

# INSTRUMENTOS TERRITORIALES Y PROTECCIÓN DE LA BIODIVERSIDAD: UNA PERSPECTIVA JURÍDICA

GERARDO GARCÍA ÁLVAREZ

*SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: DESARROLLO SOSTENIBLE Y «GOBERNANZA» TERRITORIAL.– II. CONECTIVIDAD Y COORDINACIÓN DE LOS HÁBITATS PROTEGIDOS.– III. COLABORACIÓN PRIVADA EN LA PROTECCIÓN: MECANISMOS DE MERCADO Y MEDIDAS DE FOMENTO.– IV. «GOBERNANZA» AMBIENTAL: PARTICIPACIÓN PÚBLICA Y ASESORAMIENTO CIENTÍFICO EN LA ADOPCIÓN DE DECISIONES.– V. LA PLASMACIÓN DEL DESARROLLO SOSTENIBLE EN EL URBANISMO Y EN RELACIÓN CON LA CONSTRUCCIÓN DE INFRAESTRUCTURAS Y OBRAS PÚBLICAS EN EL DERECHO FRANCÉS.– VI. CONTROL SUSTANTIVO DE LOS PLANES URBANÍSTICOS DESDE PERSPECTIVAS AMBIENTALES: CONTROL DE INUNDACIONES Y PROTECCIÓN DEL SUELO RURAL FRENTE A LA EXPANSIÓN URBANA.– VII. BIBLIOGRAFÍA CITADA.*

*RESUMEN:* El conjunto de los trabajos se ordena por problemas que afectan a la biodiversidad: la conectividad de los espacios naturales, abordada desde las perspectivas de los corredores ecológicos y la organización en red de su gestión. La colaboración privada y la utilización de mecanismos de mercado, a través del estudio de los bancos de conservación de la naturaleza y la custodia del territorio. La integración público-privada en la adopción de decisiones, desde la perspectiva de la participación pública y de la organización administrativa de los parques nacionales. Se estudia la compatibilización de conservación y desarrollo, elemento básico del crecimiento sostenible, en el Derecho francés, desde la perspectiva de los planes urbanísticos y de la construcción de infraestructuras. El control sustantivo del planeamiento urbanístico y, por tanto, del modelo de ocupación del territorio, se examina desde las perspectivas del control de los riesgos de inundación y de la protección de suelos portadores de valores naturales o culturales dignos de ser preservados.

*Palabras clave:* biodiversidad; desarrollo sostenible; corredores ecológicos; parques nacionales; bancos de conservación de la naturaleza; bancos de hábitat; custodia del territorio; participación pública; informe Dupont; requisitos ambientales de los planes urbanísticos; control del riesgo de inundaciones; suelo no urbanizable especialmente protegido.

*Abstract:* This book is structured by the treatment of problems about biodiversity. Regarding the connectivity of natural spaces, there are studied the ecological corridors and administrative management in network. We approach private public partnership and market mechanisms, from the perspective of the land stewardship and habitat banks. The

*adoption of administrative decisions is studied from the perspective of public participation and the administrative organization of the national parks. French law provides experiences on environmental requirements in the approval of urban planning and public works projects judicial review of the public decisions about model of occupation of the territory and urban development plans, through the monitoring of flood risks and the protection of natural lands from urban development.*

*Key words: biodiversity; sustainable development; ecological connectivity; ecological corridors; Network of National Parks; conservation banking; habitat banking; Land Stewardship; participation of the public; governance; environmental co-management; National Parks Scientific Committee; Council of the Network of National Parks; Grenelle environment; Rapport Dupont; flood risks; hydrological planning; land-use planning; urban planning; rural land protection from urbanization; principle of non-regression in environmental law.*

## **I. INTRODUCCIÓN: DESARROLLO SOSTENIBLE Y «GOBERNANZA» TERRITORIAL**

El presente volumen se enmarca, como publicación final, en el Proyecto DER 2012-35345, «Instrumentos territoriales de protección de la biodiversidad», financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad, una investigación colectiva a través de la cual se ha intentado iluminar una serie de cuestiones sobre el régimen jurídico de instituciones jurídicas, planes de diversa índole y otros instrumentos administrativos que puedan resultar útiles para la protección de la biodiversidad.

En el marco de un Derecho ambiental crecientemente orientado a la lucha contra el cambio climático, las cuestiones relativas a la protección de la biodiversidad, buscando nuevos enfoques, deben mantener su relevancia, en opinión de quienes hemos colaborado en el presente conjunto de trabajos. Por otra parte, la orientación de la investigación es estricta y deliberadamente de Derecho administrativo, como eje central de lo que es el Derecho ambiental o, con otra formulación, la función pública de protección ambiental, en este caso centrada en la defensa de la biodiversidad como «bien común» o «bien público» en el sentido que le da la ciencia económica a este concepto, siendo habitualmente la pérdida de biodiversidad el efecto indirecto de decisiones tomadas por otras razones, no un efecto intencionado, sino una «externalidad» en el sentido económico del término. Como se ha señalado desde la perspectiva pluridisciplinar de economistas, geógrafos y biólogos, esta concepción de la biodiversidad como «bien público», junto con la integración de lo relativo a la biodiversidad en mecanismos de colaboración entre los ámbitos públicos y privados en cuanto a la toma de decisiones y la creación de las condiciones para hacer efectivas las políticas de conservación, fundamentalmente ade-

cuados procesos de toma de decisiones, constituirían los elementos centrales para emprender acciones efectivas de conservación de la biodiversidad (1). Esa triple perspectiva es con la que se abordan las cuestiones tratadas en el presente volumen.

