Sierra de la Tercia. Todo indica que se trata de un error material.

[81] Se trata de un plan general muy anterior a la clasificación como LIC.

[82] En realidad esta solución vino impuesta por el "supervisor" autonómico, que consideró que "El denominado «suelo no urbanizable de protección industrial» pasará a denominarse «suelo no urbanizable de protección especial», más acorde con su definición. Las eventuales ampliaciones de las instalaciones de la industria salinera serán admisibles, con arreglo a la tramitación señalada en el artículo 86 de la Ley del Suelo, pero necesitarán el previo informe favorable de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo" (Acuerdo de la Comisión de Urbanismo de Murcia en relación con el Proyecto de Plan General de Ordenación Urbana del término municipal de San Pedro del Pinatar, BORM nº 227 de 3 de octubre de 1984, pág. 2914). Nótese que se trata de un plan general muy anterior a la clasificación del LIC.



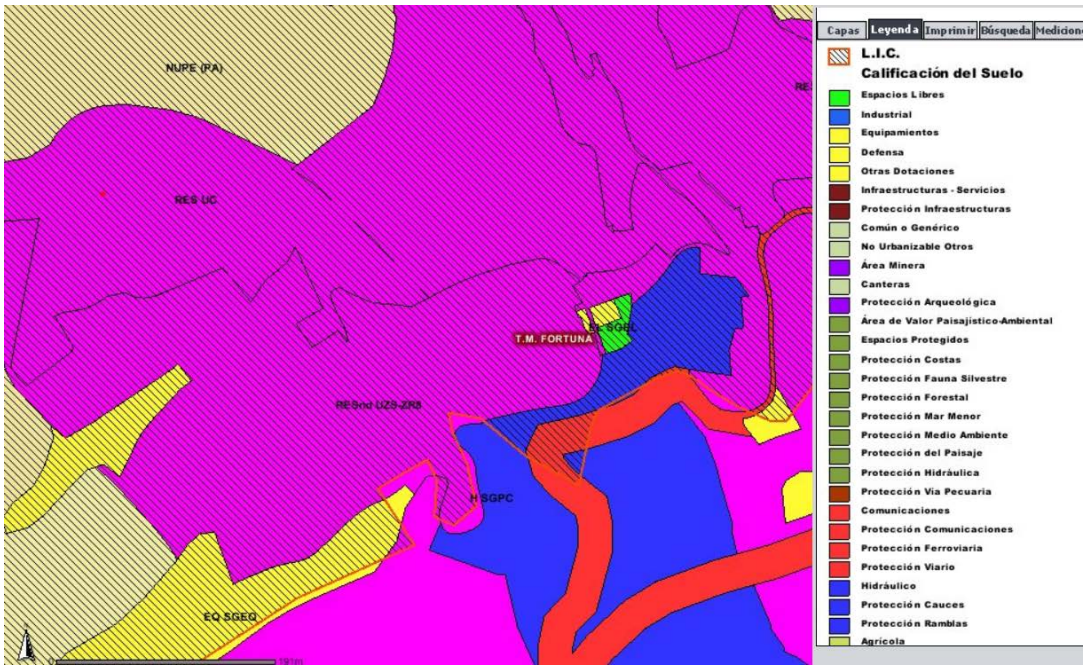
El suelo residencial aparece bien en urbanizaciones preexistentes -como es el caso de Los Teatinos en el LIC del Carrascoy y el Valle- o ya previstas como urbanizable por el planeamiento –caso aún más raro[83]-, o bien en nuevos desarrollos de suelo urbanizable <u>posteriores a la clasificación como LIC</u>, momento en el cual aparece el conflicto que más adelante se analizará de forma pormenorizada. Un ejemplo de lo segundo se encuentra por ejemplo en el LIC ES6200003 Sierra de La Pila, en t.m. de Fortuna, en el cual se encuentra un suelo urbano no sectorizado de uso global residencial de mínima densidad, denominado UZNS-RES13, con una superficie total (en buena parte dentro del LIC) de unos 800.000 m2. En este entorno geográfico también aparece Suelo Urbano Consolidado de uso global residencial y pequeños ámbitos de Sistema General de Equipamientos y Espacios Libres.

El citado suelo urbano no sectorizado de uso global residencial UZNS-RES13 es un ámbito suspendido por Orden de 08/06/2009, por haberse considerado que al estar incluido en superficie LIC, "debe clasificarse como no urbanizable de protección específica"[84].

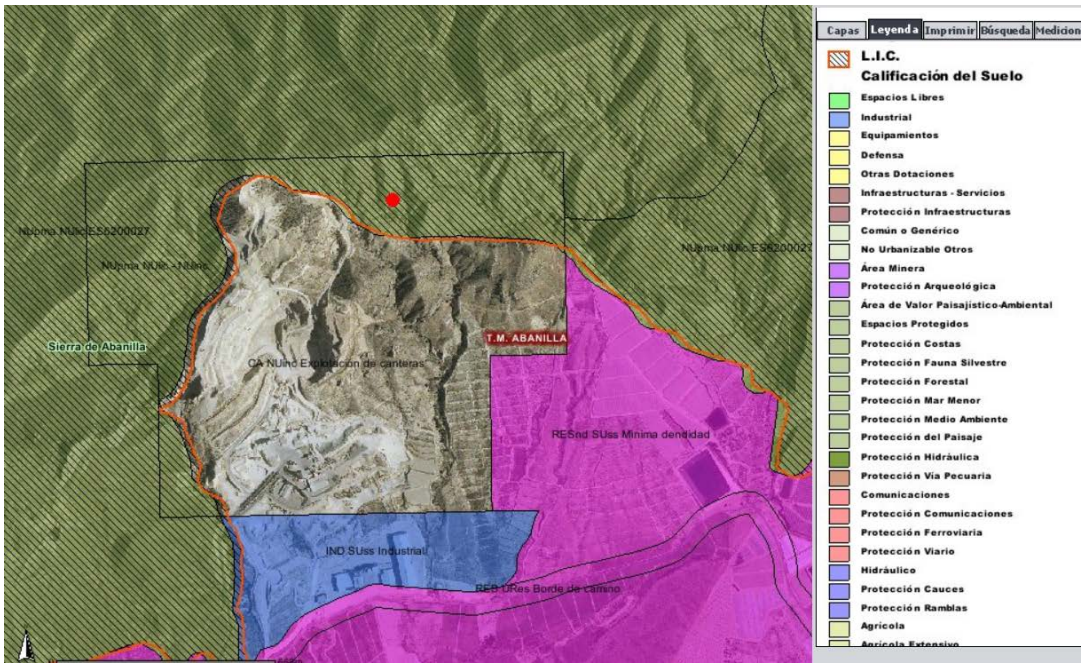
Otra particularidad de este t.m. es que no se señala uso global en el SNU de protección específica.

[83] Suelo Urbanizable Programado de uso global Terciario comercial (UP Plan Parcial Atamaría. Cartagena), dentro del ES6200001 Calblanque, Monte de las Cenizas y Peña del Águila, con apenas 13.600 m2.

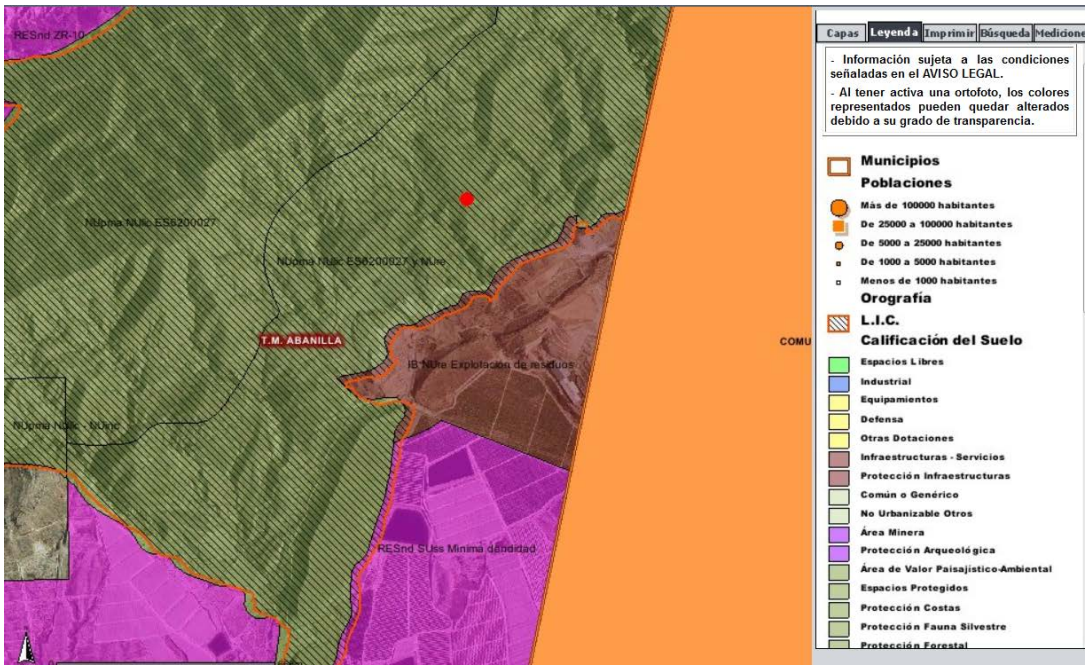
[84] Lo mismo sucede en el ámbito UZS-ZR9 de este mismo término, de superficie de unos 22.00 m2.



En un municipio colindante, Abanilla, aparece una “solución” absolutamente aberrante, como es la de dotar al suelo, simultáneamente, de dos clasificaciones y calificaciones distintas, por un lado la correspondiente al LIC (SNUpe), y por otro la correspondiente a uso minero de canteras (SNUinc), lo que determinó al “supervisor” regional a identificarlo como un “Ámbito con deficiencias mediante Orden de 21/12/2007: “Pendiente de subsanación de deficiencias, BORM nº 28 de 2 de febrero de 2007: "Debe prevalecer la categoría de protección específica (LIC y ZEPA) sobre otras categorías de suelo no urbanizable, especialmente en las áreas de tratamiento de residuos o canteras, estableciendo restricciones más exigentes."



Curiosamente, en otro ámbito cercano muy cercano del mismo LIC, donde también se produce esta curiosa “simultaneidad” de dos regímenes distintos (esta vez el del LIC y la gestión de residuos en vertedero, SNUre), no se produjo la suspensión por deficiencias.



En el LIC de Carrascoy y El Valle (y también en la ZEPA con la que se superpone) encontramos, superpuesto a cualquiera clasificación y calificación existente (habitualmente la de SNU protegido con uso global de Protección Forestal), la de “Reservas de Sistemas Generales diferidos en suelo no urbanizable protegido por el Plan General” (GD-NF1), cuyo “proceso de obtención efectiva se limita al mecanismo previsto en el art. 6.3.2 del Plan General” (sic), a saber:

> ***c) Área de conservación y mejora ambiental****. Comprende los suelos con destino a Sistema General, incluyéndose en la misma los de mayor valor o potencial ambiental que han de ser excluidos del proceso urbanizador propiamente dicho y dedicados principalmente a usos de conservación y disfrute de la naturaleza. El área de conservación y mejora ambiental podrá delimitarse total o parcialmente dentro del propio sector sujeto a transformación urbanística o ser externa al mismo, previa justificación de su idoneidad en el Estudio de Incidencia Ambiental. (…)*
>
> *En caso de áreas externas, deberán ser emplazadas dentro de los espacios delimitados al efecto por el Plan General con código de calificación GD-NF1, que constituyen los suelos de mayor valor o potencial ambiental, para ser dedicados a usos de conservación y disfrute de la naturaleza.*

El Estudio de Incidencia Ambiental establecerá el programa a desarrollar para la conservación y mejora ambiental de esta área. En todo caso, el instrumento de transformación establecerá los compromisos que el urbanizador haya de contraer en cuanto a la conservación y gestión ambiental de estos espacios. En caso de áreas externas, dichos compromisos podrán concretarse en las aportaciones económicas que se estimen oportunas para el adecuado tratamiento ambiental de los espacios cedidos, incluyendo el coste de su mantenimiento ordinario por un periodo de al menos diez años.

Las áreas de conservación y mejora ambiental, de cesión obligatoria y gratuita al Ayuntamiento, supondrán al menos un 25% de la superficie del ámbito de la actuación y formarán parte del sistema general de espacios libres, del sistema general forestal o los sistemas generales de equipamientos e infraestructuras. Estos espacios podrán tener el carácter de Parque Recreativo o Parque Forestal en función de su naturaleza y características.

2. El planeamiento de desarrollo podrá fijar el aprovechamiento de referencia con arreglo a las siguientes alternativas:

Alternativa A) Serán de aplicación los índices de aprovechamiento de referencia y las condiciones generales de cada una de las zonas de suelo urbanizable para usos residenciales y turísticos en régimen de uso compatible con el mantenimiento y mejora del medio natural. El planeamiento de desarrollo podrá vincular al sector los espacios forestales con calificación GD-NF1 que justificadamente se determinen.

Alternativa B) El planeamiento de desarrollo podrá fijar un aprovechamiento de referencia mayor, siempre que el aprovechamiento resultante del sector no supere el índice máximo que corresponda a la categoría de mínima densidad, según lo establecido en la Ley del Suelo de la Región de Murcia. En cambio, en las zonas con código de calificación SB1, el aprovechamiento resultante del sector podrá fijarse dentro del límite correspondiente a la categoría de baja densidad.

En tal caso, los promotores de la actuación deberán ceder al Ayuntamiento, en metálico o en especie y previa su aceptación por el mismo, el valor correspondiente al aumento de edificabilidad que se plantee, para su aplicación a los fines propios del Patrimonio Municipal del Suelo.

El proceso de transformación urbanística del suelo, haciendo uso de esta alternativa B) deberá tener en cuenta lo siguiente:

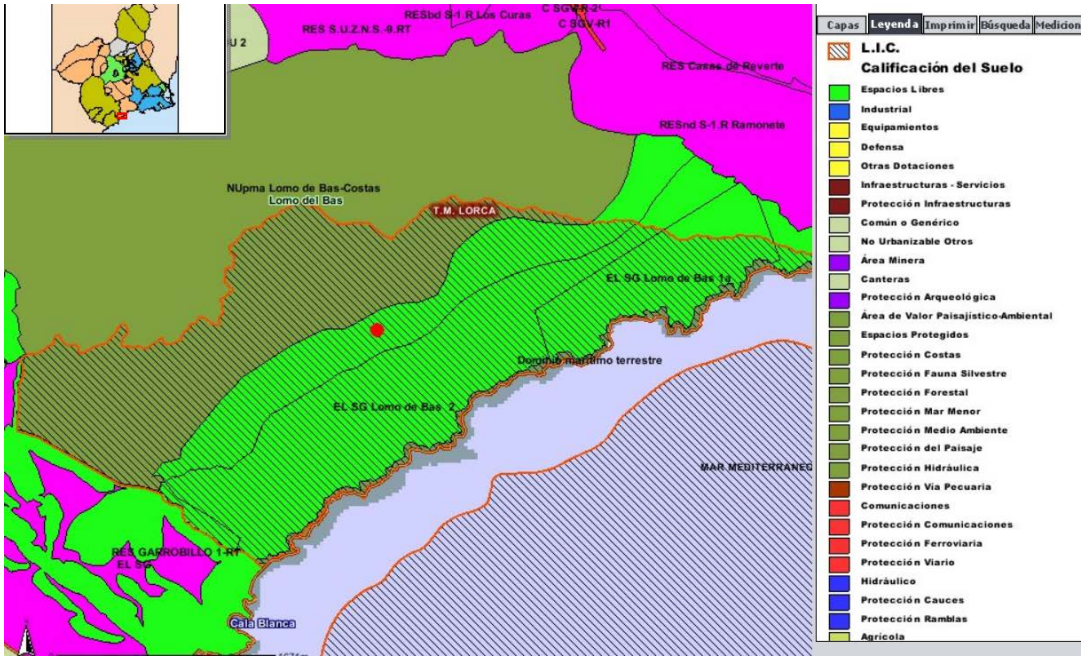
a) Los promotores de la actuación deberán disponer, por cualquier título, al menos del 50% de la superficie del ámbito que se proponga. El resto de los propietarios de terrenos, incluidos los sistemas generales adscritos, podrán adherirse a la actuación, asumiendo los derechos y obligaciones que se deriven de la misma. El régimen de adhesión se determinará en el plan parcial que resulte aprobado, para su constancia en el Programa de Actuación.

b) La cesión de espacios de conservación y mejora ambiental será, al menos, del 25% del ámbito total de la actuación. En caso de áreas externas al sector, el planeamiento de desarrollo habrá de localizarlas dentro de los espacios calificados como GD-NF1.

c) La aprobación inicial del plan parcial requerirá la prestación de aval bancario que responda del cumplimiento íntegro de las obligaciones asumidas por los promotores de la actuación. Las cesiones efectivas serán realizadas según las previsiones que al respecto se aprueben.

En el LIC ES6200012 Calnegre (t.m. de Lorca) se encuentra asimismo una gran superficie de SNU de Uso Global Espacios Libres, con un "índice de edificabilidad" o "aprovechamiento de referencia" predefinido (0,14 m2/m,2), al cual se adscriben diversos sectores.

El PGMO de esta ciudad considera para el suelo urbanizable[85] que la obtención de suelo destinado a sistemas generales será a cargo del sector al que se vinculen o adscriban. El Plan General establece sistemas generales vinculados a sectores específicos de suelo urbanizable y sistemas generales adscritos, sin especificar sector; así mismo establece como preferentes aquellos cuya ejecución se considera prioritaria para lograr los objetivos del Plan y diferidos los vinculados o adscritos al suelo urbanizable sin sectorizar

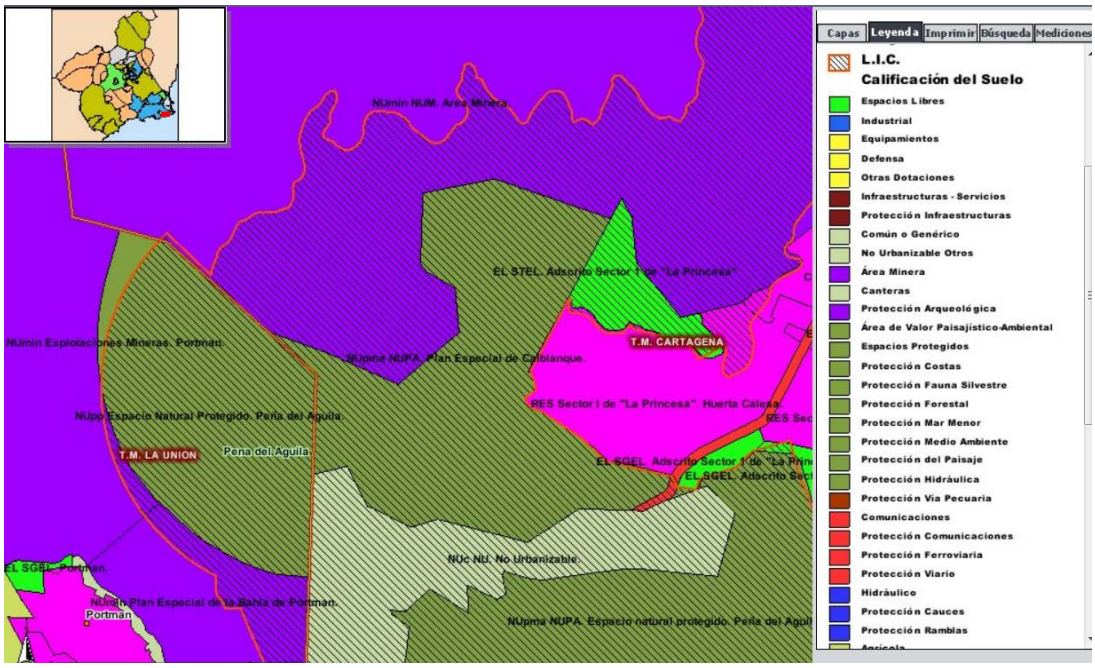


Un caso muy especial lo encontramos en el plan general de Cartagena[86], donde 22 hectáreas del LIC ES6200001 Calblanque, Monte de las Cenizas y Peña del Águila son

[85] TOMO IV. MEMORIA DE GESTIÓN. Pág. 16.

[86] Modificación nº 67 en el área de La Princesa de Atamaría, inmediatamente posterior a la propuesta de clasificación como LIC en 1999 (1ª lista), pues se aprueba definitivamente por Orden Resolutoria del Excmo. Sr. Consejero de Política Territorial y Obras Públicas de fecha 1 de febrero de 2000, relativa a la modificación nº 67 del P.G.O.U. de Cartagena en el paraje La Princesa de Atamaría. Resulta significativo que el consecuente Plan Parcial (sector 1) no ha podido aún ser aprobado 13 años después, habiendo

clasificadas como Suelo Urbanizable Sectorizado con uso Global de Espacios Libres (STEL. Adscrito Sector 1 de "La Princesa").

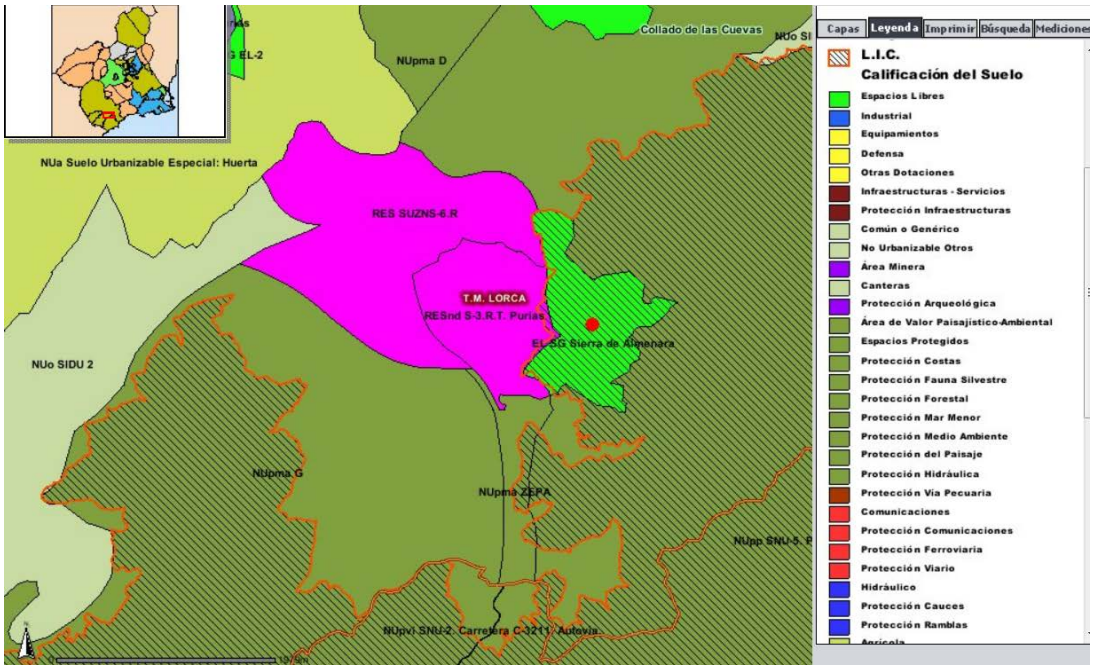


En el t.m. de Lorca, una parte pequeña pero significativa del LIC ES6200035 Sierra de Almenara se encuentra clasificada como SNU Inadecuado para el Desarrollo Urbano (SIDU 2), mientras que la mayor parte del espacio se clasifica como *Suelo No Urbanizable Protegido por el Planeamiento. Valor ambiental. Protección Media (G)* en unos casos y Muy Alta (H) en otros.

También en este LIC y t.m. se encuentra un Suelo Urbanizable Sectorizado con Uso Global Espacios Libres, SG Sierra de Almenara, con una superficie de 43 hectáreas y un índice de edificabilidad de 0,14 m^2/m^2.

---

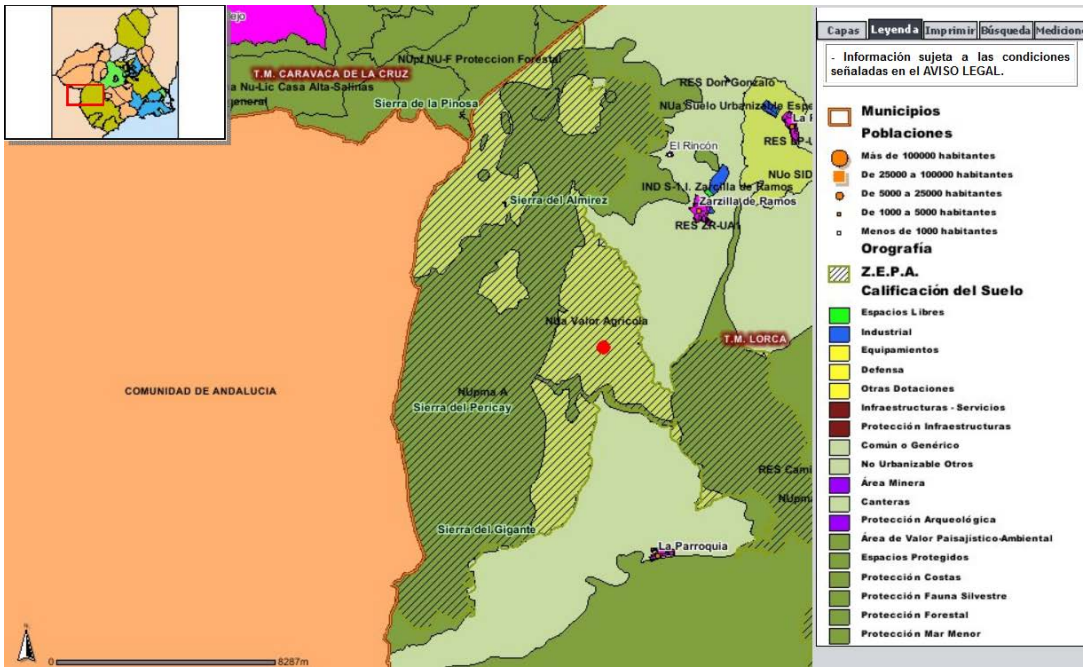
sido objeto de un procedimiento de queja en la Comisión Europea. Mediante informe de la Dirección General del Medio Natural de febrero de 2005 se concluye que, "...dada la afección negativa que este Plan Parcial supone sobre el Parque Regional y propuesta de LIC "Calblanque, Peña del Águila y Monte de Las Cenizas", sobre hábitats de interés comunitario clasificados como "Prioritarios" y "Muy Raros" y sobre especies protegidas de flora y fauna, y dado que la Modificación del PGOU de Cartagena que clasificó estos terrenos como urbanizables no fue sometido a Evaluación de Impacto Ambiental, estimamos conveniente el Plan Parcial sea sometido a una "Evaluación de sus Repercusiones", que debería encuadrarse en el marco de un procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental" (el subrayado no forma parte del original).



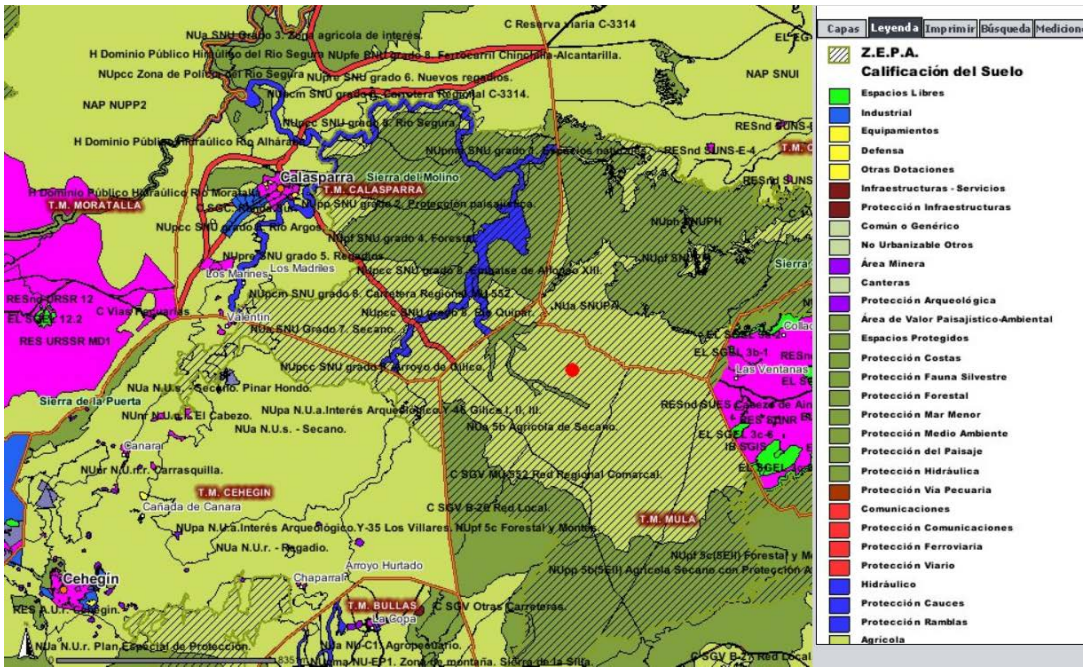
3.3. Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA).

Como cabría esperar, también en las ZEPA la regla general es la clasificación como Suelo No Urbanizable de Protección Específica (SNUpe), con Uso Global “Protección del Medio Ambiente”, “Protección Forestal”, “Protección de la Fauna” o “Protección del Paisaje”, entre otros.

Sin embargo en comparación con los LIC, se encuentra una superficie mucho mayor de otras categorías de Suelos No Urbanizables, por ejemplo en el t.m. de Lorca una parte significativa de sus ZEPA es SNU protegido por el planeamiento por sus valores agrícolas, incluso con protección “muy alta”, dejando el resto de terrenos agrícolas fuera de las ZEPA como SNU Inadecuado.

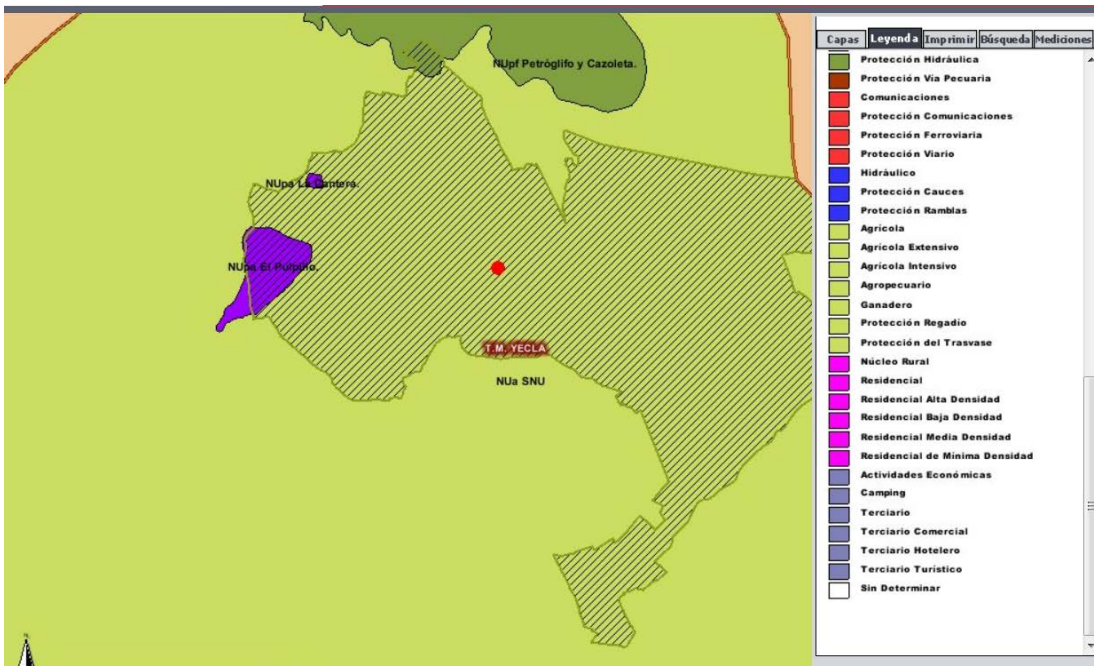


Similar situación se encuentra en la ZEPA más extensa de la Región, ES0000265 Sierra del Molino, Embalse del Quípar y Llanos del Cagitán, en los tt.mm. de Calasparra, Cieza y Mula, con amplias extensiones de la misma clasificadas como Suelo No Urbanizable Protegido de Uso Global Agrícola, bajo la denominación de SNU Grado 7. Secano (Calasparra) o 5b Agrícola de Secano (Cieza).



La ZEPA ES0000196 Estepas de Yecla, en la que los ambientes forestales están completamente ausentes, es asimismo la única en la que prácticamente toda su

superficie es Suelo No Urbanizable Agrícola, sin ninguna diferencia además con el resto de SNU agrícola del municipio.

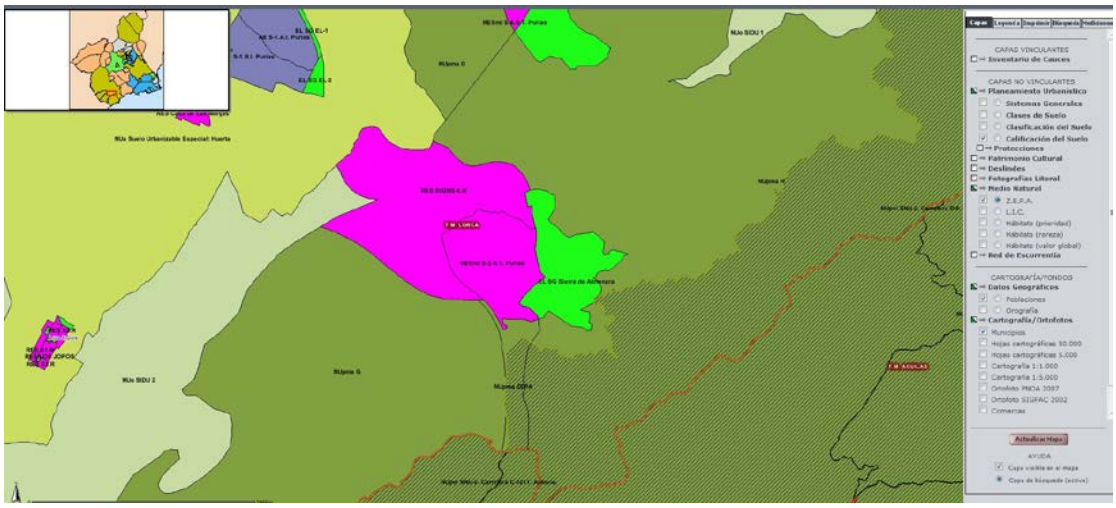


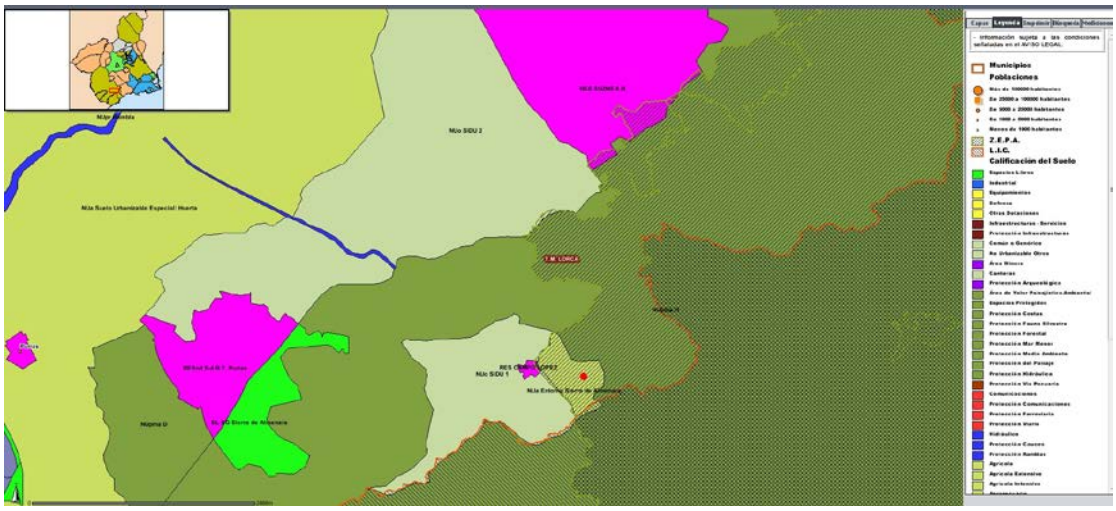
Se encuentra Suelo Urbano de Núcleo Rural (tal como el UNRR Casicas del Portal y UNRR Charán) en localizaciones muy puntuales en el t.m. de Moratalla, en la ZEPA ES0000266 Sierra de Moratalla (también coincidente con LIC).

La ZEPA ES0000269 Monte El Valle y Sierras de Altaona y Escalona, en t.m. de Murcia, merece un tratamiento individualizado a fondo por sus especiales características urbanísticas, que vamos a realizar de forma conjunta con el LIC con el que se solapa en el epígrafe siguiente.

En la ZEPA ES0000261 Almenara, Moreras y Cabo Cope, predomina con diferencia el SNUpe en Águilas y el SNU Protegido (Uso Global Medio Ambiente) en Lorca, atención, <u>superpuesto</u> en su mayor parte a Suelo No Urbanizable Protegido por el Planeamiento por Valores Ambientales (doble categorización de terrenos). Encontramos también en Lorca cierta extensión relativamente pequeña pero significativa de Suelo No Urbanizable Inadecuado y de Espacios Libres (Sistema General) de Suelo Urbanizable Sectorizado colindante (unas 43 hectáreas cedidas al Ayuntamiento). En la zona agrícola de Campo López, la parte no incluida en la ZEPA está clasificada como SNU inadecuado, y la parte incluida, como Suelo No Urbanizable Protegido de Uso Global Agrícola.[87]

[87] Es decir, se protegen por el planeamiento los valores agrícolas dentro de Natura 2000 pero no los del mismo sector fuera.





3.4. El espacio protegido Red Natura 2000 de Carrascoy y El Valle, Altaona y Escalona.

El ámbito conjunto del LIC (propuesto en 1999) y la ZEPA ES0000269 Monte El Valle y Sierras de Altaona y Escalona (designada en 2001) se encuentra situado entre los tt.mm. de Murcia, Alhama de Murcia y Fuente Álamo.

Murcia dispone de Plan General Municipal de Ordenación, aprobado definitivamente por Orden resolutoria del Consejero de Obras Públicas y Ordenación del Territorio, de 31 de enero de 2001, relativa a la revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Murcia y su normativa urbanística (BORM nº 37, de 14/02/2001).

La adaptación a la Ley Regional del Suelo fue aprobada definitivamente por Orden de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de 28 de diciembre de 2005. Mediante Orden de 12 de mayo de 2006 (BORM de 31 de mayo) se tomó conocimiento de la

subsanación de deficiencias relativas a la normativa urbanística de dicha adaptación. Mediante Orden de 20 de julio de 2006 (BORM 19 octubre 2006) se aprobaron definitivamente los ámbitos suspendidos de la adaptación por la Orden anterior. El Ayuntamiento dispone al público en su página web de un documento denominado "Normas Urbanísticas del Plan General adaptadas a la legislación regional (texto completo)", sin diligenciar, que no ha sido publicado en el Boletín Oficial de la Región de Murcia.

La Disposición Transitoria Cuarta de dichas "Normas Urbanísticas", relativa a Actividades, obras y construcciones en el Parque Regional de Carrascoy-El Valle, establece lo siguiente:

> *Además de cumplir el Plan Especial vigente para la sierra de Carrascoy-El Valle, y hasta tanto no se apruebe definitivamente el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque Regional de Carrascoy-El Valle, las actividades, obras y construcciones que se realicen en el interior del ámbito ordenado del espacio natural protegido, deberán ser informadas y autorizadas previamente por la Consejería de Agricultura, Agua y Medio Ambiente. Dicho requisito será condición indispensable para la obtención de la correspondiente licencia urbanística.*

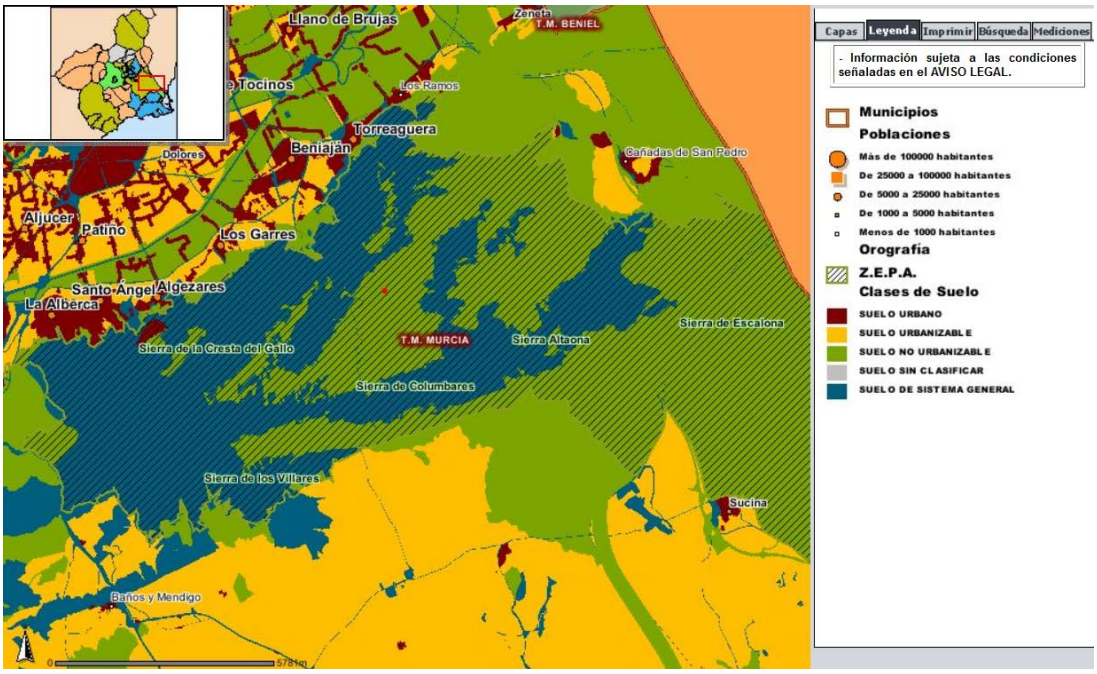
Alhama de Murcia dispone de Plan General Municipal de Ordenación, aprobado definitivamente de forma parcial mediante Orden resolutoria del Consejero de Obras Públicas, Vivienda y Transportes, de 1 de febrero de 2008 (BORM nº 53, de 03/03/2008).

El "Documento Refundido Único e Integrado" del PGMO no ha sido publicado en el Boletín Oficial de la Región de Murcia, encontrándose disponible al público en la página web municipal, debidamente diligenciado con fecha 11 de marzo de 2011.

En Fuente Álamo, el Plan General Municipal de Ordenación de Fuente Álamo se encuentra en fase de aprobación inicial (BORM núm. 290, 18 de Diciembre de 2006). Hasta su aprobación definitiva, el municipio dispone de Normas Subsidiarias de Planeamiento, cuya revisión fue aprobada definitivamente por Orden resolutoria del Consejero de Obras Públicas y Ordenación del Territorio, de 21 de junio de 2001 (BORM nº 229, de 2/10/ 2001), siendo las Normas Urbanísticas publicadas en el año 2005 (BORM nº 2895, de 13 de diciembre).

Término municipal de Murcia

En primer lugar, encontramos tanto suelo no urbanizable como urbano y sistemas generales.



Para el análisis de este ámbito, se usado la estructura de "usos característicos" del PGOU de Murcia:

A) Usos característicos del suelo urbano sin consolidar

Residencial.

- Ámbito UE-Az4 de Suelo Urbano Sin Consolidar de Uso Global Residencial, con 260.057 m². Es previo y muy anterior a la RN2000[88].

B) Usos característicos del suelo urbanizable.

Residencial en régimen de uso compatible con el mantenimiento y mejora del medio natural.

- Bordes serranos con aptitud turística (Urbanizable sin sectorizar):
    - Sectores (parcialmente incluidos) entre La Murta y Los Brianes (SB-C1 y SB-C1-2).

B) Usos característicos del suelo no urbanizable.

Suelo Protegido por el Plan General:

- Agrícola de Interés Paisajístico.
- Protección de la Naturaleza y Usos Forestales, en gran parte codificados según el Plan General como GD-NF1, constituyendo reservas de Sistemas Generales

[88] Está incluido en la ZEPA pero no en el LIC, en el cual forma un enclavado.

diferidos en suelos no urbanizable protegido, cuyo proceso de obtención efectiva se limita al mecanismo previsto en el artículo 6.3.2 del Plan General.

C) Sistemas generales.

Comunicaciones:

- Arterias de gran capacidad:
    - Autovía A-30 Murcia-Cartagena.
    - Autovía RM1 Santomera-San Javier
    - Vía Férrea Madrid-Cartagena
    - Reserva AVE a Cartagena
- Arterias o Avenidas:
    - Acceso a urbanización Los Teatinos.
    - Carretera F-13 Puerto del Garruchal.

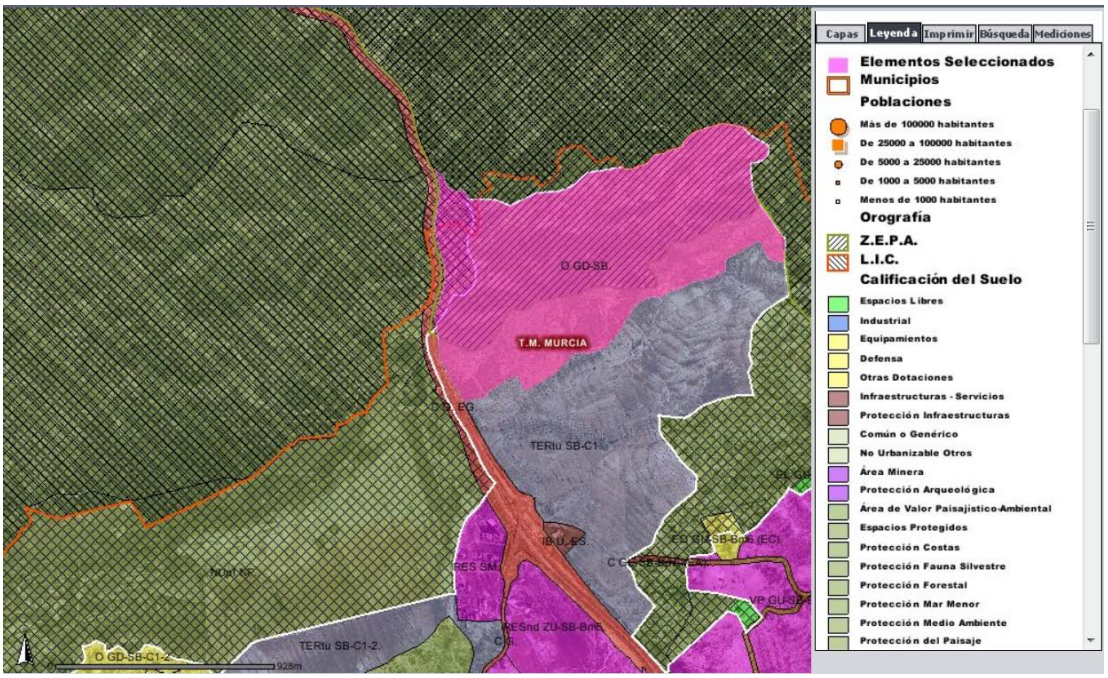
Protección forestal:

- Suelos vinculados a sectores urbanizables residenciales, localizados en su mayoría en la zona de las cumbres de Carrascoy, adyacente al límite de los tres términos municipales:
    - Sistema general Parque Forestal, vinculado al sector ZU-SP-JA5. Finca la Costera.
    - Sistema general GU-SB-Bm6, correspondiente a la finca Fuente Rapilejos y también a la finca Las Llanas al noreste de la urbanización Torre Guil, vinculado al sector ZU-SB-Bm6.
    - Sistema general Forestal GU-SP-JA7. Finca Lo Espinosa (Sierra de Carrascoy), vinculado al sector ZU-SP-JA7.
    - Sistema general GU-GT3 Parque Forestal de Carrascoy (Los Brianes), vinculado al sector ZU-SU-GT3 “Los Cañares”.

- Sistemas generales codificados como GF-FV, distribuidos en la práctica totalidad del ámbito situado al este de la Autovía Murcia-Cartagena, así como en la franja suroeste de la zona entre La Murta y este vial, en coincidencia con las áreas de Monte Público propiedad de la Comunidad Autónoma, y el entorno del cabezo Pilongo. Estos suelos tienen denominan GD-NF1, como reservas de Sistemas Generales diferidos en suelos no urbanizable protegido, cuyo proceso de obtención efectiva se limita al mecanismo previsto en el artículo 6.3.2 del Plan General.
- Sistemas generales denominados SGF: Forestal.
- Sistemas generales denominados GU-SR-GT12, GD-SP-MP5 (GF) y GU-SP-JA7.

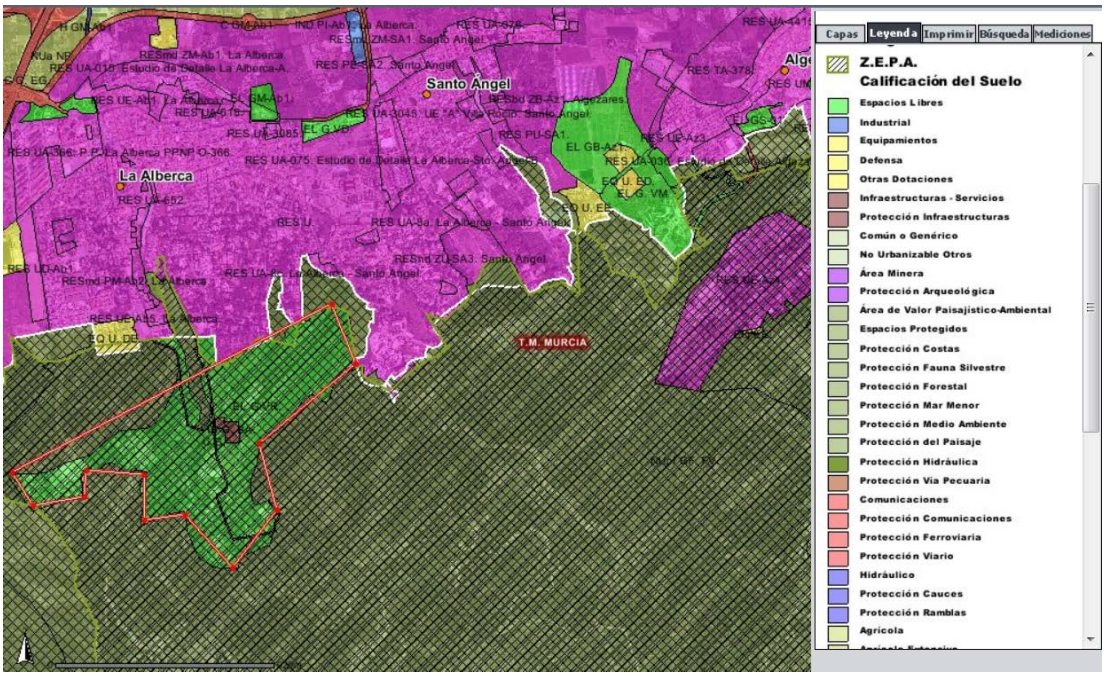
Otras dotaciones:

- Suelo con destino a Sistemas Generales a ámbitos de suelo urbanizable sin sectorizar, todos ellos codificados como GD, seguido del de las letras identificativas de la zona a cuyo desarrollo se vinculan:
    - Sistema general adscrito GD-SB, cuya calificación específica se concretará en forma de parque forestal o recreativo, espacio libre público, equipamientos o infraestructuras. Situado al este de la autovía de Murcia y al oeste de la Solana del Cerrillar.



Espacios Libres y Zonas verdes:

- Parques Recreativos:
    - Sector incluido en la zona del Valle Perdido-El Sequén. Se trata del ámbito G.VR., Parque Metropolitano Recreativo, clasificado como Suelo de Sistema General (SG) en la categoría de Espacios Libres y Uso Global Zona Verde Parques (ZVQL), con una superficie de unos 600.000 m2.
- Parques Forestales:
    - Resto de ámbito PORN.



Término municipal de Alhama de Murcia

En el ámbito, la clasificación es básicamente la de Suelo No Urbanizable de Protección Específica (NUPE 22.01 CARRASCOY). El apartado 2.2.2.5 sobre condiciones de uso y edificación establece lo siguiente:

Art. 219 Usos, actividades y aprovechamientos permitidos.

1. Resultará de aplicación lo dispuesto en el art. 76 **TRLSRM**, o norma que lo sustituya, según el cual, en esta categoría de suelo no podrá hacerse ningún tipo de construcción o instalación, excepto las expresamente previstas en el planeamiento específico de protección, que se podrán autorizar mediante licencia municipal, sin perjuicio de las ordenaciones sectoriales correspondientes.
   En cualquier caso, se estará a tenor de lo dispuesto en los correspondientes Planes de Ordenación de los Recursos Naturales **(P.O.R.N.)**, de aplicación en el área, o norma que, en su caso los sustituya, y en concreto:

(...)

PORN del Parque Regional de Carrascoy y el Valle: Aprobado inicialmente por Orden de 18 de mayo de 2005 de la Consejería de Industria y Medio Ambiente.

Dado que las determinaciones de estos instrumentos se incorporan a este P.G.M.O. mediante la técnica de remisión normativa, cualquier modificación, o sustitución que les afecte será de inmediata aplicación sin necesidad de que se tramite modificación de este Plan General para su incorporación. A los efectos de este Plan General, en caso de derogación de alguno de estos instrumentos serán de aplicación sus determinaciones en tanto no exista normativa que lo sustituya.

2. En defecto de planeamiento específico o instrumentos de ordenación del territorio, sólo se podrán autorizar por la Administración regional, excepcionalmente, previo informe favorable del órgano competente en razón de la materia:

   a. Las obras o instalaciones requeridas por las infraestructuras y los servicios públicos estatales, autonómicos o locales que pretendan localizarse o discurran por este suelo, con las características resultantes de su función propia y de su legislación específicamente reguladora.

      Sin perjuicio del cumplimiento de la legislación sobre evaluación de impacto ambiental, la posible contradicción entre el planeamiento territorial y urbanístico y la ejecución de los proyectos relativos a las obras correspondientes a infraestructuras, instalaciones o servicios públicos del Estado o de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia se resolverá en los términos de la legislación que los regule.

   b. Con las limitaciones que señala este **PGMO**, y una vez concedida la licencia municipal para la edificación, las construcciones destinadas a usos y obras provisionales conforme establece el art. 5 de este **PGMO** y 93 del **TRLSRM** o norma que lo sustituya.

También se identifican en el PGMO bandas de protección ambiental en suelo no urbanizable inadecuado y suelo urbanizable sectorizado y no sectorizado, respecto de los Suelos de Protección Específica.

Para el suelo sectorizado (sic) como para el no sectorizado, se dispone que:

Bandas de protección ambiental. Las bandas de protección de Suelos de Protección Específica, se delimitan a los efectos de las futuras sectorizaciones, no afectando al régimen transitorio de edificación, si bien para el tramite de actuaciones específicas de "interés público" que se pretendan ubicar total o parcialmente en estas bandas, se precisara informe previo de la D. G. del Medio Natural.

Asimismo, respecto de las denominadas "Bandas de Protección de los Espacios Naturales", se determina que:

Las sectorizaciones que pretendan realizarse colindantes con Suelos de Protección Específica, mantendrán bandas de amortiguación suficientes, y como mínimo las grafiadas en los planos en la documentación gráfica del presenta plan.
Estas bandas de protección se destinaran exclusivamente a Zonas Verdes.

Para el suelo No Urbanizable Inadecuado se determina que:

5. Para cualquier edificación que se pretenda realizar a una distancia inferior a 100m, de un suelo de protección especifica, se exigirá un anexo especifico de integración paisajística y de no afección a hábitats de interese comunitario.
6. Bandas de amortiguación: cualquier edificación que se pretenda realizar a una distancia inferior a 100m de un suelo de protección específica, se exigirá un anexo específico de integración paisajística y de no afección a hábitats de interés comunitario.

También se encuentra en el ámbito suelo de Sistema General de Infraestructuras (SGI-05) "Embalse de Carrascoy. Red primaria desalinizadora de Valdelentisco" (con una superficie de 83.664 m²), además de sus correspondientes conducciones (consideradas sistema general lineal); así como también varios sistemas generales de infraestructuras eléctricas, también lineales.

Término municipal de Fuente Álamo

La superficie incluida en el ámbito se corresponde mayoritariamente con Suelo No Urbanizable de Protección Específica, donde las normas y usos son los especificados en el Plan Especial de Protección de Carrascoy y del Puerto. Dentro del ámbito también se encuentra Suelo No Urbanizable Protegido de uso global agrícola.

El apartado 2.5.4.1.- *S.N.U.E. - Ecológico paisajístico de protección especial* de las Normas Subsidiarias establece lo siguiente:

En estas Normas Subsidiarias se ha recogido la delimitación de las áreas de Suelo No Urbanizable que pertenecen al ámbito de actuación del Plan Especial de Protección de la Sierra de Carrascoy y del Puerto, al Noroeste del Término Municipal, con restricciones de uso realmente compatibles con los objetivos de conservación de la naturaleza.

Las Normas de usos son las especificadas en el citado Plan Especial, con sus distintos niveles de protección.

Nivel de Protección I (IA)

Nivel de Protección II (IIA y IID)

Nivel de Protección III (IIIA)

Nivel de Protección IV

El apartado 2.5.4.3.- *S.N.U.P. – No urbanizable protegido por el Planeamiento Municipal*, establece lo siguiente:

(…) por ser áreas productivas agrícolas y ganaderas y reservas de sistemas generales de infraestructuras.

ORDENACION:

Suelo delimitado como tal en los planos de ordenación por estar adscrito a la correspondiente comunidad de regantes y sujeto a su específica normativa. Son las áreas de cultivos de regadíos tradicionales, de trasvase y de secano, con mezcla de instalaciones agrícolas y ganaderas no afectada por futuras inversiones de carácter público, situadas normalmente en lugares próximos a núcleos urbanos, y donde no existía posibilidad de formación de núcleo de población, de acuerdo con la definición del mismo, que establecen estas Normas.

PARCELA MINIMA:

Parcela mínima para vivienda familiar en explotación agrícola y ganadera: 20.000 m².

ALTURA MAXIMA:

II Plantas / 7 m.III Plantas / 9 m. (el 10 % de la Superficie Ocupada)

OCUPACION MAX.:

10% agrícola 4 % vivienda, máximo 800 m2 construidos

SEPARACION A LINDEROS:

10 m. Los edificios de interés que se conserven y restauren podrán mantener sus condiciones actuales sin limitación. Los edificios de uso agrícola o calificados como de utilidad pública o interés social podrán alterar estas condiciones previo informe de Consejería correspondiente de la Comunidad Autónoma y manteniendo los 10 m. a linderos.

USOS:

Usos preferentes: Agrícola en relación con el destino de la finca y ganadero.

Usos tolerados: Vivienda unifamiliar vinculada a la explotación y edificios de interés público y social

Usos prohibidos: Todos los demás.

ESTETICA:

Máximo respeto al entorno y medio ambiente con expresa prohibición de medianerías. Tratamiento adecuado de jardinería.

3.5. Espacios protegidos para las aves en centros urbanos.

Según la Sociedad Española de Ornitología, "Para encontrar algunas de las mayores colonias de aves de España no hay que buscar en campos y montes lejanos, sino que basta con acudir a algunas ciudades. Es lo que ocurre en Cáceres, que alberga la mayor

colonia de cernícalo primilla de toda su provincia; o en Segovia, donde vive la mayor colonia de chova piquirroja de todo el entorno y la única en una ciudad de más de 50.000 habitantes"[89].

En efecto, la declaración de espacios protegidos de la Red Natura 2000 para la conservación de poblaciones de aves que crían en zonas urbanas ofrece un buen ejemplo de que la relación entre el Urbanismo y estos Espacios Protegidos no puede reducirse, en cuanto a la clasificación del suelo, a la mera identificación unívoca con la situación de suelo rural o la clasificación como suelo no urbanizable de protección. Dicho de otra manera, **lo verdaderamente importante no es propiamente la clase de suelo, considerada en su vertiente jurídico-urbanística, sino los efectos que despliega respecto de la conservación de las especies y los hábitats de interés comunitario, y en qué medida es compatible (cuando no incluso vehículo necesario) de las medidas destinadas a su conservación**.

En efecto, por ejemplo la Comunidad de Extremadura tramita actualmente[90] la ampliación de la Red Natura 2000 con nuevos espacios ZEPA entre los que se cuenta una parte del área urbana de Plasencia (tres zonas con 33,7 ha) y Jerez de los Caballeros (65,8 ha)[91] ocupadas por colonias de cernícalo primilla, una especie de pequeña rapaz amenazada. En el caso de Plasencia, la Junta de Extremadura ha seguido con la tramitación del expediente para declarar ZEPA no solo por las colonias de cernícalo del centro monumental sino las de cigüeñas que habitan en este área, especialmente en la Catedral y Santo Domingo así como las del centro universitario[92].

Una ONG, la Sociedad Zoológica de Extremadura alertó en julio de 2013 de la «dramática situación» que considera pasa la colonia de cernícalos primillas de Plasencia, tras el censo realizado por ésta con visitas a las zonas de cría y a otras nuevas. Estima que solo quedan unas 10-15 parejas reproductoras en toda la ciudad, cifra que supone un importante descenso respecto a censos anteriores que las cifraban en 65 parejas. De las parejas registradas ocho habían sido localizadas en el centro histórico.

La Sociedad Zoológica viene siguiendo la colonia de primilla de Plasencia desde 1995 y ha reclamado durante estos años la colocación de cajas nido en los tejados rehabilitados para estas aves. Las paredes, mechinales de los edificios grandes edificios

---

[89] http://www.seo.org/2013/04/05/las-ciudades-patrimonio-de-la-humanidad-se-alian-con-seobirdlife-para-potenciar-los-valores-naturales-del-medio-urbano/

[90] ANUNCIO de 29 de mayo de 2012 por el que se somete a información pública la propuesta de actualización de los lugares que integran Red Natura 2000 en Extremadura. DOE, NÚMERO 111 Lunes, 11 de junio de 2012, pág. 12618 y ss.

[91] Son las ZEPA "Molino de la Casca y Colonias de Cernícalo Primilla de Plasencia" y "ZEPA Colonias de Cernícalo Primilla de Jerez de los Caballeros". http://extremambiente.gobex.es/index.php?option=com_content&view=article&id=2581

[92] Diario Hoy, 8-9-2013. http://www.hoy.es/v/20130908/plasencia/junta-protegera-cernicalos-anidan-20130908.html.

monumentales y los tejados de Catedral, Santo Domingo-palacio del Marqués de Mirabel, iglesias, palacios y casonas del centro constituyeron durante siglos un entorno idóneo la cría de los primillas. Vista la situación, esta Sociedad Zoológica ha reclamado que la Administración obligue a tomar medidas de protección de la especie cuando se rehabiliten edificios con parejas de primillas o probabilidades de tenerlas para que evitar el declive de la colonia, apuntando a que la ejecución de estas reformas[93] ha contribuido –junto con otras causas fuera de las zonas urbanas de cría- a la disminución de los cernícalos primilla en la ciudad.

Comparando los límites establecidos por la Junta de Extremadura para estas nuevas ZEPA con los de las Áreas Importantes para las Aves (conocidas por sus siglas en inglés, IBA), éstas son mucho más extensas pues no se limitan a los barrios y edificios concretos donde crían los cernícalos primillas sino incluyen las ciudades completas y también las áreas de alimentación en su entorno[94].

En el conjunto de Extremadura, han sido designadas un total de casi 20 ZEPA en zonas urbanas por la existencia de colonias de cría de cernícalo primilla, incluyendo la Ciudad monumental de Cáceres, San Vicente de Alcántara, etc.[95]

Es obvio que se trata de un ejemplo extremo de una especie (cernícalo primilla) que se ha adaptado a las zonas urbanas para criar, pero existe un importante grupo de especies de aves propias de paisajes agrarios, que además en las últimas décadas se encuentran en franco declive por diversas causas[96].

---

[93] Pérdida de huecos para la reproducción, provocada por las restauraciones de los edificios.

[94] www.seo.org. *Important Bird Area* (IBA) nº 304 Plasencia y Sierra de San Bernabé e IBA nº 273 Dehesas de Jerez de los Caballeros – Embalse de Valuengo. Esta última incluye los núcleos urbanos de Jerez de los Caballeros y otras 7 localidades más. El Inventario de Áreas Importantes para las Aves es el documento de referencia científico que, salvo prueba en contrario, el TJCE considera debe ser aplicado por los Estados Miembros.

[95] Se estima la población de cernícalo primilla en Extremadura en unas 3.800 parejas repartidas en unas 900 colonias dispersas por todo el territorio, tanto en núcleos urbanos como en edificios en el campo (cortijos, naves, casas de labor, etc.). La mayor parte de su población se encuentra dentro de pueblos y ciudades, que acogen el 73% de todas las colonias existentes y a más 2.400 parejas. La Junta de Extremadura ha declarado hasta ahora un total de 18 ZEPA específicas para proteger las colonias más importantes de cernícalo primilla ubicadas en núcleos urbanos. Actualmente, más del 50% de su población se encuentra dentro de Red Natura 2000. La primera ZEPA urbana declarada en Europa para los cernícalos primillas fue la Iglesia de la Purificación de Almendralejo (Badajoz), contando para ello con la inestimable colaboración de la asociación DEMA (Defensa y Estudio del Medio Ambiente). Esta asociación además está desarrollando un interesante proyecto de conservación en esta populosa colonia que ya supera las 80 parejas y ha logrado que sea un referente para el turismo ornitológico en Extremadura. http://chajurdo.blogspot.com.es/2013/06/las-zepa-en-nucleos-urbanos-y-el.html.

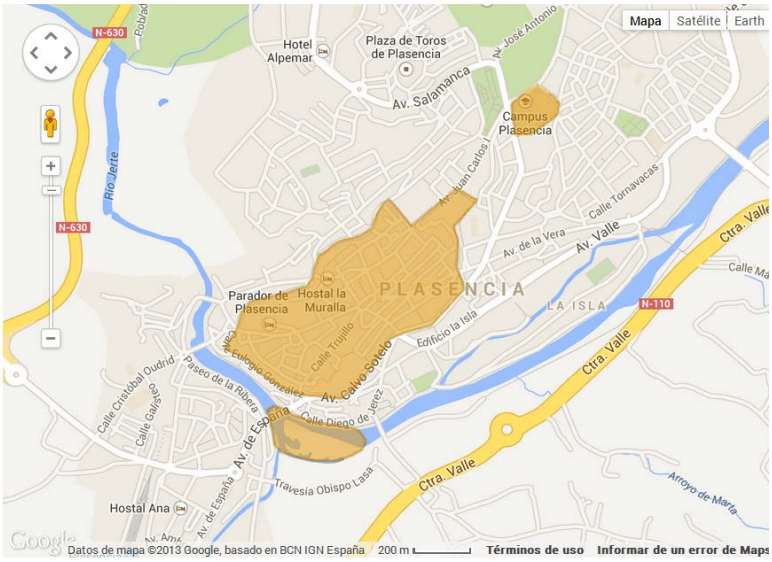
[96] Es cada vez mayor el número de estudios que demuestran que las políticas agrarias desarrolladas en las últimas décadas han diezmado el área de distribución y los efectivos poblacionales de multitud de especies. Dado que la superficie agrícola no ha cambiado excesivamente en los últimos tiempos, los esfuerzos se han centrado en valorar el efecto de los cambios en las prácticas y labores agrícolas sobre las aves. (…) Así, los países con prácticas agrícolas intensivas son los que han visto sus comunidades más perjudicadas. La intensificación agrícola tiene, por tanto, un efecto muy nocivo sobre las aves que dependen de estos ecosistemas, comparable al cambio climático o a la contaminación ambiental en su

A título de ejemplo, la SEO utiliza los siguientes códigos para la caracterización de los hábitats de las aves, muchas de ellas incluidas en el ámbito de la Directiva europea para la designación de ZEPA:

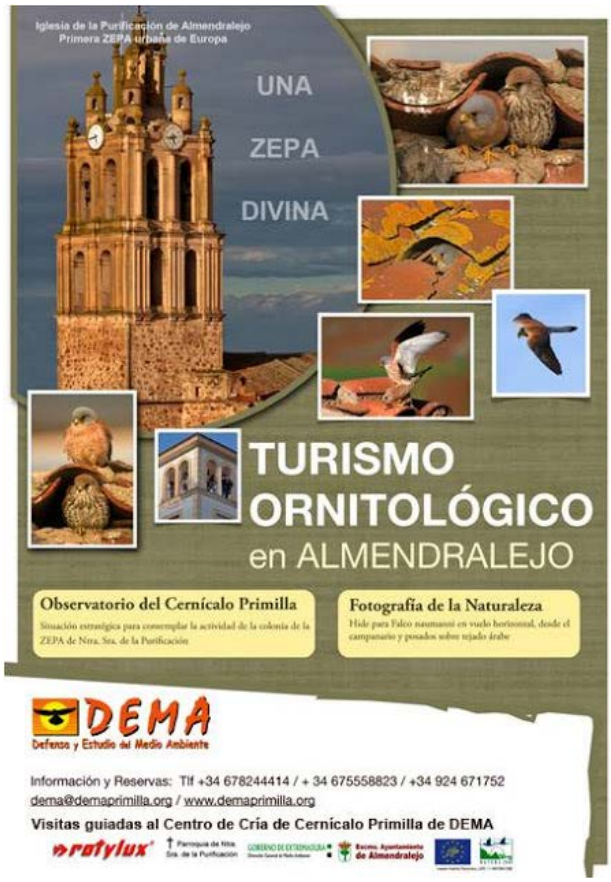
- Cultivos de secano (trigo, cebada, etc.)
- Cultivos de regadío (alfalfa, maíz, etc.)
- Cultivos de inundación (arroz)
- Leñosos
- Olivares
- Viñedos
- Frutales (naranjas, almendras, etc.)
- Mosaicos agropecuarios mediterráneos (España menos franja norte)
- Mosaicos agropecuarios del norte (campiña cantábrica)

habilidad para afectar a grandes áreas. MANUAL DE BUENAS PRACTICAS AGRICOLAS PARA LA CONSERVACION DE LAS AVES ESTEPARIAS EN ANDALUCIA. Cap. 6. Efecto de las políticas agrarias.

ZEPA Molino de la Casca y Colonias de Cernicalo Primilla de Plasencia



ZEPA Mmolino de la Casca y Colonias de Cernicalo Primilla de Plasencia



3.6. La urbanización de la isla de Valdecañas (Cáceres).

Posiblemente el caso concreto donde con mayor controversia mediática, jurídica –incluso a nivel legislativo- y política se haya planteado el asunto de la clasificación del suelo en la Red natura sea éste desarrollado dentro de una ZEPA en Extremadura.

Vamos a partir de la sentencia nº 196 del TSJ de Extremadura, por la que se estimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra el Decreto del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura 55/2007, de 10 de abril[97], por el que se aprobó definitivamente el Proyecto de Interés Regional (PIR) promovido por "Marina de Valdecañas, S.A.", consistente en la recalificación y ordenación de terrenos situados en el Embalse de Valdecañas, con destino a la construcción del "Complejo Turístico, de Salud, Paisajístico y de Servicios Marina Isla de Valdecañas", en los término municipales de El Gordo y Berrocalejo, en la provincia de Cáceres, declarándose nulo de pleno derecho el mencionado Decreto, y el Proyecto de Interés Regional que en el mismo se aprueba definitivamente, por no estar ajustados al Ordenamiento Jurídico, y ordenándose la reposición de los terrenos a que se refieren las mencionadas actuaciones a la situación anterior a la aprobación de dicho Proyecto y los actos que se hubiera ejecutado con fundamento en el mismo.

El Decreto anulado había sido presentado en la en la Agencia Extremeña de la Vivienda, el Urbanismo y el Territorio por la codemandada "Marina, Isla de Valdecañas, S.A.", para la construcción de un complejo turístico de salud, paisajístico y de servicios; a desarrollar en término municipal de El Gordo y Berrocalejo, de la provincia de Cáceres; en concreto, en una isla existente en el Pantano de Valdecañas, de una superficie de 134,5 hectáreas. La finalidad era la construcción en esa superficie de dos hoteles de 150 habitaciones; 250 bungalós, 310 viviendas unifamiliares y 5 viviendas en parcelas de 2000 metros cuadrados. Además de tales construcción se instalarían equipamientos deportivos y de ocio consistente en: un campo de golf de 18 hoyos; pistas de tenis, squash, pádel, piscinas, circuito de bicicletas, embarcadero, marina seca, playa artificial, pesca, campo de futbol y atletismo y pistas deportivas. El complejo requería una infraestructura de una red viaria de carretera de acceso de 1800 metros; planta de abastecimiento y potabilización de aguas, saneamiento y sistema de tratamiento de aguas residuales; electrificación y subestación, instalación y suministro de gas centralizado y dique para formación de playa artificial.

Como recuerda la sentencia, los mencionados terrenos están integrados en la Zona Especial de Protección de Aves (ZEPA) ES0000329, denominada "Embalse de Valdecañas", así como en una masa de agua declarada de Lugar de Importancia Comunitaria (LIC) ES4320068 "Márgenes de Valdecañas".

[97] Por tanto, anterior a la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo.

El Proyecto se aprueba inicialmente por resolución del Presidente de la Agencia Extremeña de la Vivienda, el Urbanismo y el Territorio, de 9 de octubre de 2006, siendo declarado de interés regional por resolución del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura de 24 de enero de 2006 en la que se razona que "la justificación del interés social del Proyecto está basada en la revitalización turística de los municipios, partiendo de la existencia de un embalse, y en potenciar con ello otros atractivos turísticos, sociales y culturales de la zona: creación de actividad económica en una zona altamente deprimida, mantenimiento de la población rural, nuevas infraestructuras públicas y mejoras ambientales"

Lo curioso de este asunto a los efectos del análisis planteado sobre la polémica de la clasificación del suelo en Natura 2000, es que al parecer, inicialmente, el proyecto urbanístico de la isla de Valdecañas pretendió acogerse al régimen establecido por el *Decreto del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura 44/2007, de 20 marzo, de Ordenación del Uso Extensivo de* ***Suelos no Urbanizables*** *para Actividades Turísticas y Fomento de Actuaciones para la Atención de Personas Mayores en Ciudades Mixtas*. El 19 de enero, se dictó por la Sala 3ª del TSJEX la sentencia 18/2010, en la que se probó la ilicitud de la actuación del gobierno autonómico en relación con la construcción en suelo no urbanizable, en virtud del empleo de la figura del "interés general", que no tenía cabida en los supuestos de PIR de la Ley del Suelo extremeña. No podemos imaginar cómo es posible que una "ciudad mixta" pueda sensatamente desarrollarse en suelo no urbanizable, pero lo dejaremos al margen por no ser objeto específico del presente trabajo. No es casualidad seguramente que el Tribunal anulara dicho Decreto por no tener precisamente las "ciudades", por muy mixtas que fueran, cabida en un instrumento (los PIR) ideado para equipamientos, industrias aisladas, etc., que si tienen cabida en el suelo no urbanizable. Valga como muestra de hasta qué punto, como ya señalamos al principio de este trabajo, sí que se han producido (y muchas y muy graves) esas situaciones en las que la "*normativa urbanística se inmiscuye indebidamente en esos ámbitos sectoriales".*

Entrando ya directamente en el objeto del presente trabajo, la cita Sentencia nº 196 se decanta abiertamente por el automatismo unívoco entre la catalogación como espacio de la Red Natura 2000 y el suelo no urbanizable. En efecto., el FJ 16º determina que "lo que no puede ofrecer duda alguna que el hecho de que los terrenos de autos tengan la protección medioambiental que nos es conocida, los hacían imposible de ser clasificados como urbanizables"[98].

[98] Sigue diciendo que "…cuando terrenos como los de autos –integrados en la Red Natura 2000- están sometidos a un régimen de especial protección por la "legislación sectorial", tienen la consideración de suelo no urbanizable de especial protección. Pero debe añadirse que esa clasificación, en tales supuestos, no constituye una discrecionalidad del planificador, sino que es de configuración legal, de tal forma que se le impone, cualquiera que sea el instrumento que pretenda dicha transformación, por tanto, también los Proyecto de Interés Regional, porque se trata de una normativa básica, de una lado,

Es interesante destacar por la profusión con que se está imponiendo en la jurisprudencia el argumento de la ausencia de un auténtico análisis de alternativas, con la que el Tribunal "remata" la nulidad sentenciada, no sin antes rechazar el argumento de la demandante de la existencia acreditada de daños o afecciones negativas en el Lugar[99]. Adviértase la contundencia de la Sala, en la que subyace la sospecha –de enorme calado- de que el Gobierno demandado se ha puesto al servicio del interés particular por encima incluso de los generales de la propia Comunidad Autónoma: "Y sin embargo, no se han estudiado ni valorados otras posibles alternativas como si solo fuera atendible el Proyecto en la forma propuesta por la Promotora[100]. (…) la normativa interna española que impone preceptivamente dicho estudio de alternativas que se echa de menos en el caso de autos. Y esa omisión ha de vincularse a lo que antes se dijo en relación con las exigencias de índole urbanísticas del Proyecto; todo lo cual lleva a la conclusión de la nulidad del Decreto y del Proyecto de Interés Regional que en él se aprueba; debiendo reponerse los terrenos a su situación anterior a las obras que en el dicho Proyecto se autorizan".

Como reacción a las sucesivas anulaciones de disposiciones del Gobierno extremeño, éste ha acudido por último a la socorrida vía del auxilio del legislativo, mediante ley realmente singular y "extraordinaria" en su tramitación, como ella misma se califica sin rubor alguno frente a las fundadas acusaciones de "desvío de poder", mediante la modificación de su Ley del Suelo, en los siguientes términos:

---

de otra, es una delimitación que se impone en la misma Ley del Suelo Autonómica que cuando regula los Proyectos debe entenderse que lo hace con las condiciones que se imponen con carácter esencial. Y así lo ha venido declarando el Tribunal Supremo que respecto de ese carácter reglado de este tipo de suelo no urbanizable declara en la sentencia del Tribunal Supremo de 3 de julio de 2009 (Recurso de casación 909/2005) –con abundante cita de otras anteriores- que "el suelo no urbanizable puede ser de dos tipos, común y de protección especial, a tenor del citado artículo 9 de la Ley 6/1998. Pues bien, en el caso del suelo no urbanizable de protección especial su clasificación es reglada, pues si concurren los valores que se pretenden salvaguardar, su carácter como no urbanizable se impone por ministerio de la ley y su clasificación como tal resulta obligada para el planificador". Pues bien, aplicar al caso de autos el mencionado precepto llevaría a la conclusión de que no es una facultad del planificador –de cualquier naturaleza- la reclasificación del suelo no urbanizable de especial protección a urbanizable a efectos de su transformación, que es justamente lo que hace el Proyecto de Interés Regional aprobado en el Decreto que se recurre, en contra de la prohibición que se impone por imperativo legal, viciando, por ello, el Decreto de nulidad. Es decir y completando lo antes señalado, en esa función de planificación de suelo por el Proyecto, la única clasificación que se autoriza por el Legislador de esos concretos terrenos es el de no urbanizable de especial protección y a esa clasificación debería someterse la actuación que se pretenda, que no es el caso de autos.

[99] No puede la Sala acoger el argumento porque ha de partirse de la legitimidad de las actuaciones administrativas (…), habida cuenta de que no se ha aportado a las actuaciones prueba decisiva en contra de las conclusiones que se hacen en esa aprobación, esto es, que la ejecución del proyecto no comporta afección alguna en la protección de los espacios en que se ubica el proyecto, atendidas las correcciones que se imponen.

[100] El subrayado no forma parte del original.

Art. 11. Suelo no urbanizable, apartado 3.1.b, segundo párrafo[101]

> *La mera inclusión de unos terrenos en la Red Ecológica Natura 2000 no determinará, por sí sola, su clasificación como suelo no urbanizable, pudiendo ser objeto de una transformación urbanística compatible con la preservación de los valores ambientales necesarios para garantizar la integridad del área, y comprendiendo únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que expresamente se autoricen en el correspondiente procedimiento de evaluación ambiental.*

Es evidente que esta reforma de la Ley del Suelo de Extremadura tiene por objeto principal intentar amparar la legalidad urbanística del proyecto Marina Isla de Valdecañas, como han admitido los portavoces parlamentarios de los grupos proponentes ampliamente mayoritarios en dicha asamblea y la propia exposición de motivos sugiere. No obstante, el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura dictó un auto en el que, además de ordenar la paralización de las obras y la actividad en sus instalaciones previo pago de una fianza por parte de los demandantes, estableció que la reforma legal no es aplicable a este caso, es decir, que la reforma introducida en el artículo 11 de la Ley del Suelo en abril del año pasado "no tiene eficacia retroactiva y, por tanto, no era aplicable al Proyecto de Interés Regional" (PIR) de Valdecañas. De esta forma, el TSJEx viene a negar que la modificación de la Ley del Suelo pueda utilizarse para tumbar las dos sentencias que este tribunal dictó en 2011 contra el PIR de Valdecañas.

Así pues, habrá que esperar a que el Tribunal Supremo se pronuncie y por fin, con ocasión de este caso, siente una jurisprudencia quizá más general y clarificadora.

Llama la atención que el legislador extremeño se despreocupe totalmente en la mencionada reforma legal de la otra gran categoría de espacios protegidos, los espacios naturales protegidos.

¿Qué ha dicho a todo esto el “guardián” de los Tratados, la Comisión Europea? Tras unos inicios titubeantes, en los que declaró no tener pruebas de que el proyecto tuviera un impacto negativo significativo sobre el estado de conservación del lugar de Natura 2000, y después de recibir nueva información señalando que los hechos denunciados podrían tener efectos significativos en la Zona de Especial Protección para las Aves (ZEPA) ES0000329, "Embalse de Valdecañas", la Comisión registró una queja. De conformidad con la investigación abierta, el 2 de febrero de 2009, la Comisión envió una Carta de emplazamiento -antesala de la demanda ante el TJCE- al Reino de España, en relación con los artículos 6 (2), (3) y (4) y 7 de la Directiva 92/43/CEE

[101] Artículo 11 redactado por el artículo único de la Ley [EXTREMADURA] 9/2011, 29 marzo, de modificación de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura («D.O.E.» 30 marzo).Vigencia: 31 marzo 2011

Consejo de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres en lo que respecta al proyecto "Marina Isla de Valdecañas". No obstante, este procedimiento fue archivado en enero de 2010 y dicho archivo ratificado en septiembre de 2011 al considerar la Comisión que, primero, debía dar preferencia a la acción de los tribunales nacionales en la aplicación del derecho comunitario, y en segundo lugar, al considerar que la sentencia 00195/2011 de 09 de marzo 2011 aplicó correctamente el derecho comunitario, anulando el proyecto y requiriendo la restauración[102].

Lo cual nos lleva a concluir que en el caso de que la casación ante el Supremo prospere, podría darse el caso de que al menos para el ámbito concreto de este proyecto, las decisiones judiciales nacionales fueran cuestionadas por la Comisión ante el TJCE.

Mientras tanto, y sobre la base de la DIA del Proyecto anulado por el TSJ de Extremadura y de la reforma de la Ley del suelo comentada (tanto en cuanto al art. 11 como al mecanismo de "homologación"), así como del Plan de Gestión de la ZEPA entonces en tramitación y luego aprobado, la Memoria Ambiental del Plan General Municipal de Berrocalejo considera que dicho Plan incorpora el Proyecto de Interés Regional "Marina Isla de Valdecañas", aprobado definitivamente el 10 de abril de 2007 -y recordemos, anulado por el TSJEX-, como Suelo Urbanizable Terciario, imponiendo se siga cumpliendo la citada DIA, ya que en esta Memoria Ambiental se expone que el Proyecto está construido y funcionando, y aplicándose el Programa de Vigilancia Ambiental. Toda una muestra de la desobediencia del poder ejecutivo por las decisiones de los Tribunales Superiores[103].

---

[102] PARLAMENTO EUROPEO 2009 – 2014 Comisión de Peticiones 06.09.2011 AVISO A LOS MIEMBROS Asunto: Petición 0997/2006 por el Sr. Jesús Valiente (español), en nombre de la Asociación para La Defensa de la Naturaleza y los Recursos de Extremadura (Adenex), el complejo turístico "Marina Isla de Valdecañas" a realizarse en la Natura 2000 área protegida.

[103] "La Dirección General de Medio Ambiente, actuando en el marco que establece la legislación de Evaluación de Impacto Ambiental, en la actualidad, lleva a cabo la vigilancia ambiental del desarrollo del proyecto de "Construcción de complejo turístico, de salud, paisajístico y de servicios Marina Isla de Valdecañas" en los términos municipales de El Gordo y Berrocalejo. (...) se reitera que la evaluación ambiental del Proyecto de Interés Regional "Complejo turístico, de salud, paisajístico y de servicios Marina Isla de Valdecañas" en los términos municipales de El Gordo y Berrocalejo (Cáceres) fue realizada por la entonces Dirección General de Medio Ambiente de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente, en el ámbito de sus competencias, habiendo formulado declaración de impacto ambiental sobre el citado proyecto, mediante resolución de 2 de marzo de 2007, publicada en el DOE n° 31 de 15 de marzo de 2007, cumpliendo con la legislación ambiental aplicable y llevando a cabo correctamente todo el procedimiento para lo que se contó además con el Informe de Afección a la Red Natura 2000. Dicha evaluación incluía el análisis de la nueva clasificación del suelo del ámbito del PIR. Asimismo indicar que el Plan de Gestión de la ZEPA "Embalse de Valdecañas" ha evaluado ambientalmente el territorio y zonificado el ámbito de actuación en el que se incluye la isla del embalse donde se loca liza el "Complejo turístico, de salud, paisajístico y de servicios Marina Isla de Valdecañas". Como se ha expuesto en párrafos anteriores el procedimiento judicial sobre el recurso interpuesto al PIR sigue su curso legal.

3.7. La modificación del PGOU de Águilas (Murcia) en la Zerrichera[104].

La finca de la Zerrichera tiene una superficie de 156 hectáreas y se encuentra enclavada en la Diputación de Tébar, formando parte de la Sierra de la Almenara, declarada Zona de Especial Protección para las Aves (en adelante, ZEPA) por resolución de 8 de mayo de 2001 de la Consejería de Agricultura, Agua y Medio Ambiente de la Región de Murcia, así como Lugar de Importancia Comunitaria de la Región Biogeográfica Mediterránea (en adelante, LIC) por acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Murcia de 28 de Julio de 2000, formando parte asimismo de un proyecto Life-Naturaleza financiado por la Unión Europea. En esta finca fueron denunciadas en diversas ocasiones roturaciones ilegales con desaparición de hábitats de interés comunitario.

El 1 de Septiembre de 2004, el Director General del Medio Natural, tras analizar las circunstancias concurrentes en el lugar y la regulación jurídica, concluyó que "la actuación urbanística propuesta se considera INCOMPATIBLE con la conservación de los valores naturales de la zona objeto de actuación, causando, de realizarse, un daño permanente, de alta intensidad e irreversible en los valores que tiene las figuras de protección mencionada. Por lo tanto, la ejecución del complejo residencial y terciario turístico objeto de este informe se considera inadecuado en lugares que cuentan con una protección específica (LIC o ZEP A), como en este caso". Por Decreto de la Alcaldía de 28 de Diciembre de 2004, se acordó, en consecuencia, el archivo del expediente.

El 14 de Febrero de 2005, la nueva Directora General del Medio Natural, en carta dirigida al Director General para la Biodiversidad del Ministerio de Medio Ambiente sobre ajustes cartográficos en los Lugares de Importancia Comunitaria de la Comunidad Autónoma de Murcia, manifiesta respecto del LIC ES6200035 " Sierra de la Almenara", que "se han realizado correcciones cartográficas excluyendo pequeñas parcelas en que no existe hábitat". Tales parcelas se corresponden con la Finca La Zerrichera.

El 23 de Mayo de 2005, el Técnico de Gestión Arquitecto de la Consejería competente y la Jefe de Servicio de Urbanismo informan que las zonas de protección específica, conforme al artículo 9 de la Ley 6/98, deben mantener la clasificación de suelo no urbanizable, en la misma línea que había informado en Agosto de 2004, en su informe de Impacto Ambiental el Director General del Medio Natural, y que ocasionó el archivo del expediente por parte del Ayuntamiento de Águilas, añadiendo dichos técnicos que en todo caso tratándose de una modificación estructural debía someterse al

[104] Gran parte de relato que se realiza en este apartado está resumido de la querella de la fiscalía dentro de las diligencias informativas 65/06, por presuntos delitos de prevaricación, falsedad en documento oficial; negociaciones prohibidas a los funcionarios públicos; tráfico de influencias; y cohecho.

procedimiento señalado en el artículo 138 de la TRLSRM y debe completarse con la correspondiente Declaración de Impacto Ambiental.

El 24 de Octubre de 2005, la mercantil promotora presentó en la Dirección General de Calidad Ambiental, sin intervención del Ayuntamiento de Águilas, "Evaluación de repercusiones sobre la Red Natura 2000. Ese mismo día, el Director General de Medio Ambiente dirigió oficio a la Directora General del Medio Natural solicitando se pronuncie en un plazo no superior a 24 horas respecto de la documentación aportada por la mercantil para Evaluación de repercusiones, indicándole que de no contestar en el plazo citado se entenderá su conformidad a la evaluación de repercusiones". Ese mismo día se firma la Declaración de Impacto Ambiental, con el visto Bueno del Jefe de Servicio de Calidad Ambiental. Al día siguiente, 25 de Octubre de 2005 se emitió informe propuesta sobre evaluación de repercusiones sobre Red Natura 2.000 de la Modificación Puntual del PGOU de Águilas Finca la Zerrichera firmado por el Jefe de Servicio de Calidad Ambiental, en el que se hace referencia a los documentos presentados por el Promotor el día anterior, así como al contenido de los mismos.

Tras la aprobación provisional en el Ayuntamiento, es la Consejería de Obras Públicas, Arquitectura y Urbanismo la que continúa la tramitación del expediente hasta la aprobación definitiva.

Comoquiera que los informes antes emitidos por los funcionarios de la Consejería de Obras Públicas apuntaban que los suelos sujetos a algún régimen de protección incompatible con la transformación urbanística como son las áreas delimitadas como LIC o ZEPA deben mantener su clasificación como no urbanizable, el 25 de noviembre de 2005, el Vicesecretario de la Consejería de Obras Públicas Vivienda y Transportes, emite informe sobre interpretación del Artículo 65 de la Ley del Suelo de la Región de Murcia favorable a la recalificación de la Zerrichera, sin que conste petición en tal sentido de organismo alguno. El mismo día 25 de Noviembre de 2005, el Jefe del Servicio Jurídico de la Consejería emite informe desfavorable.

El Subdirector General de Vivienda Arquitectura y Urbanismo el 19 de diciembre de 2005 acordó encargar informe a la Universidad de Murcia, concretamente al profesor José Antonio López Pellicer, resaltando según la Fiscalía las siguientes sus conclusiones: "página 26; no cabe desconocer que, aunque "los planes rectores de uso y gestión" de la Ley (4/1989 estatal) se refieren específicamente a los parques nacionales, no obstante esto las Directrices y Plan de Ordenación del Territorio del Litoral de la Región de Murcia, a efectos de la protección ambiental del suelo remite, a este respecto su regulación a este tipo de plan ambiental, así como a la normativa sectorial aplicable. Finalizando su informe, según la Fiscalía, de manera inequívocamente contraria a la posibilidad de modificación de PGOU de Águilas a fines urbanizatorios, diciendo: “Dada la superioridad jerárquica normativa que las Directrices y Plan de OT del Litoral ostentan legalmente, como instrumento de ordenación del territorio (art. 9.1 de la Ley

del Suelo regional), sobre planeamiento Urbanístico Municipal, en razón del interés supralocal a cargo de la Comunidad Autónoma, la Administración Regional viene legitimada,- obligada diríamos nosotros-, para imponer dichas directrices y las medidas ordenadas a su cumplimiento en esta materia". El 24 de enero de 2006, el Director de los Servicios Jurídicos de la Consejería de Presidencia emite informe que en sus conclusiones resultan, a juicio de la Fiscalía, desfavorables al proyecto recalificatorio del Paraje la Zerrichera.

El 13 de febrero de 2006, el Consejero de Obras Públicas, Vivienda y Transportes acordó, a propuesta del Subdirector General de la Vivienda Arquitectura y Urbanismo y del Director General, aprobar definitivamente la modificación puntual del PGOU cie Águilas para clasificar como suelo urbanizable sectorizado terrenos en el Paraje La Zerrichera.

El 28 de febrero de 2006, la mercantil promotora vendió la Finca La Zerrichera por precio de ciento cinco millones de euros

El 26 de mayo de 2006, el Director General de Calidad Ambiental dirigió comunicación al Ayuntamiento de Águilas en la que se pone en cuestión todo lo realizado hasta la fecha, ordenándole que habrá de esperar a lo que disponga el Plan de Gestión y Conservación de la Zona Sierra de la Almenara, lo que lleva a que la Jefe de Planeamiento del Ayuntamiento de Águilas, en 26 de junio de 2006, proponga al Sr. Alcalde dejar en suspenso el Plan Parcial La Zerrichera.

La Consejería de Obras Públicas, en 21 de septiembre de 2006, remitió a esta Fiscalía anexo conteniendo informe encargado por el Gobierno de la Comunidad Autónoma al Bufete de Abogados Garrigues, en el que en opinión se defiende que era viable aprobar la modificación del Plan Genera con anterioridad al Plan de Gestión de la ZEPA y en general se defiende la legalidad de la decisión reclasificatoria.

Finalmente, el Decreto de aprobación del Plan de gestión de la ZEPA de la Sierra de la Almenara deroga, <u>sin explicar en ningún momento por qué</u>, la Orden (ratificada por Consejo de Gobierno) por la cual se reclasificó como suelo urbanizable la Finca de la Zerrichera en Águilas. El Plan de Gestión aprobado definitivamente es sustancialmente idéntico al tramitado con anterioridad a la Modificación del PGM de Águilas.

La Fiscalía consideró en su querella que "el Plan de Ordenación Territorial es de mayor jerarquía que el Plan General de Ordenación Municipal (art. 19 de la Ley del suelo 'de Murcia 1/01), y éste (el PGOU) debe adaptarse a aquél (art.8 del Decreto 57/04). Ello supone que debe hacerse lo contrario que lo pretendido, es decir, no sólo no cabe la modificación puntual del PGOU para declarar urbanizables los terrenos, sino que debe reclasificarse dichos terrenos en sentido inverso, pasando de no urbanizable de protección agrícola (art. 65.2 TRLSRM) a no urbanizable de protección ambiental (art. 65.1 TRLSRM), con aplicación del art. 149.4 TRLSRM. El art. 19 de la LSRM 1/01 dice:

Las determinaciones de los instrumentos de ordenación del territorio vincularán a todas las administraciones públicas y a los particulares, en los términos establecidos en los mismos, prevaleciendo siempre sobre las determinaciones del instrumento de rango inferior y sobre los planes urbanísticos municipales que, en caso de contradicción, deberán adaptarse en plazo y contenido a lo dispuesto en aquéllos. Y el art. 65.1 LSRM: «Constituirán el suelo no urbanizable, con la categoría de suelo no urbanizable de protección específica, los terrenos que tengan que preservarse del proceso urbanizador por estar sujetos a algún régimen específico de protección incompatible con su transformación urbanística en razón de sus valores ambientales»; el art. 149.4 LSRM: «No podrán aprobarse modificaciones de Plan General para cambiar la clasificación o calificación de suelo no urbanizable protegido que se motive en la eliminación de los valores que justificaron aquellas». Igualmente, el art. 20 de la Ley Estatal del Suelo 6/98 establece que sólo se pueden realizar en estos suelos actuaciones específicas de interés público siempre y cuando no estén sujetos a algún régimen de protección específica, art.9.1 Ley 6/98".

En resumen, aparece claramente configurada una evaluación de repercusiones sobre Natura 2000 fraudulenta y una decisión urbanística frontalmente contraria a las determinaciones previstas en el proyecto de Plan de Gestión de la ZEPA que al inicio de la tramitación urbanística, la Administración de la Comunidad Autónoma ya tenía preparado para su aprobación definitiva.

3.8. La delimitación de suelo urbanizable de Glera de la Sía, Biescas (Huesca).

Se trata de la delimitación del sector residencial en el Suelo Urbanizable No Delimitado Glera del Sía de 682.290 m^2 de superficie, de propiedad prácticamente única[105].

Según un Dictamen oficial[106], se afecta significativamente a un Hábitat Natural de Interés Comunitario inventariado en la zona de afección y que ocupa la mayor parte del polígono seleccionado. Asimismo, la zona se encuentra dentro del Lugar de Importancia Comunitario LIC (ES2410018) "Río Gállego (Ribera de Biescas)". Se trata de un LIC con una superficie de 250,19 Has, de las que se afecta al 17,1%. El área de actuación afecta a una superficie de 42, 8 ha del LIC, en la que aparecen bosques de ribera, saucedas y sobre todo vegetación pionera colonizadora de lechos de gravas.

[105] Acuerdos de la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio de Huesca, adoptados en Sesión de 27 de Noviembre de 2009. http://www.boa.aragon.es/cgi-bin/EBOA/BRSCGI?CMD=VERDOC&BASE=BZHT&PIECE=BOPH&DOCR=279&SEC=BUSQUEDA_AVANZADA&RNG=10&SORT=-PUBL&SEPARADOR=&&@PUBL-GE=20090101&@PUBL-LE=+20091231

[106] Dictamen del Consejo de Protección de La Naturaleza de Aragón Relativo al Documento de Análisis Preliminar de Incidencia Ambiental del Plan Parcial del Suelo Urbanizable No Delimitado "Glera De Sía", T. M. de Biescas (Huesca). Aprobado en el Pleno del CPNA celebrado el día 21 de junio de 2007. http://www.aragon.es/estaticos/Contenedor/BIESCAS.pdf

En cumplimento de la Directiva 92/43/CEE, "se debería evitar, salvo por motivos excepcionales, la transformación de uso del suelo en estos espacios de la Red Natura 2000. En este caso concreto, se debería argumentar convenientemente si existen tales motivos excepcionales que justifiquen la necesidad de construir el campo de golf, urbanizaciones y las zonas de servicios con las dimensiones concretas y en el lugar seleccionado para tal fin".

El Dictamen finaliza indicando que se realice la evaluación ambiental y que "se deben valorar y estudiar alternativas a la ubicación del campo de golf y las urbanizaciones, ya que el espacio seleccionado no parece el adecuado (…)".

Con posterioridad, el Ayuntamiento sometió en 2008 a información pública el Informe de Sostenibilidad Ambiental y, más tarde, la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio de Huesca se ratificó en su informe desfavorable a la delimitación del sector, si bien por la ausencia del preceptivo informe de la Confederación Hidrográfica. Desconocemos si finalmente el plan parcia ha sido aprobado.

3.9. Los efectos urbanísticos de la zonificación del PORN de Calblanque.

El ámbito del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) de Calblanque, Monte de las Cenizas y Peña del Águila[107], en los tt.mm. de Cartagena y La Unión, incluye el Parque regional de mismo nombre[108] y toda su superficie está clasificada como LIC. Este PORN fue aprobado en 1995, con mucha antelación pues a la propuesta como LIC (1999) e incluye en su zonificación una Zona de equipamientos turísticos, comerciales y recreativos[109] de casi 30 hectáreas, en gran parte clasificada como suelo no urbanizable a la fecha de aprobación del PORN[110] y para el cual establece en su Normativa que "podrá ser clasificada en la categoría que corresponda en función de sus usos y actividades compatibles".

Resulta paradójico que con posterioridad, la revisión del PGMO de Cartagena haya decidido apartarse de la voluntad del PORN y clasificar esta zona como suelo no

[107] Aprobado por Decreto nº 45 /1995, de 26 de mayo (B.O.R.M. nº 152, 3 de julio de 1.995), que publica su Normativa. El documento puede consultarse en la página web oficial: http://www.murcianatural.carm.es/c/document_library/get_file?uuid=fca705fe-15cb-4f9a-8a09-528e40390a7d&groupId=14

[108] El ámbito del PORN es algo mayor que el Parque Regional, en la zona justamente denominada "Resto de ámbito PORN".

[109] Incluye una pequeña zona situada en la ladera occidental del Monte de las Cenizas, en el entorno de las instalaciones militares que se insertan en dicha zona de conservación compatible. Su función es la de albergar equipamientos hoteleros y recreativos, estos últimos orientados al uso público del Parque. Se incluye en esta zona también el Área Comercial de la Cala del Barco y su carretera de acceso, con los usos característicos definidos por la normativa urbanística que le es de aplicación.

[110] La Cala del Barco, clasificada como suelo Urbano en el planeamiento municipal, dentro del Plan Parcial de Atamaría.

urbanizable de protección específica, al igual que el resto del Parque regional y Lugar de Importancia Comunitaria[111]. Tenemos pues aquí un ejemplo práctico de que el planificador urbanístico (Ayuntamiento) es más estricto que el planificador ambiental (Consejería competente en materia de espacios protegidos), aunque hay que recordar que en definitiva de algún modo llega un momento en que confluyen en el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma que aprueba el Decreto de PORN y ratifica en su caso los Planes generales.

Hay que destacar que, en lo tocante a la clasificación del suelo y salvo un intento fracasado de desclasificación parcial del LIC para su urbanización en el entorno de la Bahía de Portmán[112], la aplicación de este PORN ha sido pacífica, a pesar de que incluye nada menos que la previsión de transformación con hoteles y equipamientos diversos de una zona extensa clasificada como LIC.

Merece la pena por ello que nos detengamos en el análisis que este PORN realiza en cuanto al "Diagnostico de disfunciones relacionadas con el planeamiento" (apartado 3.4.4). En primer lugar, detecta dos situaciones claramente incompatibles con sus fines, a saber, suelo de protección minera y suelo no urbanizable de interés, en zonas con elevados valores vegetales y ambientales, para las cuales "Correspondería, por tanto, para ambos suelos una clasificación coherente con los objetivos de conservación propuestos".

Los restantes suelos incluidos en el Parque Regional estaban clasificados en distintas categorías de suelo no urbanizable que se dice "no deben generar un especial conflicto con los objetivos de conservación", planteándose dos situaciones:

- Zonas muy elevados valores (vegetación, fauna) y pendientes que el planeamiento ya clasificaba como SNU protegido, en distintas variantes.
- Zonas agrícolas clasificadas como No Urbanizables Agrícola y No Urbanizable general, correspondientes a Paisajes Agrícolas en la zonificación del Parque Regional.

Destacar que el PORN declara expresamente que no es necesario modificar la clasificación y categorización de estos suelos agrícolas. En la práctica, ello ha podido

[111] Las razones técnicas para ello no han sido explicadas. Por otro lado resulta difícil creer que sea por razones de protección ambiental, pues se trata del mismo Gobierno Local y Regional que promovieron la solicitud de desclasificación del LIC que incluyó estos mismos terrenos.

[112] La propuesta realizada por la Dirección General del Medio Natural de la Consejería de Agricultura, Agua y Medio Ambiente fue remitida en 2004 al Ministerio de Medio Ambiente, quien a su vez la trasladó a la Comisión Europea. Pretendía excluir las laderas de Monte de Las Cenizas y Peña del Águila que miran a la bahía de Portmán. La empresa promotora de tal petición solicitó la desclasificación como LIC de 180 hectáreas, de las cuales 98 serían directamente urbanizables, lo que hubiera conllevado la construcción de varios miles de viviendas en terrenos zonificados en el PORN como de máximo valor ecológico y estrictamente protegidas. http://archivo.asociacionanse.org/salvacalblanque/swf/txtRazones.swf

permitir en el pasado la construcción de algunas viviendas unifamiliares aisladas por la vía de la excepcionalidad sometida a autorización autonómica, a veces con notable impacto paisajístico, pero pienso que se trata más bien de un problema de coordinación entre Administraciones (sobre todo la local con la medioambiental autonómica) y de verdadera aplicación, libre de fraudes consentidos, de la Ley[113] por parte del Ayuntamiento concernido.

3.10. Planes de Gestión de los Espacios Protegidos Red Natura 2000 en Madrid.

Mediante Decreto 172/2011, de 3 de noviembre, del Consejo de Gobierno, se declaró ZEC el lugar de importancia comunitaria "Cuencas de los ríos Jarama y Henares" y se aprobó el Plan de Gestión de los Espacios Protegidos Red Natura 2000 de la ZEPA "Estepas cerealistas de los ríos Jarama y Henares" y de la ZEC "Cuencas de los ríos Jarama y Henares".

El Espacio Protegido Red Natura 2000 incluye terrenos de un total de 29 municipios: Ajalvir, Alcalá de Henares, Alcobendas, Algete, Camarma de Esteruelas, Cobeña, Coslada, Daganzo de Arriba, Fresno de Torote, Fuente el Saz de Jarama, Madrid, Meco, El Molar, Paracuellos de Jarama, Patones, Ribatejada, San Fernando de Henares, San Sebastián de los Reyes, Los Santos de la Humosa, Talamanca de Jarama, Torrejón de Ardoz, Torrelaguna, Torremocha de Jarama, Torres de la Alameda, Valdeavero, Valdeolmos-Alalpardo, Valdepiélagos, Valdetorres de Jarama y El Vellón, **en 14 de los cuales, su núcleo urbano queda incluido total o parcialmente en el interior Espacio**.

Encontramos aquí en su mejor expresión la situación de hecho que justificó la reciente reforma (urgente) de la LPNB (art. 45 sobre Medidas de conservación de la Red Natura 2000) mediante el cual se exige que los planes de gestión de los EEPP RN2000 “deberán tener en especial consideración las necesidades de aquellos municipios incluidos en su totalidad o en un gran porcentaje de su territorio en estos lugares”[114].

El Plan de esta ZEC madrileña informa que la presencia de núcleos urbanos en el interior del Espacio Protegido es anterior a la aprobación tanto de la ZEPA como del LIC, estando regulados sus desarrollos por el planeamiento urbanístico vigente en cada municipio. Ante esta situación, dice, “**el Plan de Gestión asume las necesidades de expansión de los núcleos urbanos incluidos en su ámbito de aplicación**[115], siempre

[113] Pues es evidente que se trata de segundas residencias y no de viviendas ligadas a la explotación agraria.
[114] Letra a) del número 1 del artículo 45 redactada por el apartado dos del artículo segundo de la Ley 11/2012, de 19 de diciembre, de medidas urgentes en materia de medio ambiente («B.O.E.» 20 diciembre).Vigencia: 21 diciembre 2012. Nótese que se predica exclusivamente de los espacios protegidos Red Natura 2000, no de los ENP.
[115] La negrita no forma parte del original.

que se hagan con arreglo a la legislación urbanística y medioambiental vigente en cada caso y que sean compatibles con los valores de conservación del Espacio Protegido".

El Plan de Gestión recoge en su apartado 4 relativo a su zonificación, la Zona C "Uso General"[116], que incluye tanto las áreas de suelo urbano o urbanizable sectorizado, por un lado; como por otro, aquellas otras áreas que, no reuniendo valores manifiestamente relevantes en relación con los objetivos de conservación del ZEC, pudieran ser susceptibles de acoger actividades y usos adecuados para el desarrollo rural, **incluidas las futuras necesidades de expansión de los núcleos urbanos**[117].

En cuanto a los suelos de las Zonas A "Conservación prioritaria" y B "Protección y mantenimiento de los usos tradicionales", serán clasificados como No Urbanizables de Protección, y el desarrollo de cualquier tipo de actividad en los mismos deberá adaptarse a la regulación establecida en el Plan de Gestión y recogerse con esta clasificación en el planeamiento que se revise.

Por otro lado, con anterioridad a la norma antes analizada, el Decreto 36/2010, de 1 de julio, del Consejo de Gobierno, declara Las ZEC "Cuencas de los ríos Alberche y Cofio" y aprueba el Plan de Gestión del Espacio Protegido Red Natura 2000 "Cuencas y Encinares de los ríos Alberche y Cofio".

Interesa en primer lugar destacar cómo, dada la práctica superposición entre los espacios LIC y ZEPA[118] ordenados, se decide gestionarlos de acuerdo al citado Plan y con la denominación "unificada" de Espacio Protegido Red Natura 2000 "Cuencas y encinares de los ríos Alberche y Cofio.

Nos encontramos en segundo lugar la ordenación de un área enorme, superior al 10 por 100 de la superficie de la Comunidad de Madrid, en la cual además se incluyen total o parcialmente a 19 municipios[119] y que, sus núcleos urbanos principales y secundarios, se encuentran inmersos en un espacio protegido. Estos núcleos suponen una superficie de 2.946 ha, lo que supone un 3,53 % del total del ámbito.

En el ANEXO 1: DIRECTRICES, RECOMENDACIONES, ORIENTACIONES, BUENAS PRÁCTICAS Y SEGUIMIENTO del Plan, apartado A.3.1.5.6. Urbanismo y ordenación del territorio, se indica como "Regulación" un detallado régimen urbanístico en el que se entremezclan las directrices y recomendaciones con regulaciones propiamente dichas

[116] Su superficie se estima en 4.489 ha, lo que representa el 12,44 por 100 de la superficie total del Espacio Protegido. Con respecto a la ZEPA, la superficie asciende a 4.224 ha, o lo que es lo mismo, el 12,81 por 100 de su territorio.

[117] Véase asimismo el apartado 2.7. Planeamiento urbanístico. En el mismo se determina taxativamente que "En cualquier caso, los suelos de los posibles crecimientos urbanísticos futuros en el interior del Espacio Protegido, habrán de estar siempre en la Zona denominada C (Uso General)".

[118] ZEPA "Encinares del Río Alberche y del Río Cofio" (código ES0000056) y LIC "Cuencas de los Ríos Alberche y Cofio" (código ES0000007).

[119] En concreto en 12 municipios el espacio protegido incluye el 100% del término.

y cuasi-mandatos al órgano público competente para la clasificación del suelo. En concreto:

- Los terrenos incluidos en las Zonas A (Conservación Prioritaria) y B (Protección y mantenimiento de usos Tradicionales), serán calificados como Suelo No Urbanizable de Protección.
- La posibilidad de calificar como urbanizables suelos incluidos en la zona de Uso General [Zona C] tendrá carácter valorable, en función de la naturaleza de los desarrollos, de su sostenibilidad e integración en el paisaje y, sobre todo, de su posible incidencia sobre los hábitats prioritarios o los ordinarios que no estuvieran suficientemente representados en otras zonas de la ZEC y las poblaciones de las especies que han determinado la declaración del Espacio Protegido.
- Tendrán prioridad para esta nueva calificación de urbanizable los terrenos aptos para tal fin incluidos en la Zona C (Uso General), para los cuales este uso es prevalente a los efectos previstos en la Ley 16/1995, de 4 de mayo, Forestal y de Conservación de la Naturaleza de Madrid en lo relativo a montes preservados.

A continuación, se indican unas "Recomendaciones para los crecimientos urbanísticos en la Zona C (Uso General)", con carácter general y sin perjuicio de que otros, para orientador los crecimientos urbanísticos en la Zona C (Uso General), como "directrices":

> *a) El primer objetivo es la conservación del Espacio Protegido en su conjunto, sin perjuicio de que en la gradación de usos que establece en el Plan de Gestión en las Zonas C los mismos sean más intensos.*
> *b) Los municipios pueden usar como referencia orientadora para su desarrollo un índice de expansión por superficie del 10%. A tales efectos se considerará la superficie de suelo urbano y urbanizable incluido en el espacio protegido para cada municipio, calificado como tal a la entrada en vigor del presente Plan. El crecimiento únicamente se podrá proyectar sobre las zonas C de uso general. El procedimiento se ajustará a la normativa y trámites urbanísticos de aplicación.*
> *Sobre la referencia anterior se establecen las siguientes excepciones:*
> *Para los términos municipales incluidos parcialmente en el espacio Red Natura, el índice de expansión en superficie del 10%, será corregido aplicando un factor de ponderación equivalente al porcentaje de superficie del municipio incluida dentro del espacio, que se aplicará sobre el total de los suelos urbanos y urbanizables tanto si están dentro o fuera del espacio protegido. Este crecimiento máximo se refiere al*

autorizado dentro del espacio Red Natura, y siempre sobre zona C de uso general. Los posibles crecimientos urbanísticos en la zona exterior al espacio protegido, se guiarán por la normativa urbanística general de aplicación.

Estos porcentajes máximos podrán quedar sin efecto cuando por motivos debidamente justificados, reciban el correspondiente informe favorable de impacto territorial, y aquellos otros que pudieran ser de aplicación.

(…)

c) Otros criterios que pudieran utilizarse son las necesidades justificadas del municipio atendiendo a su población, orografía o a aquellos que ayuden o mejoren la calidad de vida de sus vecinos.

d) En todo caso, los desarrollos deben tener presente el reparto y la integración en el paisaje, la conservación de los hábitats prioritarios que puedan existir en la Zona C y no estén suficientemente representados en el conjunto del Espacio Protegido objeto de este Plan de Gestión[120].

3.11. Anteproyecto de Plan de Gestión Integral de los Espacios Protegidos Red Natura 2000 del Noroeste de la Región de Murcia.

Los espacios protegidos Red Natura 2000 objeto de este Plan de Gestión Integral (PGI) se localizan en el noroeste de la Región de Murcia, limitando con las Comunidades Autónomas de Andalucía (Granada y Almería) y de Castilla-La Mancha (Albacete). En el contexto regional, el territorio del noroeste destaca por el protagonismo de los paisajes serranos con importantes superficies forestales, por la relativa abundancia de

[120] En el Decreto antes analizado, este apartado y directrices urbanísticas se encuentran en el anexo (Anexo II) y conservan su estructura y contenidos pero muy simplificados, sobre todo respecto de la Zona C:

Recomendaciones para los crecimientos urbanísticos en la Zona C (Uso General):

Con carácter general, sin perjuicio de que pudieran justificarse la aplicación de otros criterios, pueden servir de base orientadora para los crecimientos urbanísticos en la Zona C (Uso General) las siguientes directrices:

a) El primer objetivo es la conservación del Espacio Protegido en su conjunto, sin perjuicio de que en la gradación de usos que establece el Plan de Gestión, los mismos sean más intensos en las Zonas C.

b) Los posibles crecimientos urbanísticos en la zona exterior al Espacio Protegido, se ajustarán a la normativa urbanística general de aplicación.

c) Otros criterios que pudieran tenerse en cuenta son las necesidades justificadas del municipio atendiendo a su población, orografía o a aquellos que ayuden o mejoren la calidad de vida de sus vecinos.

d) En todo caso, los desarrollos deben tener presente el respeto y la integración en el paisaje, así como la conservación de los hábitats de interés comunitario que puedan existir en la Zona C y no estén suficientemente representados en el conjunto del Espacio Protegido objeto de este Plan de Gestión.

e) Los suelos de Planes de núcleo de Población de aquellas urbanizaciones ilegales que obtuvieran la condición de regularizables de la Ley 9/1985, de 4 de diciembre, no podrán incrementar su superficie urbana.

agua y por el predominio de las superficies agrarias de tipo extensivo. El ámbito territorial del Plan de Gestión incluye los límites de las 10 ZEC y las 4 ZEPA, con una superficie de 100.172,69 hectáreas, de las cuales unas 73.000 son ZEPA y unas 44.000 son LIC y se declaran ZEC[121].

En Memoria del Plan, el apartado dedicado al urbanismo[122] no incluye una descripción y diagnóstico, por sencilla que fuese, acerca de la clasificación, categorización y calificación urbanística de los suelos en su ámbito e incluso en su periferia[123]. Ello no obsta para que en sus determinaciones[124] se imponga "(clasificarán") a los instrumentos de ordenación territorial y el planeamiento urbanístico la clasificación de las ZEC y las ZEPA en la categoría de Suelo No Urbanizable de Protección Específica, salvo las Zonas de Núcleo Rural parta las cuales determina que "se mantendrán la clasificación otorgada en sus respectivos instrumentos de planeamiento urbanístico". En el informe de respuesta a alegaciones tras la aprobación inicial del Plan, se considera que "no existen discrepancias entre los instrumentos de planeamiento urbanísticos de los municipios y las prescripciones del PGI"[125]. También el Plan recuerda el mecanismo legal de desclasificación de espacios protegidos sólo justificada

[121] Como se aprecia la suma de superficies ZEPA + LIC (unas 117.000 hectáreas) es superior a la cifra de 100.000 hectáreas de ámbito del Plan debido al solapamiento territorial entre ambos subtipos de espacios Red Natura 2000.

[122] Apartado 6.4.2. Planeamientos urbanísticos. Previamente (6.3.9. Urbanismo y vivienda), se indica que "Respecto a la actividad urbanística, la tendencia a desarrollar urbanizaciones en el entorno de los espacios protegidos Red Natura 2000 y de construir segundas residencias en su ámbito se ha puesto de manifiesto en el noroeste, si bien este fenómeno no está tan extendido como en otros lugares de la Región", y se hace el siguiente análisis: Presión: Aumento demográfico, segundas residencias y urbanizaciones residenciales; estado: Construcción nuevas urbanizaciones en el entorno de las ZEC y viviendas unifamiliares dispersas dentro y en el entorno de las ZEC; Impacto: Pérdida de paisaje, aumento de infraestructuras, pérdida de hábitats, afección a la fauna; respuesta futura/actual: PGMO / Regulación. Tampoco aparece en el Anteproyecto una descripción del urbanismo periférico en que se base este diagnóstico.

[123] No obstante, el Proyecto de Plan de Desarrollo Sostenible y Ordenación de los Recursos Naturales de la Comarca del Noroeste, que abarcaba toda la Comarca y es el antecedente del Plan de Gestión de los espacios protegidos Red Natura 2000 efectuó un análisis y propuestas urbanísticas pormenorizadas, Cap. 6.5. Transformaciones urbanísticas.

[124] Apartado 12.2.9.2. Regulaciones, RRU.1ª, del Capítulo 12. MEDIDAS DE CONSERVACIÓN Y GESTIÓN, donde define las Regulaciones (R) como "disposiciones de carácter general cuyo fin es establecer normas o limitaciones a ciertos usos o actividades que se consideran incompatibles con el cumplimiento de los objetivos de conservación establecidos en el presente Plan".

[125] Aunque luego matiza esta afirmación: "Como resultado de la reuniones bilaterales que ha mantenido la Dirección General de Medio Ambiente con los Ayuntamientos cuyos términos municipales están incluidos total o parcialmente en el ámbito territorial del Plan de Gestión Integral, se ha llegado a la conclusión de que no existen colisiones entre éste y los vigentes planeamientos municipales. No obstante, se ha acordado con los respectivos Ayuntamientos con los que se mantiene un permanente contacto que si persistiera alguna divergencia ésta se resuelva antes de que el Plan de Gestión Integral se apruebe por el Consejo de Gobierno".

por los cambios provocados en ellos por su evolución natural, científicamente demostrada[126].

Ahora bien, esa ausencia de discrepancias se consigue precisamente alterando la inicial imposición –en mi opinión, inmotivada e injustificada- al planificador municipal de la categorización como SNU de protección especial de absolutamente todo el ámbito del Plan (salvo núcleos rurales). En efecto, en el informe de alegaciones se acepta que consideración a "las alegaciones formuladas a la redacción de la directriz[127] de régimen urbanístico, RRU.2ª[128], se propondrá que toda la zona de "Llanos del Cagitán" de la

[126] Valga aunque sólo sea como anécdota, con relación a las críticas de la doctrina por la ubicación de esta disposición en la Ley estatal del suelo, que la Memoria de este Plan de Gestión se refiere incorrectamente al "art. 48 del Texto Refundido de la Ley del Suelo", cuando quería decir a la Ley de Patrimonio Natural y Biodiversidad, pues el artículo idéntico del TRLS es el art. 13 (ahora art. 8 en la redacción recientemente modificada por la Ley de Regeneración urbana). Lleva camino de convertirse en la disposición legal más ubicua de la historia.

[127] Es incorrecto, no se trataba de una directriz sino de una regulación, o sea, de una norma de carácter limitativo.

[128] Redacción inicial: RRU.2ª. Conforme al artículo 76.1 del Texto Refundido de la Ley de Suelo de la Región de Murcia, en el ámbito territorial de las ZEC y las ZEPA, podrán autorizarse mediante licencia municipal:

a. En las Zonas de Reserva y de Conservación prioritaria aquellas construcciones que resulten estrictamente necesarias para su gestión y conservación, previo informe preceptivo y vinculante del órgano gestor Red Natura 2000.

b. En las Zonas de Uso Agrario las construcciones e instalaciones asociadas a las actividades agrícolas y ganaderas, incluida la vivienda unifamiliar (*se añade "aislada" en la propuesta revisada tras alegaciones*), previo informe preceptivo y vinculante del órgano gestor de Red Natura 2000 con arreglo a las siguientes condiciones:

1. Para el caso de explotaciones con un tamaño mínimo de 50.000 m2, la edificabilidad máxima para las construcciones e instalaciones agrícolas será de 100 m² y de 200 m² (*se eleva a 400m2 en la propuesta revisada)* para las ganaderas. En caso de solicitarse una edificabilidad mayor el informe del centro directivo irá precedido del informe del órgano competente en materia de agricultura y ganadería sobre la adecuación de la actuación propuesta con el tamaño o el volumen de la explotación.

2. En las explotaciones de tamaño entre 10.000 m2 y 50.000 m2 se permite la construcción de almacén de aperos de hasta 15 m2 (se eleva a 30 m2 en la propuesta revisada).

3. La parcela mínima para la construcción de viviendas unifamiliares aisladas será de 50.000 m2, siendo la edificabilidad máxima de 100 m2. (*se modifica por "siendo la superficie construida de 0´002 m2 /m2 hasta un máximo de 200 m2"*)

Para la obtención de la licencia, el titular de la explotación deberá presentar, ante el órgano municipal competente, una memoria técnica en la que se acrediten los siguientes extremos:

- La inexistencia de alternativas de localización fuera de las ZEC y de las ZEPA (*se modifica por "fuera de los espacios protegidos Red Natura 2000"*).
- La vinculación de las construcciones e instalaciones a la actividad agrícola o ganadera. (*se modifica por "La necesidad de la vinculación de las construcciones, instalaciones y viviendas unifamiliares a la actividad agrícola, ganadera y agroalimentaria.*).
- La necesidad de las construcciones o instalaciones solicitadas para lograr la viabilidad económica o técnica de la actividad, debiendo justificar tanto la superficie como el volumen de la obra desde el punto de vista de las necesidades de la explotación.
- La integración paisajística de acuerdo con la tipología constructiva propia de la zona.

c. En la Zona de la Subzona Llanos del Capitán "B" Uso Agrario las construcciones e instalaciones asociadas a las actividades agrícolas y ganaderas, incluida la vivienda unifamiliar, estarán sometidas a autorización del órgano gestor de la Red Natura 2000. (*este apartado se elimina pues esta Subzona pasa a Zona de Uso Agrario*)

ZEPA "Sierra del Molino, Embalse del Quípar y Llanos del Cagitán" sea considerada como zona de uso agrario con lo que los regímenes urbanístico y de edificación van a ser los mismos que los previstos para estas zonas. Es decir, que se permitirán las construcciones e instalaciones asociadas a las actividades ganaderas, agroalimentarias y agroturísticas incluida la vivienda unifamiliar de carácter aislado para las que se exigirá un tamaño y parcela mínimos así como una superficie construida máxima".

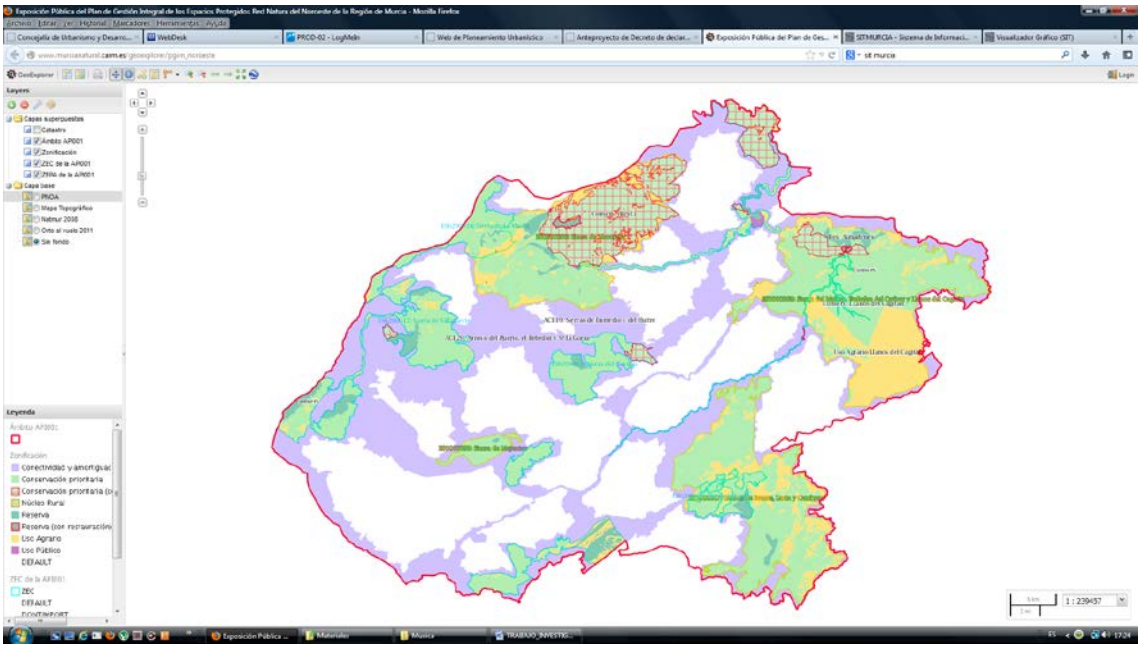
Ahora bien, en definitiva lo que subyace aquí en el fondo es, sin decirlo, un cambio en la categorización del suelo, pues el TRLSRM admite excepcionalmente y mediante licencia municipal la autorización del uso de vivienda unifamiliar, ligado a la actividad productiva de la explotación, sólo para el suelo no urbanizable protegido por el planeamiento o inadecuado para el desarrollo urbano, pero no para el suelo de protección específica.

Podría contestarse que la propia TRLSM prevé (art. 76.1), en su Régimen excepcional de edificación en suelo no urbanizable de protección específica, que puedan realizarse construcciones o instalaciones expresamente previstas en el planeamiento específico de protección (incluida la vivienda unifamiliar ligada a la explotación), como sería el caso de las disposiciones del Plan de Gestión Integral Red Natura 2000 que aquí nos ocupa para la Zonas de Uso Agrario, pero en mi opinión se trata de un aplicación absolutamente errónea de la Ley urbanística, que es la apropiada para establecer las clases y categorías de suelo. ¿No sería más sencillo directamente aplicar las clases y categorías de suelo más apropiadas, en el caso de las Zonas de Uso Rural definida por el PGI, las de los suelos protegidos por el planeamiento? ¿Qué sentido tiene que el Plan de Gestión del espacio protegido aplique a una categoría de suelo –protección específica- una determinación – vivienda unifamiliar aislada- que la Ley del Suelo aplica a otra categoría de suelo distinta?

En sus alegaciones, Ayuntamientos y muchos particulares coinciden en pedir que se aplique al ámbito del PGI las determinaciones del TRLS para el suelo protegido por el planeamiento, <u>con la intención de rebajar de 50.000 m2 a 20.000 m2 la superficie mínima de la explotación para la cual es posible dicha edificación</u>. Disentimos también de esta interpretación pues el legislador regional lo que establece en nuestra opinión es un mínimo que el planificador urbanístico (o el ambiental indirectamente si considera que ello puede conllevar efecto negativos) puede perfectamente elevar.

---

d. En las Zonas de Uso Público, podrán realizarse las estrictamente vinculadas al uso público, previo informe preceptivo y vinculante del órgano gestor de la Red Natura. (*este apartado se elimina*)
e. En las Zonas de Núcleo Rural se estará a lo establecido en los planeamientos urbanísticos de los municipios comprendidos en el ámbito territorial del presente Plan de Gestión, con respeto a la tipología propia de la zona.


Exposición Pública del Plan de Gestión Integral de los Espacios Protegidos Red Natura del Noroeste de la Región de Murcia - Mozilla Firefox
Layers
Capas superpuestas
Capa base
Leyenda
1 : 239457

4. Análisis y diagnóstico de la calificación del suelo en espacios protegidos Red Natura 2000.

Si analizar de forma sistemática la clasificación y categorización del suelo en espacios protegidos Red Natura 2000 ya resulta complejo, abordar la calificación del suelo, es decir, los usos e intensidades, se antoja inabordable en un trabajo de estas dimensiones.

Se ha optado por ello por escoger a modo de ejemplos representativos, cuatro importantes términos municipales de la costa de la Región de Murcia:

a) Tres de ellos (Mazarrón, Águilas y Lorca) incluyen la ZEPA de Almenara, Moreras y Cabo Cope (de interés por haber sido ya analizada anteriormente la Modificación del Plan General de Águilas que permitía el desarrollo de una urbanización de miles de viviendas y campo de golf).
b) Otro, Cartagena, de muy reciente aprobación (2012), con gran número y extensión de Espacios Red Natura 2000, porque representa como veremos la posición extrema del planificador municipal ante los condicionamientos ambientales, a saber: la abstención total, simple y llanamente, no calificar nada, el vacío urbanístico.

Los planes de la ZEPA Almenara, Moreras y Cabo Cope tiene el interés de contar con fechas de aprobación que cubren un amplio periodo:

i) el periodo anterior a la propuesta de clasificación de LIC en 1999-2000 y designación de las ZEPA en 2001: en este caso está Mazarrón, cuyo Texto Refundido del PGMO se aprueba el año 1994;
ii) el periodo posterior a todas las propuestas de LIC y designaciones de ZEPA: Lorca, en 2003, y Águilas en 2004.

4.1. El Plan General de Mazarrón (1994).

La mayor parte de la superficie de la ZEPA (cerca del 86%) está clasificada Suelo No Urbanizable de Protección de Medio Ambiente, en coherencia con el predominio de terrenos montañosos con fuertes pendientes y uso forestal.

	Superficie (hectáreas)	%
SNU Protección del Medio Ambiente	3123,6	86,26
SNU Genérico	251,9	6,96
SNU Agrícola extensivo	217,9	6,02
Otras clases y categorías	27,8	0,76
Total	3621,1	100,00

Asimismo, superficies significativas -en porcentaje y en términos absolutos, véase tabla anterior[129]- están clasificadas como SNU Genérico y SNU Agrícola Extensivo[130].

La calificación del SNU Protección del Medio Ambiente es la siguiente:

> *B. 5. 4. 6.- SUELO NO URBANIZABLE DE PROTECCION DE MEDIO AMBIENTE*
> *1.- ABREVIATURA DE IDENTIFICACION EN PLANOS: SNUPM*
> *2.- USOS COMPATIBLES:*
> *Por su especial protección, este suelo* ***solo puede destinarse a usos directamente relacionados con el mantenimiento del medio natural,*** *su conservación y mejora a través de repoblación forestal o mejora de cauces y orografía.*
> *Podrá permitirse, con carácter excepcional, pequeñas construcciones para el mantenimiento de las fincas, con uso residencial, hostelería o de almacén[131].*
> *3.- USOS INCOMPATIBLES:*
> *Todos aquellos usos que impidan o dificulten la conservación de su estado natural y en particular los que lleven consigo construcciones o alteraciones de la topografía en su estado natural.*
> *4.- CONDICIONES DE EDIFICACION:*
> ***4.1 Parcela mínima 100.000 m²***
> *4.2 Retranqueos mínimos a todos los linderos 20 m.*

[129] AMBIENTAL S.L. (2003). Estudios Básicos del Plan de Gestión de la ZEPA de la Sierra de la Almenara.
[130] En el Ortofotomapa PNOA de 2007 algunas de estas superficies aparecen totalmente transformadas por actuaciones de regadío intensivo, siendo antes de 2002 cañadas en secano. Las fechas apuntan a una conversión a regadío en torno a la fecha de designación como ZEPA (2001).
[131] Para este SNUPM no se concretan como tales los Usos Compatibles definidos de forma estandarizada y pormenorizada por el Plan. El "mantenimiento del medio natural" no está prácticamente definido en el Plan (B. 5. 3. 4. 2.-) salvo para decir que no se edifiquen las veredas y establecer anchos mínimos de caminos. No obstante, de un modo un tanto vergonzante, el Plan si permite con carácter excepcional, "pequeñas construcciones" para el mantenimiento de las fincas, con uso residencial, hostelería o de almacén. En el fondo, el Plan reconoce que aún en estas zonas de monte sin usos primarios agrícolas o ganaderos, es preciso, aunque sea con una parcela muy grande, permitir ciertas edificaciones. Las pequeñas construcciones pueden ser de 200 m2 en adelante (parcela mínima * edificabilidad).

4.3 Edificabilidad máxima: 0.002 m^2/m^2
4.4 Altura máxima: 6 m. y 2 p.
4.5 Vallados: Altura máxima de la parte ciega: 1m.
4.6 Núcleo de población:
Constituye núcleo de población una agrupación de más de 100 m^2 de edificación cubierta con altura igual o superior a 3 m., de cualquier uso, en un radio de 200 m.

La calificación del SNU Agrícola Extensivo es la siguiente:

B.5.4.4.- SUELO NO URBANIZABLE AGRICOLA EXTENSIVO
1.- ABREVIATURA DE IDENTIFICACION EN LOS PLANOS: SNUAE
2.- USOS COMPATIBLES
RESIDENCIAL UNIFAMILIAR AISLADA
EQUIPAMIENTO BASICO
INDUSTRIAL EXTENSIVO
INFRAESTRUCTURAS BASICAS[132]
PRODUCCION AGROPECUARIA
EQUIPAMIENTO TERCIARIO
RECREATIVO
3.- USOS INCOMPATIBLES
RESIDENCIAL COLECTIVA
RESIDENCIAL UNIFAMILIAR UNIDA
4.-CONDICIONES PARA EDIFICACION
4.1.-Parcela mínima 20.000 M^2
Retranqueos mínimos a lindero 10 M
4.2.-Balsones: Permitidos.
4.3.-Invernaderos: Permitidos.
4.4.-Vallados:
Altura máxima de la parte ciega 2 m. a linderos
Idem. 1 m. a vial
4.5.-Nucleo de población:
Constituyen núcleo de población una agrupación de más de 400 m^2 de edificación cubierta con altura igual o superior a 3 m de cualquier tipo en un radio de 100 m.

La calificación del SNU Genérico es la siguiente:

[132] Permite vertederos y actividades del Reglamento de Actividades Nocivas y Peligrosas.

Se trata de una calificación que como vemos no concuerda con la existencia de áreas agrícolas dentro de los límites de la ZEPA, entonces clasificadas como SNU Agrícola Extensivo.

Lo que nos llama más la atención de esta calificación es que abarca tanto el secano como el regadío[133], pues en realidad el Agrícola Intensivo sólo se diferencia por una menor tamaño de la parcela mínima (10.000 m^2), que a la postre se configura como el elemento de la calificación más interesado por el planificador municipal y polémico para la población rural en general.

¿Cuál es la respuesta del Plan de Gestión Natura 2000 aprobado? Simple y llanamente, imponer al planificador local la clasificación "con carácter general" de todo el espacio como SNU de Protección Específica[134], y prohibir "por Decreto" cualesquiera nuevas edificaciones, por considerarlas incompatibles, y por tanto prohibidas. Eso sí, se permite la rehabilitación y conservación de las edificaciones y elementos arquitectónicos tradicionales, sin aumento de volumen ni ampliación de superficie edificada, salvo en la Zona de Conservación Agroambiental, con incremento de la superficie ya construida hasta un 30 por ciento[135].

El Plan de Gestión no realiza en su Memoria ningún análisis de la calificación de los terrenos (sólo de la clasificación y categorización) –que si aparece en cambio en sus Estudios Básicos, no publicados-, ni en cualquier caso justificación de la decisión de "fosilizar" los usos edificatorios rurales, pues estos no aparecen tampoco definidos en el Plan como una amenaza grave para las aves silvestres ni para los hábitats de los que dependen (si en cambio el urbanismo periférico y la agricultura intensiva de regadío, así como acciones a veces ligadas a las edificaciones rurales, como líneas eléctricas y caminos).

Por otro lado, no concuerda el discurso del apartado 1.3 de la Memoria Justificativa con el artículo de las Normas que impone la clasificación como SNU de protección específica. Merece la pena por su claridad transcribir el apartado 1.3 completo, pues en el mismo se pone de manifiesto que el Plan de Gestión no es el instrumento para la clasificación, categorización y calificación urbanística del suelo:

---

[133] Se consideran usos de producción agropecuaria, los que no estén especialmente protegidos, que engloben actividades de producción agropecuaria, entendiendo por tal **la agricultura extensiva en secano <u>o regadío</u>**, los cultivos experimentales o especiales, la horticultura y floricultura a la intemperie o bajo invernadero, la explotación maderera, la cría y guarda de animales en régimen de estabulación o libre, la cría de especies piscícolas, la caza y pesca.

[134] Artículo 14. Normas urbanísticas.

[135] Nótese que no se excepcionan las edificaciones que respondan al interés público. Están todas prohibidas. No deja de ser una paradoja que esta decisión sea adoptada por el mismo Consejo de Gobierno que no mucho antes había considerado viable la urbanización un resort de miles de viviendas y campo de golf en esta misma ZEPA, que no obstante se deroga precisamente con el Decreto del Plan de gestión.

En este contexto[136], cabe interpretar que corresponde en todo caso a los órganos públicos competentes para la clasificación del suelo sopesar en qué medida el régimen especial de protección inherente a los espacios Natura 2000, antes mencionados, es coherente con la aplicación, para el ámbito geográfico incluido, de las distintas clases de suelo legalmente previstas. En su virtud, la clasificación del suelo más adecuada será la de no urbanizable en todos aquellos terrenos incluidos en el ámbito del Plan de Gestión cuya transformación, de acuerdo con el presente Plan, sea incompatible con la conservación de las especies a proteger, a la vista de la zonificación establecida[137].

Asimismo, los terrenos incluidos en el ámbito del Plan que sean clasificados por el órgano competente como suelo no urbanizable, no pueden generar aprovechamiento urbanístico alguno, todo ello sin perjuicio del más intenso régimen de protección que establezca, en su caso, el planeamiento general, para salvaguardar los valores merecedores de un régimen especial de protección, según se identifica en el presente Plan. Por otro lado, el Texto Refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia, en su artículo 98.b), permite que los espacios naturales que así se califiquen se incluyan como Sistemas Generales de Espacios Libres.

De acuerdo con la Memoria Descriptiva, el ámbito incluido en el presente Plan en los términos municipales de Mazarrón, Lorca y Águilas está clasificado mayoritariamente como suelo no urbanizable. Si bien existen ciertos desajustes en los planeamientos que deben subsanarse por los respectivos ayuntamientos.

Por lo demás, la Memoria Descriptiva acredita con suficiente precisión y amplitud las razones de índole biológica a que se refiere la Directiva Aves, y que en conjunto justifican la ordenación propuesta y la consiguiente clasificación y calificación urbanística coherente de los terrenos incluidos en el ámbito del Plan. Con carácter general, la posibilidad de autorizar "actuaciones específicas de interés público", a efectos urbanísticos, debe entenderse en el contexto que ofrece el Plan de Gestión. De este modo, cabe interpretar que podrán autorizarse, siempre de forma excepcional, dichas "actuaciones específicas" en la medida que se justifique su plena compatibilidad con el artículo 6 de la Directiva Hábitats y con los objetivos de la ZEPA, ya que es éste instrumento es el que al fin y al cabo concreta el "régimen específico de protección" al que se refiere el artículo 65.1 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia.

Este discurso, respetuoso con el planificador municipal y con los pronunciamientos del TS, contrasta con el tenor literal del artículo 14. Normas urbanísticas:

[136] Se refiere a la enumeración de los contenidos del Plan de Gestión.

[137] En la práctica, la Zonificación del Plan de Gestión y los Objetivos de Conservación del mismo hacen prácticamente inviable la clasificación como suelo urbanizable, pero en mi opinión –como defiendo en el presente trabajo- no para categorías distintas al suelo no urbanizable de protección específicas, siempre que con una calificación apropiada y supeditada a la "evaluación adecuada" de repercusiones (art. 6.3 DH).

1. Con carácter general, el ámbito territorial de la ZEPA tendrá la consideración de Suelo No Urbanizable de Protección Específica, a los efectos de lo dispuesto en el artículo 65 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio, encontrándose asimismo en la situación básica de Suelo Rural, de conformidad con los artículos 12 y 13 del Texto Refundido de la Ley de Suelo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio.

Finalmente, manifestar que es muy curioso que en la definición del régimen urbanístico del SNU (B.5.1.2.) ya se incluyó una disposición relativa al "principio de no regresión", en los siguientes términos:

4.- Si un suceso natural o provocado, causare degeneración de las condiciones que sustentan la pertenencia de un terreno a una categoría determinada, dicha circunstancia no será motivo suficiente para modificar dicha cualificación, sino que, por el contrario, deberán ponerse en práctica las medidas apropiadas para la regeneración de las condiciones originarias.

4.2. El Plan General de Lorca (2003).

Como se vio con anterioridad, las categorías y calificaciones predominantes con diferencia son la de SNU de Protección Específica (Uso Global Medio Ambiente) y, atención, en una gran parte de la superficie simultáneamente con el SNU Protegido[138] por el Planeamiento por Valor Ambiental[139]:

Estas zonas [SNU de protección específica] estarán sujetas a las reglamentaciones propias de la legislación correspondiente aplicable, superponiéndose en ocasiones con la protección que le asigna el planeamiento[140].

En ausencia de determinaciones de actuación específicas para estos ámbitos serán de aplicación las asignadas para el suelo no urbanizable protegido por el planeamiento[141], y en caso de que ésta exista la más restrictiva y la que suponga mayor protección del territorio.

---

[138] Con valor agrícola 3 se han recogido las zonas de suelo no urbanizable protegido por el planeamiento por su valor agrícola incluidas en ámbitos LIC o ZEPA, asignándoles protección muy alta, independientemente de su valor agrícola.

[139] PGMO de Lorca. Tomo I. Memoria de Ordenación. http://www.urbanismo.lorca.es/pdf/documentos/TOMO%20I%20MEMORIA%20DE%20ORDENACION-v2.pdf

[140] El subrayado no forma parte del original.

[141] Nuevamente encontramos la "trampa" de asignar al SNUPE las determinaciones del SNUPP en ausencia de planeamiento específico de protección, lo cual es contrario al TRSM, que determina en el artículo 76.2 un régimen bien distinto ("sólo se podrán autorizar por la Administración Regional,

La Protección es Muy Alta: en Sierra de las Moreras, Sierra de la Almenara y Lomo de Bas (hasta Calnegre), y Media en la Sierra de la Carrasquilla.

En superficie mucho menor encontramos también cierta extensión de Suelo No Urbanizable Inadecuado y de Espacios Libres (Sistema General) de Suelo Urbanizable Sectorizado colindante (unas 43 hectáreas cedidas al Ayuntamiento). En la zona agrícola de Campo López, la parte no incluida en la ZEPA está clasificada como SNU inadecuado, y la parte incluida, como Suelo No Urbanizable Protegido de Uso Global Agrícola.

En el Suelo Urbanizable Protegido por el Planeamiento por Valor Ambiental aparecen zonas con grado de protección muy alto y sólo en un caso medio. En el Suelo No Urbanizable Protegido por el Planeamiento por Valor Agrícola predomina el grado de protección medio[142].

Los usos permitidos en suelo no urbanizable vienen establecidos en el art. 147 de las Normas Urbanísticas:

1. *Conservación y regeneración de la naturaleza.*

   1a) Conservación activa.

   Actividad encaminada a mantener el uso actual en las condiciones que se realiza, aceptándose mejoras de adecuación y cuidados.

   1b) Restauración ambiental y paisajística.

   Contempla la plantación o siembra de especies autóctonas, principalmente arbóreas o arbustivas y todas las acciones destinadas a la restauración ecológica y paisajística del medio.

2. *Esparcimiento y ocio.*

   2a) Actividades al aire libre de escaso impacto (senderismo, observación de la naturaleza, educación ambiental, ...)

   2b) Implantación de actividades recreativas de forma concentrada, contemplando la disposición de mesas, recreativos infantiles, sombrajes y auxiliares como aseos, kiosco de bebidas, etc.

3. *Actividades agropecuarias.*

   3a) Agricultura de secano.

   Contempla el conjunto de prácticas tradicionales para el desarrollo de los cultivos de secano.

---

excepcionalmente, previo informe favorable del organismo competente en razón de la materia, los usos provisionales previstos en esta Ley, así como las instalaciones necesarias para el establecimiento, funcionamiento y conservación de las infraestructuras y servicios públicos.”) En el fondo lo que subyace es la aspiración del planificador municipal de posibilitar excepcionalmente la autorización, mediante licencia municipal, el uso de vivienda unifamiliar, ligado a la actividad productiva de la explotación, con 20.000 m2 de parcela.

[142] No obstante, a Memoria del Plan indica que (apartado 8.7.3.) las zonas de suelo no urbanizable protegido por el planeamiento por su valor agrícola incluidas en ámbitos LIC o ZEPA se les asigna protección muy alta, independientemente de su valor agrícola.

3b) Agricultura de regadío.

Contempla el conjunto de prácticas necesarias para el desarrollo de los cultivos de regadío.

3c) Ganadería intensiva.

3d) Ganadería extensiva.

3e) Almacenes de manipulación de productos hortofrutícolas.

4. *Actividades forestales.*

   4a) Explotación: maderas, etc.

   4b) Plantaciones forestales

   4c) Extracción productos forestales secundarios (o no maderables): plantas aromáticas, setas, trufas, leñas y otros productos.

5. *Canteras y graveras*

   Actividades cuya localización viene condicionada a la necesidad de explotación directa de los recursos minerales del suelo.

6. *Instalaciones de tratamiento de áridos*

7. *Vertederos*

   7a) Vertederos de residuos sólidos urbanos (R.S.U.).

   Instalaciones destinadas al almacenamiento de los residuos orgánicos, plásticos, vidrio y cartón generados en los núcleos urbanos

   7b) Vertederos de inertes.

   Instalaciones destinadas a almacenar los materiales de construcción (escombros) generados en el municipio.

8. *Depuración de aguas residuales.*

   Instalación de plantas de depuración de las aguas residuales de los asentamientos urbanos, u otro tipo de actividad que genere residuos líquidos.

9. *Infraestructuras.*

   9a) Mantenimiento y adecuación de red viaria:

   - *Senderos*
   - *Caminos*
   - *Carreteras*
   - *Aparcamientos*

   9b) Nuevos trazados de la red viaria:

   - *Senderos*
   - *Caminos*
   - *Carreteras*
   - *Aparcamientos*

   9c) Energéticas y de telecomunicaciones.

   9c1) Incluye la instalación de las líneas de conducción eléctrica y telecomunicaciones, así como repetidores de telefonía móvil o de televisión.

   9c2) Incluye la mejora de las líneas de conducción eléctrica y telecomunicaciones, así como de repetidores de telefonía móvil o de televisión.

   9d) Abastecimiento y saneamiento

10. *Dotacionales*

    Usos destinados a proveer a los ciudadanos de prestaciones sociales que deben implantarse en el medio rural, conforme a lo previsto en el Art. 57 de la Normativa.

11. *Servicios Terciarios.*

    Incluyen todas las actividades dirigidas a la prestación de servicios a la población, con carácter permanente o estacional. Contempla actividades a que alude el Art. 47 de la Normativa.

12. *Industrial*

    Implantación de construcciones e instalaciones de carácter industrial, conforme a lo prevenido en el Art. 54 de la Normativa, que deban ubicarse en el medio rural por tratarse de medios incompatibles con el medio urbano o por lo excepcional de sus instalaciones.

13. *Construcciones e instalaciones contaminantes, nocivas o peligrosas*

    Contempla la implantación de aquellas instalaciones que sean susceptibles de alterar las condiciones de salubridad, causar daños al medio ambiente o producir riesgos para las personas o bienes.

14. *Edificaciones e instalaciones al servicio de las obras de infraestructuras o servicios públicos.*

    Contemplan el conjunto de construcciones e instalaciones vinculadas a la ejecución, entretenimiento y servicios de las obras de infraestructuras o servicios públicos estatales, autonómicos o locales.

15. *Parque eólico*

    Instalaciones destinadas a la obtención de energía eólica.

16. *Campo de golf*
17. *Camping*
18. *Viviendas unifamiliares.*

    18a) Contempla la construcción de viviendas unifamiliares aisladas vinculadas a la explotación siempre que se acredite fehacientemente la vinculación de la actividad principal del titular a la explotación.

    18b) Contempla la rehabilitación de las construcciones o viviendas preexistentes.

19. *Alojamiento rural.*

    19a) Son alojamientos rurales aquellos que ofrezcan servicio de habitación o residencia, con o sin servicios complementarios, y que estén ubicados en un establecimiento que, reuniendo las instalaciones y servicios mínimos que reglamentariamente se determinen, se sitúen fuera del litoral y de los cascos urbanos de los municipios costeros.

    Se integrarán en los siguientes grupos:

    - *Grupo A. Hospedería rural. Son establecimientos ubicados en edificaciones con valor arquitectónico tradicional, histórico o cultural, cedidos a los usuarios en régimen de alquiler de habitaciones.*
    - *Grupo B. Casas rurales de alquiler, en las que se cede el uso y disfrute de la vivienda en su totalidad.*

- *Grupo C. Casas rurales en régimen compartido, en las que el titular comparte el uso de la misma con una zona o anexo dedicada al hospedaje, en los términos anteriormente señalados.*

19b) No tendrán la consideración de alojamientos rurales, cualquiera que sea su situación, los ubicados en pisos, considerando como tales las viviendas independientes en un edificio de varias plantas, salvo que se trate de estructura unifamiliar.

La Declaración de Impacto Ambiental favorable de la Secretaría Sectorial de Agua y Medio Ambiente relativa al proyecto de Plan General Municipal de Lorca[143] incluye diversas determinaciones relacionadas con la Red Natura 2000 (LIC y ZEPA) y con la Sierra de la Almenara.

Según la DIA, atendiendo a lo establecido en el artículo 61.2. de la Ley 1/2001 del Suelo de la Región de Murcia, puede admitirse la clasificación como suelo de sistemas generales adscrito a suelo urbanizable, de las zonas de (...) Sierra de Almenara, pero exclusivamente a los únicos efectos de su obtención, ya que es un suelo que ambientalmente corresponde a zonas de protección muy alta, y por tanto las determinaciones de uso deben ser las establecidas para las zonas de máxima protección. Hay que tener en cuenta que estas zonas formarán parte de la Red Natura 2000 por albergar hábitats naturales de interés comunitario muy raros y de conservación prioritaria en el ámbito de la Unión Europea, según lo establecido en la Directiva 92/43/CEE relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la flora y fauna silvestres.

Por ello, en la Normativa Urbanística del Plan debe indicarse para estos terrenos del sistema general, que en ningún caso se utilizarán para infraestructuras, dotaciones o servicios que pudieran corresponder a suelo urbanizable.

El BORM nº 258 de 7 de noviembre de 2003 publicó una Declaración de impacto ambiental relativa a las modificaciones puntuales del Plan General Municipal de Ordenación de Lorca en algunas zonas del término municipal para su uso como suelo urbanizable, complementaria de la declaración de impacto ambiental anterior.

En su anexo de prescripciones técnicas determina, en relación con la ZEPA la corrección que realiza a la anterior Declaración de Impacto Ambiental, lo siguiente:

«...3) Todos los lugares que estén propuestos para formar parte de la Red Natura 2000 (LIC y ZEPA), en virtud de lo establecido por la Directiva 92/43/CEE relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la flora y fauna silvestres, y el R.D. 1997/1995, de 7 de diciembre, por el que se establecen medidas para contribuir a

[143] BORM nº 195 de 23 de agosto de 2002.

garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, deben tener la calificación de Suelo No Urbanizable Protegido con Protección Muy Alta». Por tanto, la Sierra de la Carrasquilla debe pasa a calificarse como Suelo No Urbanizable Protegido con Protección Muy Alta.

Asimismo, determina que "*según lo que expresan los artículos 65 y 76 de la Ley 1/2001 del Suelo de la Región de* Murcia, la admisión de construcción de viviendas unifamiliares vinculadas a la explotación agrícola, en parcelas de 30.000 m2, debe ceñirse exclusivamente a las zonas del paraje del «Puntarrón» *que no cuenten con protección específica (LIC o ZEPA)."*

4.3. El Plan General de Águilas (2004).

El núcleo de la ZEPA correspondiente a la Sierra de la Almenara y la Sierra de la Carrasquilla se encuentra calificado como Suelo No Urbanizable Forestal y Suelo No Urbanizable de Régimen Común. En el ámbito de Cope, la ZEPA se corresponde con Suelo No Urbanizable de protección ecológica y paisajística.

Una parte importante de la ZEPA está calificada como Suelo No Urbanizable de protección forestal en cuatro sectores, que suman casi 4.400 hectáreas.

Un total de 4.347 ha de la ZEPA están calificadas como Suelo No Urbanizable de régimen común

En el Suelo No Urbanizable de protección agrícola (en el borde meridional de la ZEPA), que ocupa unas 300 hectáreas, el PGOU establece una parcela mínima edificable de 5.000 m2 y una ocupación máxima del 5%.

En el Suelo No Urbanizable de protección ecológica y paisajístico, el PGOU prohíbe todas aquellas actividades u ocupaciones que puedan modificar o degradar el paisaje así como la flora y la fauna, y en concreto los vertidos de residuos sólidos, las explotaciones mineras o extractivas, las instalaciones industriales, los movimientos de tierras, las roturaciones y modificaciones de la vegetación. Sólo el promontorio rocoso de Cabo Cope" es calificado por el Plan General de Águilas como Suelo No Urbanizable de protección ecológica y paisajística, con unas 203,7 ha.

La mayor parte de la ZEPA perteneciente al término municipal de Águilas (99,93 %) se encuentra clasificada como Suelo No Urbanizable, destacando el Suelo No Urbanizable de protección forestal y el Suelo No Urbanizable de régimen común a partes prácticamente iguales (47%). El Suelo No Urbanizable de protección agrícola supone el 3 % de la superficie de la ZEPA incluida en dicho término municipal y tiene una distribución claramente marginal. Por otro lado, el Suelo No Urbanizable de protección ecológica y paisajística se corresponde exclusivamente en el ámbito de la ZEPA con el

promontorio rocoso de Cope, posiblemente por la inclusión de este cabo en el Parque Regional de Calnegre-Cabo Cope" declarado por la Ley 4/92. El suelo Urbano presenta una escasa representación en la ZEPA y se limita a dos pueblos (Cuesta de Gos y Barranco de los Asensios).

Clase y categoría	Superficie hectáreas	%
SNUPF	4.383,80	47,40
SNU Genérico	4.348,00	47,01
SNU agrícola intensivo/ regadío	307,21	3,32
SNU ecológico / paisajístico	203,70	2,20
Urbano	5,20	0,06
SUP	1,00	0,01
Zona costera	0,339	0,00
Total	9.249,24	100,00

4.4. El Plan General de Cartagena (2012).

Siguiendo estrictamente las determinaciones de las Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia, el PGMO de Cartagena clasifica como Suelo No Urbanizable de Protección Específica en la subcategoría "Ambiental" el suelo de protección ambiental delimitado en las citadas Directrices, que a su vez recogen en esta suelo única y exclusivamente los espacios de Natura 2000[144].

Como se comentó anteriormente, la única regulación es, en la práctica, que no hay regulación, al no encontrarse aprobado ningún Plan de gestión de Natura 2000 y remitir asimismo las Directrices de Litoral a dichos planes:

5. El régimen de usos y construcciones en cualquiera de estas categorías de suelo será el que define su correspondiente legislación, los instrumentos de ordenación territorial y los planes, programas u otros instrumentos que los desarrollen. Específicamente,

[144] Las otras subcategorías de las Directrices son suelo de protección paisajística, suelo de protección geomorfológica por pendientes, suelo de protección agrícola, suelo de protección de cauces delimitado en las Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia y suelo con la condición de dominio público marítimo-terrestre de acuerdo con la legislación de costas. El suelo de protección agrícola se limita a una relativamente reducida superficie de la zona regable de trasvase tajo-Segura, por lo que enormes extensiones de suelos protegidos en el planeamiento municipal por sus valores agrícolas, tanto en secano como el regadío, quedan desamparadas y preparadas para su reclasificación como suelo urbanizable.

para los suelos de protección regulados por el Plan de Ordenación Territorial del Litoral de La Región de Murcia, se aplicará el régimen de usos conforme al Anexo V de la normativa de dicho plan. En lo no previsto por ellos, se aplicarán las limitaciones previstas para el suelo no urbanizable inadecuado para el desarrollo.

No obstante, como ya también se ha comentado, este curioso inciso final sobre la aplicación, en lo no previsto por dichos planes, de las limitaciones previstas para el suelo no urbanizable inadecuado para el desarrollo. Por cierto, en una decisión absolutamente incomprensible desde el punto de vista técnico, este PGMO no incluye absolutamente ningún suelo protegido por el planeamiento por su valores naturales, solamente por para nuevos regadíos y para implantación de infraestructuras. Curiosamente, en el apartado 2.3.2. SUELO NO URBANIZABLE PROTEGIDO POR EL PLANEAMIENTO de las Normas Urbanísticas se dice que tiene la condición de suelo no urbanizable protegido por el planeamiento aquél que el plan delimita "porque el propio plan general considera que no deben incorporarse al proceso urbanizador <u>para proteger sus valores naturales</u> o para la futura implantación de infraestructuras". Todo un lapsus.

5. Discusión y conclusiones.

La amplitud y complejidad de situaciones que de hecho cubre una Red de Espacios Protegidos tan extensa como Natura 2000, abarcando todo tipo de ambientes -desde zonas forestales y de alta montaña, hasta enormes espacios agrarios e incluso núcleos urbanos[145] y grandes áreas recreativas en parque periurbanos), imposibilita una relación unívoca y automática con una sola categoría de suelo (tal como el suelo no urbanizable de protección específica), ni tampoco con una única clase de suelo (suelo no urbanizable), o incluso en extremo, con una sola situación básica de suelo (suelo rural).

He llegado a la conclusión que, en una simplificación no obstante comprensible, se tiene indebidamente a considerar (sobre todo si no hay un plan de ordenación y gestión adecuado del espacio protegido, como es actualmente la situación mayoritaria) que todas las superficies de los espacios protegidos de la Red Natura 2000 poseen valores naturales en muy alto grado y/o que siempre son paisajes poco o nada transformados donde cualquier presencia o transformación humana es sistemáticamente indeseable.

Así pues, sobre todo en grandes espacios protegidos con decenas de miles de hectáreas, la delimitación geográfica del ámbito sujeto a un régimen especial, por su propia configuración, conlleva incluir zonas de distinto peso en la conservación de las especies de flora y fauna silvestres y los hábitats naturales y seminaturales de interés comunitario, e incluso zonas con ninguna trascendencia a esos efectos, salvo la de evitar efectos indeseables por la vecindad inmediata o por la realización de las infraestructuras que le sirvan, como líneas eléctricas y carreteras.

También detecto otra tendencia a considerar que todas las especies y los hábitats de los cuales dependen se encuentra en ambientes aparentemente poco o nada transformados en los que puede parecer (erróneamente) que la medida de conservación más adecuada es evitar cualquier actividad económica, por primaria que sea.

Nada más incierto, ya que como hemos comentado, amplísimas extensiones de la Red Natura 2000 están constituidas por paisajes agrarios esenciales para la alimentación y/o reproducción de un gran número por ejemplo de aves silvestres amenazadas, o

[145] Con cierta frecuencia el núcleo urbano del municipio rural se incluye por estarlo todo el término municipal.

también con hábitats que requieren de ciertas perturbaciones, tal como el pastoreo[146]. Estas situaciones se compadecen bastante mal con la regulación que las leyes autonómicas y el planeamiento urbanístico establecen para los suelos no urbanizables de protección específica, cuya definición legal en mi opinión encaja mejor sobre todo para las situaciones de los dominios públicos y áreas donde la explotación forestal –que no requiere prácticamente construcciones o edificaciones- es el único uso primario posible.

En la práctica, a la hora de clasificar el suelo de los espacios protegidos de la Red Natura 2000, podemos distinguir en primer lugar entre las situaciones preexistentes (planeamiento aprobado con anterioridad a la propuesta de clasificación –LIC- o la designación directa –ZEPA), por un lado; y aquellos casos en los cuales se revisan o modifica el planeamiento urbanístico.

En el primero de los casos, los antecedentes y la doctrina[147] respalda que se mantenga la clasificación del suelo urbano previa a Natura 2000, por ejemplo en el caso no poco infrecuente de núcleos de municipios íntegra o mayoritariamente ubicados en la Red o incluso de pequeños núcleos rurales, o también por ejemplo de relativamente pequeñas urbanizaciones de segunda residencia completamente enclavadas en zonas forestales[148] o espacios libres del suelo urbanizable en áreas recreativas[149]. En el caso de suelos urbanizables previamente existentes, pienso que *de facto* debe tratarse de una situación verdaderamente casi inexistente porque lógicamente las Administraciones autonómicas han evitado activamente, dentro del margen de apreciación disponible, incluir estos suelos para prevenir reclamaciones económicas.

La clave, como se adivina fácilmente, está sobre todo en aquellos casos en los cuales se revisa o modifica el planeamiento urbanístico. La situación más frecuente de conflicto ha sido aquella en la que se ha planteado la modificación puntual para la reclasificación de suelo no urbanizable a suelo urbanizable, habitualmente para desarrollos residenciales extensivos (*resorts*)[150]. En todos los casos que he podido examinar, los Tribunales -o incluso el mismo Gobierno autonómico que inicialmente

[146] Consciente de ello, el legislador europeo en la DH se refiere a los "tipos de hábitats naturales y seminaturales".
[147] No he encontrado jurisprudencia al respecto.
[148] Como el caso expuesto en el presente trabajo de la urbanización Los Teatinos incluida en el LIC Carrascoy y El Valle y ZEPA con la cual se solapa.
[149] En el mismo LIC de Carrascoy y El Valle hay amplios espacios recreativos calificados con zona verde exactamente como si fueran parques urbanos, que de hecho es casi la función que ejercen por la intensidad de su uso (salvo pavimentación e iluminación), con decenas de miles de visitantes al año, campos de juego, aparcamientos, chiringuitos, etc.
[150] Isla de Valdecañas en Extremadura o La Zerrichera en Murcia. Hay otros muchos casos de reclasificación de suelos no urbanizables fuera de Natura 2000, en espacios naturales protegidos o fuera incluso fuera de espacios protegidos, que también he podido estudiar aunque rebasen el objeto del presente trabajo.

respaldo la reclasificación, derogándola[151]- , han dejado claro que un desarrollo de este tipo, para varios cientos o miles de residentes –habitualmente en segunda residencia- son absolutamente incompatibles con la Red Natura 2000 por sus efectos negativos sobre la misma y/o porque es virtualmente imposible justificar que no sea posible ubicarlos fuera de los espacios de Natura 2000. En los dos casos concretos más importantes que he podido estudiar más a fondo, es evidente que la propuesta de ejecutar esos desarrollos urbanísticos dentro de la Red Natura 2000 no responde a una decisión planificadora en la que se hayan ponderado previamente los condicionantes ambientales y tenga por objetivo satisfacer un interés público, sino que responde simple y llanamente a la aspiración del interés privado del adquirente de suelo y promotor del proyecto (a un precio muy barato precisamente por su condición de espacio protegido), a cuyo servicio se pone, a cualquier precio, el Gobierno y la Administración Pública.

Quiero en este sentido insistir en que no obstante defiendo que no existe una relación unívoca y automática entre espacio Red Natura 2000 y una situación básica o clase de suelo protegido concreta (rural y no urbanizable, respectivamente), en la práctica resulta realmente inconcebible que un LIC o una ZEPA, salvo error material en su delimitación, pueda ser desclasificado para abarcar un desarrollo autónomo residencial fuera del entorno de las ciudades o áreas industriales preexistentes. En este sentido, considero que la Comisión Europea cometió un gravísimo error cuando le fue planteada con toda claridad por el promotor privado la desclasificación de un LIC y una ZEPA para construir una urbanización de estas características en Águilas (Murcia). En su respuesta[152], la Comisión indicó que "(…) no tiene competencia para cambiar la clasificación de un lugar que ha sido designado por un Estado miembro como ZPE y propuesto como lugar de importancia comunitaria", lo cual es rigurosamente falso pues aunque es cierto que con toda lógica la iniciativa debe partir en su caso del Estado Miembro, ninguna desclasificación es viable sin su consentimiento, ya sea por la vía del art. 9 de la DH, ya sea por la del art. 6.4 de la misma. Asimismo, la Comisión remitió sin más al promotor interesado al procedimiento del art. 6.3 de la DH, sembrando en este la expectativa equívoca de que con una "evaluación adecuada" favorable a sus intereses estaba todo solucionado, como de hecho así fue[153].

---

[151] El Decreto de aprobación del Plan de gestión de la ZEPA de la Sierra de la Almenara deroga, sin explicar en ningún momento por qué, la Orden (ratificada por Consejo de Gobierno) por la cual se reclasificó como suelo urbanizable la Finca de la Zerrichera en Águilas.

[152] Recogida en la COMUNICACIÓN A LOS MIEMBROS de la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo, Petición335/2004, presentada por Enrique Martín Sanz, de nacionalidad española, en nombre del 'Grupo Inversor Hispania', sobre el deseo de cambiar la clasificación de una zona como localidad de interés comunitario.
http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/cm/555/555377/555377es.pdf

[153] La evaluación adecuada fue radicalmente fraudulenta pues, entre otros aspectos, omitió totalmente la evaluación de repercusiones sobre la ZEPA, centrándose exclusivamente en el LIC y dentro de éste, en los hábitats naturales (ignorando por ejemplo las poblaciones de tortuga mora). Se da la circunstancia

Por tanto, en mi opinión, lo más frecuente y adecuado será sin duda la clasificación y categorización de la mayor parte de la superficie de los espacios de Natura 2000 como SNU de protección especial, pero no puede en absoluto descartarse que la planificación ambiental pueda admitir que el órgano competente establezca otras clases y categorías, siempre que se pueda demostrar que, en sus consecuencias prácticas, respeta la integridad del Lugar, o previene que la misma quede garantizada en todo caso.

Considero una aberración anancástica que todo el suelo Natura 2000 sea en principio y automáticamente SNU de protección específica, y que por ello tal clasificación *ex lege* deba modificarse por tanto mediante la descatalogación del Lugar, y dudo mucho que esa sea la voluntad del legislador, pues para eso debería haberlo formulado expresamente.

Bien distinto es el caso de grandes ZEC y ZEPA, por ejemplo en la Comunidad de Madrid, donde por su propia delimitación geográfica al incluir municipios enteros con sus núcleos urbanos, la expansión de los mismos puede carecer de alternativas y se desarrolla en los terrenos aledaños menos importantes para la conservación de especies y hábitats.

En definitiva, en mi opinión en la Red Natura 2000 son posibles pacíficamente, bajo determinadas condiciones, clasificaciones, categorizaciones y calificaciones del suelo mucho más diversas que las propias del SNU de protección específica, lo que insisto no es ni debe ser ni mucho menos una invitación –sino todo lo contrario- a entender que puede ser fácilmente viable la reclasificación como suelo urbanizable.

En contraposición a estos excesos –puntuales quizás pero muy llamativos- del planificador urbanístico municipal o autonómico, nos encontramos asimismo con el "vacío regulatorio" de los usos admisibles a que da lugar, primero la ausencia de planes de gestión de la Red Natura (situación absolutamente mayoritaria actualmente y desde hace muchos años), y segundo, atención, que ciertos planificadores están optando por abstenerse activamente de regular los usos urbanísticos, bajo la excusa de que en el SNU de protección específica –como categorizan todo los espacios Natura 2000- no puede realizarse ningún tipo de construcción o instalación, excepto las expresamente previstas en el planeamiento específico de protección (art. 76.1 TRLS Murcia). En la práctica, ello repercute muy negativamente en los propietarios y habitantes de estas zonas.

A ello se suma que en esta materia, entre las Leyes y el Plan urbanístico se encuentra asimismo un vacío normativo casi absoluto que permita orientar adecuadamente la interrelación entre ambos. Por ello abogo por que la Administración General del

---

que con posterioridad a la propuesta de LIC, varias decenas de hectáreas de dichos hábitats fueron roturados ilegalmente para su uso agrícola intensivo.

Estado impulse la elaboración de unas "Directrices de ordenación territorial y urbanística de los espacios protegidos", y en especial de los espacios de la Red Natura 2000[154].

En el fondo de todo el análisis que venimos efectuando se encuentra cómo congeniar las exigencias de las Directivas de Aves y Hábitats con el peculiar sistema urbanístico español. Es aquí donde juega un papel absolutamente esencial la "evaluación adecuada" a que se refieren los apartados 3 y 4 del artículo 6 de la DH (que también se aplica casi siempre a las ZEPA). Es difícil encontrar una norma que en tan pocas palabras[155] tenga un alcance tan intenso y que requiera por ello unas directrices de aplicación tan extensas. En teoría, para el caso de las *innovaciones*[156], la correcta aplicación –tanto técnica como políticamente- de los requisitos de la evaluación adecuada permitiría congeniar a la perfección las necesidades de desarrollo urbanístico con las casi siempre prevalentes de conservación de la diversidad biológica.

Lamentablemente, en la práctica y por diversos motivos, es con frecuencia bastante difícil que la evaluación adecuada se practique correctamente[157], comenzando porque es una exigencia relativamente novedosa que, además, se confunde indebidamente con la evaluación ambiental de planes y proyectos[158], regulada por otras Directivas europeas, más aún cuando de forma muy desafortunada, algunos legisladores han decidido que aquella se integrara en esta[159], lo que parece implicar –y puede propiciar-

---

[154] Por ejemplo, como Plan Sectorial que desarrolle el Plan Estratégico Estatal del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, de los previstos –aunque no se trate de un a materia de competencia estatal- por el art. 14 de la LPNB, que establece que el Consejo de Ministros, aprobará estos Planes sectoriales mediante Real Decreto antes de 2012.

[155] Apenas 250 palabras en 4 frases. Para el análisis de tan escueto texto, la Comisión Europea dispone de dos guías de aplicación, una de más de 50 páginas que cubre ambos apartados y otra posterior que actualiza las directrices para el apartado 4.

[156] Por ejemplo, proyectos que impliquen edificaciones o construcciones en SNU, o nuevas infraestructuras. En el campo de los planes urbanísticos, la revisión del planeamiento urbanístico o su modificación.

[157] Omitiremos discutir, por rebasar el alcance del presente trabajo, las situaciones en los que la mala aplicación deriva de necesidades políticas del poder ejecutivo en las cuales el Gobierno y la Administración se ponen al servicio de los intereses privados.

[158] Véase la incorrecta redacción de la Disposición adicional cuarta del TRLEIAP. Evaluación ambiental de los proyectos estatales que puedan afectar a espacios de la Red Natura 2000. "1. La evaluación de los proyectos que, sin tener relación directa con la gestión del lugar de que se trate de la Red Natura 2000 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, se someterá a una adecuada evaluación de sus repercusiones (…)". Es decir, la "evaluación de proyectos" se someterá a una evaluación de repercusiones. El sujeto correcto de la evaluación adecuada de repercusiones no es la evaluación de proyectos, sino los proyectos.

[159] Artículo 95 LPAI Murcia: Integración de la evaluación de repercusiones a la Red Natura 2000.

1. La evaluación de repercusiones a la Red Natura 2000 a que se refiere el artículo 45 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, cuando se refiera a proyectos sometidos a su vez a evaluación ambiental de proyectos de competencia autonómica, se entenderá incluida en el procedimiento de evaluación ambiental de proyectos, teniendo en cuenta los objetivos de conservación del lugar. Cada vez que el legislador emplea los términos "se entenderá" hay que echarse a temblar, véase p.ej. la inconstitucional Disposición adicional octava de la LSRM.

por los términos empleados, una sumisión absolutamente errónea y contraria a las Directivas[160]. También hay problemas técnicos, ya que "la experiencia demuestra que su evaluación ambiental aún se realiza frecuentemente de una manera demasiado genérica. La información presentada a menudo no refleja adecuadamente los valores naturales presentes en el área de influencia del proyecto (tipos de hábitat y las especies de interés comunitario afectadas) ni los potenciales impactos esperables"[161].

Otro problema particularmente grave es la ausencia de definición de los "objetivos de conservación" de cada lugar que deben ser tenidos en cuenta en la "evaluación adecuada". Dichos objetivos se fijan precisamente en los planes de gestión, de los cuales carecen (o son inadecuados) como se ha visto la mayor parte de los espacios protegidos Natura 2000. Además, en mi opinión, los planes de gestión, al establecer criterios de conservación y limitaciones para cada zona definida en su ámbito, pueden ser la herramienta más adecuada para congeniar el planeamiento urbanístico, siempre que se aborde con medios técnicos y administrativos y con la decisión de colaborar entre Administraciones, respetando las competencias de cada una de ellas.

También en este punto encontramos nuevamente un nuevo vacío entre la Ley y aplicación concreta a cada plan y a cada proyecto (o las modificaciones de ambos) de la evaluación adecuada exigida por el art. 6.3 de la DH. En efecto, como muy bien detecta el legislador estatal, se hace necesario regular mediante Real Decreto los requisitos adicionales y la metodología que deba utilizarse en la evaluación de impacto ambiental de los proyectos de competencia de la Administración General del Estado[162] que puedan afectar de forma apreciable a los espacios protegidos de la Red Natura 2000.

Otra conclusión es que se precisa incluir en las estadísticas estatales la superposición entre las superficies de la Red Natura 2000 y la clasificación y categorización del suelo.

Otro problema, técnico, es la enorme complejidad de evaluar –en las revisiones de los planes generales, o al tramitar un plan de gestión de Natura 2000- las calificaciones urbanísticas, es decir, los usos, las intensidades y las tipologías, ya que éstas son definidas por cada Plan General, por lo que podemos teóricamente encontrarnos con tantas variantes como planes urbanísticos existan. Ello implica por tanto un trabajo a medida, mucho más costoso por tanto. Además, a veces el planificador municipal opta

[160] Por ello, la Comisión Europea advierte que para los proyectos sujetos a procedimiento de evaluación de impacto ambiental que puedan afectar a lugares Natura 2000, y que por tanto hayan de ser evaluados conforme a lo requerido por el artículo 6 de la Directiva Hábitat, dicha evaluación debería ser claramente distinguible dentro de la documentación del procedimiento de evaluación de impacto ambiental, o ser presentada en un informe separado (MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE, 2012).

[161] Op. cit.

[162] Algunas Comunidades Autónomas, muy pocas (v.g. Castilla León y Valencia), han aprobado decretos autonómicos al respecto.

por cumplir aparentemente los condicionantes ambientales pero introduciendo normas que la subviertan o creen situaciones confusas, por ejemplo, mediante la aplicación de las normas para suelo no urbanizable inadecuado al suelo no urbanizable de protección específica en ausencia o en lo no previsto por la legislación y los planes sectoriales correspondientes[163].

Para intentar sistematizar en estas conclusiones una resolución de este típico caso de concurrencia de competencias entre el planificador urbanístico y el planificador ambiental, distinguiremos tres niveles de decisión:

1º.- **Clasificación y categorización del suelo**:

Es atribución exclusiva del planificador urbanístico, pero con enorme servidumbre: ha de otorgar la clasificación de SNU de protección específica (SNUPE) si esta es la clasificación que debe corresponderle conforme al contenido (ojo, no urbanístico, que no puede atribuirse, sino medioambiental) del planeamiento específico de protección.

En el caso concreto de los PORN, su carácter "determinante" para que el planificador recoja su ámbito territorial como SNUPE se deriva, sin ningún tipo de duda, de dos determinaciones legales: una, el PORN es en sí mismo un instrumento de ordenación territorial (sectorial); y por otra parte, el PORN prevalece sobre los planes de ordenación territorial y urbanismo. Y si prevalece, podría entenderse que puede "inmiscuirse" legítimamente en las consideraciones que, a la postre, determinen la categorización del suelo, pero con el límite absoluto de respetar la competencia del planificador (que algunos autores entienden más nominativa que otra cosa) de establecer normativamente, en su instrumento de OT o urbanístico, que el suelo es SNU de Protección Específica.

[163] Por ejemplo, el PGMO de Cartagena, art. 2.3.5: "*El régimen de usos y construcciones en cualquiera de estas categorías de suelo será el que define su correspondiente legislación, los instrumentos de ordenación territorial y los planes, programas u otros instrumentos que los desarrollen. Específicamente, para los suelos de protección regulados por el Plan de Ordenación Territorial del Litoral de La Región de Murcia, se aplicará el régimen de usos conforme al Anexo V de la normativa de dicho plan. En lo no previsto por ellos, se aplicarán las limitaciones previstas para el suelo no urbanizable inadecuado para el desarrollo"*. Curiosamente, para el SNU de protección específica "ambiental" dicho PGMO dice se le aplique el régimen de usos del suelo equivalente de las Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia, según su anexo V, cuya regulación de usos es… inexistente, ya que remite a los planes sectoriales (PORN y planes de gestión). O sea, se entra en bucle sin fin. Larra se hubiera sentido orgulloso. No obstante lo anterior, el art. 2.3.1.2. en una redacción algo confusa, establece que "Las limitaciones que el plan impone en esta clase de suelo (inadecuado) tienen el carácter de mínimas para todo el suelo no urbanizable. Por ello, serán de aplicación a las otras categorías de suelo no urbanizable en la medida en que sus condiciones particulares no sean más restrictivas o contradigan lo dispuesto para el suelo no urbanizable inadecuado para el desarrollo".

Esto mismo vale igualmente para el caso de espacios naturales protegidos y para espacios protegidos Red Natura 2000, con la particularidad de que el soporte no es legal (LPNB) sino jurisprudencial.

Dicho todo lo cual, reseñar que al final con frecuencia ambos planificadores confluyen cuando, en el caso de Natura 2000, el instrumento de Gestión se aprueba por Decreto[164].

2º.- **Régimen legal del suelo en cuanto a la construcción, edificación o instalación**.

Viene regulado por el artículo 76.1 del TRLSRM. Es claro que quién autoriza es la autoridad urbanística mediante licencia siguiendo el procedimiento del artículo 86. ¿Qué se puede edificar en SNU de Protección Específica?

La regla general es extremadamente restrictiva: nada, o sea, ningún tipo de instalación o construcción, pero con la excepción de las instalaciones o construcciones expresamente previstas en el planeamiento específico de protección.

En mi opinión y como vengo defendiendo en el presente trabajo, existen grandes superficies de Natura 2000 en explotación agraria y ganadera para las cuáles este régimen legal no es en absoluto apropiado, primero por innecesarias e inmotivadas, y segunda, porque obliga al planificador ambiental a asumir el papel de planificador urbanístico, para el cual ni está preparado ni es competente en un contexto más amplio[165].

Así pues, dicho en positivo, sólo se permiten las instalaciones o construcciones expresamente previstas, concepto en cual obviamente cabe excluir las expresamente prohibidas. Por ejemplo, estos planeamientos específicos con frecuencia prohíben los usos industriales. Por otro lado, hay que advertir técnicamente las listas de usos previstos son muy difíciles, pues es muy complicado saber de antemano todo el elenco de actividades posibles que requieran una edificación, construcción o instalación.

¿Qué debe entenderse por "planeamiento específico de protección"? En esto la doctrina parece clara, incidiendo en el carácter abierto del concepto "régimen específico de protección", que es trasladable también al concepto "planeamiento específico de protección". Es decir, que son "planeamiento

[164] Algunas Comunidades Autónomas en ciertos casos y sistemáticamente la Administración General del Estado, están aprobando planes o instrumentos de gestión mediante Orden.

[165] A favor de esta posición, como se examinó con anterioridad, que el reciente Proyecto de Plan de Gestión de Natura 2000 del noroeste de la Región de Murcia establezca, para la que define como Zona de Uso Agrario, un régimen de edificación que, salvo la parcela mínima (que pasa de 2 a 5 hectáreas), es en, realidad, el propio del SNU “preservado“o “protegido por el planeamiento” del TRLS de Murcia.

específico de protección" tanto los PORN como los PRUG, los PORF, los planes de conservación de especies (tanto los de la LPNB como los de la legislación de Fauna Silvestre), y los anteriores planes especiales de protección del medio físico aprobados en virtud de la legislación urbanística.

Y finalmente, la aparente cláusula de bloqueo (art. 76.2 TRLSM): si no existe planeamiento específico de protección o instrumento de ordenación del territorio, "sólo" puede autorizarse en SNU de Protección Específica... ¡todos los usos provisionales posibles en el suelo urbanizable![166] Eso sí, previo informe favorable del organismo competente en razón de la materia (¿de qué materia?). ¿Y cuáles son esos usos "provisionales" posibles?: ¡Prácticamente todos![167]

3º- **Calificación pormenorizada (usos del suelo, intensidades, limitaciones, prohibiciones y otros parámetros, como parcela mínima y edificabilidad)**.

Conforme vamos descendiendo en el nivel de las decisiones y estas pasan de estratégicas (designación o clasificación del LIC, ZEPA o ZEC) hasta estructurales (clasificación y categorización del suelo) y, sobre todo, actuativas (relativas a usos concretos con intensidades y tipologías específicas), la interconexión y correlación entre las decisiones del planificador urbanístico y el ambiental se hace mucho más intensa, y por tanto el solapamiento competencial[168] y el conflicto o la divergencia entre ambas planificaciones[169], con los riesgos manifestados por la doctrina y denunciados por los habitantes y propietarios de los espacios protegidos.

---

[166] La mención del art. 76.2 a los usos provisionales definidos en la Ley sólo pueden entenderse referida a la SECCIÓN II. RÉGIMEN TRANSITORIO DE EDIFICACIÓN Y USO, dentro de la regulación del suelo urbanizable, y en concreto en el art. 83 relativo al SU no sectorizado.

[167] Art. 83 TRLSM: Mediante licencia municipal: *a. Construcciones e instalaciones vinculadas a explotaciones de naturaleza agrícola, ganadera o del sector primario. b. Instalaciones necesarias para el establecimiento, funcionamiento y conservación de las infraestructuras y servicios públicos. c. Áreas e instalaciones de servicio vinculadas funcionalmente a las carreteras. d. Vivienda unifamiliar ligada a las actividades anteriores.* Así como también, excepcionalmente y previa autorización del órgano autonómico competente, actuaciones específicas de interés público tales como: *a. Construcciones destinadas a dotaciones y equipamientos colectivos y alojamientos para grupos específicos. b. Establecimientos turísticos. c. Establecimientos comerciales. d. Actividades industriales y productivas. e. Instalaciones de depósito y aparcamientos al aire libre de gran extensión.*

[168] La regulación de usos, limitaciones y prohibiciones tiene perfecto acomodo tanto en la norma urbanística (art. 100 del TRLSM, relativo a todo el suelo no urbanizable) como en la ambiental (art. 19.d LPNB), pero atención, en este último caso sólo para los PORN, pues la norma estatal omite definir de forma pormenorizada el contenido y alcance de los planes de gestión de Natura 2000, incluso como vimos anteriormente, no les atribuye el supuesto de prevalencia sobre la planificación de ordenación territorial (que si predica de los PORN) y/o la planificación urbanística (que si predica de los PRUG).

[169] La jurisprudencia constitucional insiste una y otra vez en pedir y recordar la ineludible coordinación y colaboración entre Administraciones (y los Gobiernos que las dirigen) para dilucidar los conflictos, pero ¿cómo concretar y hacer efectiva esa coordinación si las Administraciones y Gobiernos concernidos no la materializan?

Para este análisis, cabe hablar de dos situaciones en la práctica, según se haya aprobado o no el plan o instrumento de gestión del lugar de Natura 2000.

Hay autores que consideran obvio que el régimen de usos, limitaciones, prohibiciones (incluso de contenido estrictamente urbanístico) se establezca en la planificación ambiental y no en la urbanística[170], cuando se trate de un espacio protegido, incluyendo Natura 2000[171], con la condición de que al motivar o justificar pueda establecerse una conexión lógica entre la norma y su finalidad ambiental.

Discrepo de ello por varios motivos. En primer lugar, en mi opinión, el art. 76.1 del TRLSRM[172] no apodera en absoluto al planificador ambiental para sustituir ni total ni parcialmente al planificador urbanístico a la hora de establecer, en el marco del Plan General, la regulación de las construcciones e instalaciones en el suelo no urbanizable de protección específica.
Lo que hace entiendo el legislador regional, es verdad que sin mucho acierto en la redacción, es establecer una suerte de mecanismo que delimita y acota al planificador municipal: los tipos de construcciones de instalaciones "autorizables" deben estar expresamente previstas, tasadas, no cabe en este campo la innovación por parte del planificador municipal. Estamos pues hablando de "tipología", categorías de construcciones, pero entiendo que este mecanismo de delimitación no puede ni debe atribuir al planificador ambiental esa competencia de regulación pormenorizada (por ejemplo, estableciendo parcelas mínimas), que yo entiendo además es irrenunciable, la Ley y el Derecho no permiten que un ayuntamiento excluya de su planificación urbanística la regulación pormenorizada de un ámbito especialmente protegido. El mismo artículo deja claro que dicho mecanismo delimitativo de "previsiones tipológicas" lo es además sin perjuicio de la licencia municipal, pero dudo que el legislador tenga, ni en texto ni en espíritu, la voluntad de restringir el papel de los Ayuntamientos a la mera autorización de un planeamiento urbanístico inserto en un planeamiento específico de protección.

[170] El PORN de Sierra Nevada (apartado 5.4.8. Sobre construcción, conservación, rehabilitación y reforma de edificaciones) realiza un interesante compromiso, en la línea que defiendo que la planificación ambiental establezca la guía o el marco necesario e imprescindible para que los Planes Generales luego la desarrollen, pero no sustituyéndolos. Dicho PORN impone a los municipios la obligación de determinar el "contenido para los distintos usos previstos en suelo no urbanizable" (punto 3). Por ejemplo, no establece parcelas mínimas pero sí obliga al planeamiento general a determinarlas.

[171] Sin perjuicio no obstante de la competencia local de otorgar licencias y de ejercer la disciplina urbanística.

[172] 1. En esta categoría de suelo no podrá realizarse ningún tipo de construcción o instalación, excepto las expresamente previstas en el planeamiento específico de protección, que se podrán autorizar mediante licencia municipal, sin perjuicio de las ordenaciones sectoriales correspondientes.

¿Cómo abordar por otro lado la situación cuando no hay planificación ambiental aprobada y se revisa o modifica el plan general?

Lo racional sería que los órganos públicos competentes para la clasificación, categorización y calificación del suelo, en estrecha colaboración y cooperación con el órgano competente para la gestión de la Red Natura 2000, establecieran en el SNU de Protección específica, como determinaciones del Plan, "las medidas de protección, mejora y conservación" (apartado d) del art. 100 TRLSM, que pueden y deben ser también de tipo "ambiental". Además de la imprescindible colaboración entre Administraciones, para su establecimiento debe mediar con carácter preceptivo (y en la práctica vinculante) informe de la Consejería con competencia de medio ambiente, en el contexto de la evaluación ambiental y de la evaluación adecuada prevista en el art. 6.3 de la DH.

En definitiva, como defiende de forma pionera un autor caracterizado por su rigor en la interpretación de la DH, se trata de establecer, para cada lugar de Natura 2000 y aún dentro del mismo, para cada sector en concreto según una zonificación apropiada, un "grado de vinculación variable [de la servidumbre legal, se refiere] en función de la sensibilidad de las especies y de los hábitats correspondientes y de la importancia del lugar para conservarlos, pues "Incluso interpretada de manera extensiva, la norma de protección del artículo 6.3 no implica, ni de lejos, una paralización completa de la ocupación del suelo en los lugares Natura 2000[173]. Todo dependerá de las exigencias ecológicas de las especies y de los hábitats correspondientes, de su estado de conservación y del valor del lugar para preservarlos. En otras palabras, el grado de vinculación está en función del tenor de los objetivos de conservación del lugar y de la forma en la que los mismos son afectados por perjuicios individuales[174]. (…) El carácter vinculante de las servidumbres que desarrollan la norma de protección de los lugares Natura 2000 variará radicalmente de un lugar a otro". Se puede decir más alto pero no más claro.

[173] El subrayado no forma parte del original.

[174] Y expone algunos ejemplos: "Así, un bosque podrá sufrir sin problemas talas incluso extensas y ser alquilado con fines cinegéticos, en tanto que el mantenimiento de los diferentes estados de la sucesión vegetal, de su composición florística y de una estructura «ajardinada» pueda ser asegurado a medio plazo a escala del macizo. Una ribera que albergue especies de interés comunitario tolerantes a la polución, como por ejemplo el castor europeo, podrán ser objeto de vertido de aguas residuales. A la inversa, ciertas especies particularmente sensibles a las perturbaciones, como el Mejillón de perla, exigirán el mantenimiento de su hábitat en un estado próximo a su estado natural, lo que implicará fuertes limitaciones a la utilización del suelo, en su caso en toda la cuenca hidrográfica correspondiente".

En definitiva, y aunque parezca contradictorio, en mi opinión hay "mucho urbanismo" (sostenible y responsable) que hacer en los espacios protegidos de la Red Natura 2000, sobre todo en lo relativo a la categorización y calificación de los terrenos (usos, intensidades y tipologías), y ese urbanismo debe ser, tanto por razones técnicas como legales, protagonizado por planificadores municipales conscientes y estrechamente coordinados con los órganos públicos competentes en la gestión de Natura 2000, a los que no olvidemos, hemos hecho depositarios de una enorme responsabilidad[175]: conservar, ahora y para siempre, este patrimonio natural de todos los europeos, incluso por encima de las expectativas de desarrollo a corto plazo, que quedan siempre supeditadas a las necesidades de conservación a largo plazo de la biodiversidad y los ecosistemas de los que depende.

El Reino de España es el Estado Miembro de la Unión Europea que contribuye más generosamente (cuantitativa y cualitativamente) a la mayor Red de espacios protegidos del mundo, la Red Natura 2000: que el urbanismo español contribuya asimismo a convertir este reto en una oportunidad de desarrollo sostenible ha sido el aliciente y la esperanza del presente trabajo de investigación.

[175] Hasta qué punto considero esta responsabilidad relevante que para levantar la híper-protección que la DH impone en ciertos casos para los hábitats y especies prioritarias (art. 6.4, 2º párrafo, in fine), sólo puede alegarse lo que vengo en llamar sin exageraciones "razones de Estado" en cuanto al levantamiento de dicha protección, por ejemplo, la ampliación de un aeropuerto esencial para el transporte de un Estado Miembro.

Bibliografía

AGUDO GONZÁLEZ, Jorge. La "intercambiabilidad" del suelo urbanizable y no urbanizable. Revista Aragonesa de Administración Pública, ISSN 1133-4797, Nº 36, 2010, págs. 123-176

AMBIENTAL S.L. Estudios Básicos del Plan de Gestión de la ZEPA de la Sierra de la Almenara. 2003.

AYUNTAMIENTO DE LORCA. Plan General Municipal de Ordenación de Lorca. Tomo I. Memoria de Ordenación. Tomo II. Normas Urbanísticas. 2004.

BARAZA MARTÍNEZ, Francisca y DIEZ DE REVENGA, Emilio. Estrategia Regional para la Conservación y el Uso Sostenible de la Diversidad Biológica de la Región de Murcia. Región de Murcia Consejería de Agricultura, Agua y Medio Ambiente. Dirección General del Medio Natural. 2003. Vol. I. Pág. 150.

BELTRÁN AGUIRRE, Juan Luis. Clasificación, categorización y calificación del suelo en la legislación autonómica comparada. Revista jurídica de Navarra, ISSN 0213-5795, Nº 41, 2006, págs. 81-112

BERBEROFF, Dimitry. Red Natura 2000 y suelo rural. Web elderecho.com.

BORN, Charles-Hubert. Algunas reflexiones sobre el mecanismo de protección de los lugares Natura 2000 frente a las repercusiones de planes y proyectos. IeZ: Ingurugiroa eta zuzenbidea = Ambiente y derecho, Nº. 4, 2006, págs. 11-38.

COMISIÓN EUROPEA. Boletín de Información Naturaleza y Biodiversidad. Nº 34. Julio 2013.

COMISIÓN EUROPEA. Documento orientativo sobre el apartado 4 del artículo 6 de la «Directiva sobre hábitats» 92/43/CEE. 2012.

CONSEJERIA DE PRESIDENCIA DE LA REGIÓN DE MURCIA. Proyecto de Plan de Desarrollo Sostenible y Ordenación de los Recursos Naturales de la Comarca del Noroeste. 2012.

CONSEJO DE PROTECCIÓN DE LA NATURALEZA DE ARAGÓN. Dictamen Relativo al Documento de Análisis Preliminar de Incidencia Ambiental del Plan Parcial del Suelo Urbanizable No Delimitado “Glera De Sía”, T. M. de Biescas (Huesca). Aprobado en el Pleno del CPNA celebrado el día 21 de junio de 2007.

EDICIONES FRANCIS LEFEVRE. Actualidad jurídica. Desarrollo sostenible y suelos rústicos. Fecha: 14 mayo, 2013. http://blog.efl.es/actualidad-juridica/desarrollo-sostenible-y-suelos-rusticos

EDITORIAL FRANCIS LEFEBVRE. Memento Práctico Francis Lefebvre Urbanismo 2005-2006

JUNTA DE ANDALUCÍA. Manual de buenas prácticas agrícolas para la conservación de las aves esteparias en Andalucía. Cap. 6. Efecto de las políticas agrarias.

LAMBOTTE, F. y NEURAY, J.-F. «Le décret Natura 2000», en Actualité du cadre de vie en Région wallonne, Actas del coloquio interuniversitario organizado en Namur el 17 y 18 de octubre de 2002, Bruylant, Bruselas, 2003, p. 328.

LÓPEZ RAMÓN, Fernando. El principio de no regresión en la desclasificación de los espacios naturales protegidos en el Derecho Español. Revista Aranzadi de derecho ambiental, ISSN 1695-2588, Nº. 20, 2011, págs. 13-27.

LÓPEZ PELLICER, José Antonio y PÉREZ ALCARAZ, Salvador. Derecho urbanístico de la Región de Murcia, Murcia, Diego Marín, 2006, 407 pp.

MARTÍNEZ MARTÍNEZ, María. Medioambiente y uso del suelo protegido: régimen jurídico civil, penal y administrativo. Iustel Publicaciones. 2010. Madrid. España

MENÉNDEZ REXACH, Ángel. Coordinación de la ordenación del territorio con políticas sectoriales que inciden sobre el medio físico. Documentación Administrativa, nº 230-231 (abril-septiembre 1992), Ministerio para las Administraciones Públicas, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, págs. 259-260.

MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE (2012). Directrices para la elaboración de la Documentación Ambiental necesaria para la Evaluación de Impacto Ambiental de Proyectos con potencial afección a la Red Natura 2000. Dirección General De Calidad Y Evaluación Ambiental Y Medio Natural. Subdirección General de Evaluación Ambiental. 2012.

MORENO MOLINA, Ángel Manuel. Urbanismo y medio ambiente. 2008. Editorial: Tirant Lo Blanch.

PARLAMENTO EUROPEO. Comisión de Peticiones 06.09.2011. Asunto: Petición 0997/2006 por el Sr. Jesús Valiente (español), en nombre de la Asociación para La Defensa de la Naturaleza y los Recursos de Extremadura (Adenex), el complejo turístico "Marina Isla de Valdecañas" a realizarse en la Natura 2000 área protegida. 2011.

PARLAMENTO EUROPEO. COMUNICACIÓN A LOS MIEMBROS de la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo, Petición Nº 335/2004, presentada por Enrique Martín Sanz, de nacionalidad española, en nombre del 'Grupo Inversor Hispania', sobre

el deseo de cambiar la clasificación de una zona como localidad de interés comunitario. 2004.

RUIZ ARNÁIZ, Guillermo. Régimen del suelo no urbanizable. Usos admisibles. Ponencia presentada en el XXXV CURSO SUPERIOR DE ESTUDIOS TERRITORIALES Y URBANÍSTICOS. I.N.A.P. 2012-13.

SERRANO LÓPEZ. Juan Enrique y otros. Derecho ambiental en la Región de Murcia. Civitas. Thomsom Reuters. 2011. Pág. 498 y ss.

Normativa y sentencias

Anuncio de 29 de mayo de 2012 por el que se somete a información pública la propuesta de actualización de los lugares que integran Red Natura 2000 en Extremadura. DOE, nº 111 Lunes, 11 de junio de 2012, pág. 12618 y ss.

Decreto 172/2011, de 3 de noviembre, del Consejo de Gobierno (Comunidad de Madrid), por el que se declara ZEC el lugar de importancia comunitaria "Cuencas de los ríos Jarama y Henares" y se aprueba el Plan de Gestión de los Espacios Protegidos Red Natura 2000 de la ZEPA "Estepas cerealistas de los ríos Jarama y Henares" y de la ZEC "Cuencas de los ríos Jarama y Henares".

Decreto 36/2010, de 1 de julio, del Consejo de Gobierno (Comunidad de Madrid), declara las ZEC “Cuencas de los ríos Alberche y Cofio” y aprueba el Plan de Gestión del Espacio Protegido Red Natura 2000 “Cuencas y Encinares de los ríos Alberche y Cofio”.

Decreto 44/2007 del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, de 20 marzo, de Ordenación del Uso Extensivo de Suelos no Urbanizables para Actividades Turísticas y Fomento de Actuaciones para la Atención de Personas Mayores en Ciudades Mixtas

Decreto 45 /1995, de 26 de mayo (B.O.R.M. nº 152, 3 de julio de 1.995), del Consejo de Gobierno (Región de Murcia), por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Calblanque, Peña del Águila y Monte de las Cenizas.

Directiva 2009/147/CE relativa a la conservación de las aves silvestres

Directiva 92/43/CE relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres.

Ley [EXTREMADURA] 9/2011, 29 marzo, de modificación de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura («D.O.E.» 30 marzo).

Ley 11/2012, de 19 de diciembre, de medidas urgentes en materia de medio ambiente

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

Ley 7/2013, de 25 de junio, de declaración del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama

Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas

Real Decreto 1274/2011, de 16 de septiembre, por el que se aprueba el Plan estratégico del patrimonio natural y de la biodiversidad 2011-2017, en aplicación de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. BOE nº 236 de 30 de septiembre de 2011.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia nº 164/2001, de 11 de julio de 2001.

TRIBUNAL SUPREMO Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección: QUINTA. Sentencia de 10/07/2012. RECURSO CASACION Núm. 2483/2009

TRIBUNAL SUPREMO, Sentencia de 9 de junio de 2003 (Arz. 6007)

TSJ DE EXTREMADURA. Sentencia 18/2010, Sala 3ª, de 19 de enero.

TSJ DE EXTREMADURA. Sentencia nº 196 del, por la que se estimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra el Decreto del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura 55/2007, de 10 de abril

Abreviaturas

LPNB	Ley de Patrimonio Natural y Biodiversidad
PORN	Plan de Ordenación de los Recursos Naturales
PRUG	Plan Rector de Uso y Gestión
DH	Directiva de Hábitats
ENP	Espacio Natural Protegido
LRSV	Ley de Régimen del Suelo y Valoraciones
TRLS 08	Texto Refundido de la Ley del Suelo (2008)
LIC	Lugar de Importancia Comunitaria
ZEPA	Zona de Especial Protección para las Aves
ZEC	Zona Especial de Conservación
TRLSRM	Texto Refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia
LRRRU	Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana
DA	Directiva de Aves
PGMO	Plan General Municipal de Ordenación
SNU	Suelo No Urbanizable
SU	Suelo Urbanizable
PGOU	Plan General de Ordenación Urbana
DIA	Declaración de Impacto Ambiental