El enfoque del conjunto de los trabajos no es sistemático, sino problemático. Las cuestiones tratadas no se han seleccionado con la finalidad de aportar visiones sintéticas del conjunto de problemas que la protección de la biodiversidad plantea, sino que se han buscado los temas a tratar con un doble criterio: primero, su relevancia para el problema de fondo, es decir, la creciente dificultad de mantener los niveles de biodiversidad en un mundo progresivamente humanizado y, segundo, la importancia que el específico tratamiento jurídico de tales cuestiones pueda tener para contribuir a encontrar soluciones viables.

Debe señalarse que el conjunto de los trabajos aquí recogidos se ha elaborado en un determinado marco conceptual: el del desarrollo sostenible. Una conciencia ambiental creciente en las opiniones públicas de Occidente es la causa de la adopción por la Unión Europea de la protección del medio natural como una política horizontal, que como tal debe influir en todas las políticas y acciones de la Unión, pero con todo ello integrado en un modelo de desarrollo sostenible, consagrado en el artículo 11 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. El foco en la sostenibilidad ha sido ya adoptado incluso por las organizaciones inicialmente dirigidas a la promoción del desarrollo (2). Ciertamente es un enfoque limitado, equidistante, un compromiso entre desarrollo a ultranza y fundamentalismo ecologista. Se trata de una aproximación pragmática con la que se pretende lograr un consenso casi total que permita evitar frentes opuestos en ámbitos sociales, económicos o políticos: la opción por el desarrollo sostenible es en sí misma un compromiso. Sobre este compromiso, ya juridificado, se pueden hacer construir políticas públicas como las analizadas, desde una perspectiva jurídica, en el presente conjunto de aportaciones doctrinales. No obstante, como ya se ha apuntado, los objetivos en los que el crecimiento sostenible se concreta, sociales y económicos junto a

---

(1) Vid. RANDES, Michael R. W.; ADAMS, William M.; BENNUN, Leon; BUTCHART, Stuart H. M.; CLEMENTS, Andrew; COOMES, David; ENTWISTLE, Abigail; HODGE, Ian; KAPOŠ, Valerie; SCHARLEMANN, Jörn P. W.; SUTHERLAND, William J. y VIRÁ, Bhaskar (2010): «Biodiversity conservation: challenges beyond 2010», revista *Science*, vol. 329, n.º 5997, pp. 1298-1303, p. 1300: «To address the continued global loss of biodiversity, we propose the pursuit of three interconnecting priorities: (i) to manage biodiversity as a public good, (ii) to integrate biodiversity into public and private decision-making, and (iii) to create enabling conditions for policy implementation».

(2) Vid. OECD (2016), *Análisis de los resultados medioambientales de la OCDE: España 2015*, Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, Madrid. Este informe constituye el tercero elaborado sobre la situación ambiental de España por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD por sus siglas en inglés).

los ambientales, en este último campo se centran en la lucha contra el cambio climático, con una clara preterición de lo relativo a la biodiversidad (3). En este sentido, el presente volumen es también una reivindicación de la relevancia social del tratamiento de los problemas jurídicos que plantea la protección de la biodiversidad.

El volumen se divide en dos grandes partes, una dedicada a los problemas que se suscitan en relación con el gobierno —en sentido amplio— de los espacios naturales protegidos y la otra en torno a los grandes problemas actuales que para la biodiversidad siguen siendo la expansión urbana, que ha alcanzado una gran extensión en Europa occidental, aunque parezca estarse conteniendo en los últimos años, al menos en países como España, y la creciente necesidad de infraestructuras físicas del mundo moderno. Pese a todo, la división anterior se revela en ocasiones bastante convencional: uno de los problemas fundamentales para una gestión de los espacios naturales protegidos desde una perspectiva moderna, centrada en la biodiversidad y no en la monumentalidad de determinados paisajes singulares, es la conectividad, que permite que las poblaciones salvajes sigan siendo únicas, no fragmentadas, manteniendo una diversidad genética que les permita seguir siendo viables, lo que tiene su respuesta desde la organización las redes de espacios naturales protegidos, pero también desde el régimen de las infraestructuras lineales, especialmente carreteras y vías férreas, que en ocasiones actúan como auténticas barreras.

La conectividad de los espacios naturales protegidos, necesaria para mantener la viabilidad biológica de las especies silvestres, es abordada desde la perspectiva de los corredores ecológicos (LÓPEZ RAMÓN), pero también de la organización en red de los parques nacionales, una de las soluciones posibles, que no deja de ser susceptible de críticas (MOREU). Los mecanismos alternativos a la acción pública, o al menos a la acción pública más convencional, porque como mínimo el acompañamiento de la Administración pública es imprescindible, se muestra en los trabajos sobre los bancos de conservación de la naturaleza (DE GUERRERO) y la custodia del territorio (VILLAGRASA). Finalmente, la gobernanza de los espacios naturales es también una cuestión que era imprescindible abordar desde la perspectiva de la participación pública, consagrada por el Convenio de Aarhus en el ámbito ambiental, pero nuclear al Derecho público del momento presente (BERMEJO), pero asimismo desde la perspectiva organizativa, que muestra también los diversos intereses represen-

---

(3) El deseable crecimiento sostenible se ha caracterizado por la Comisión europea en función de la competitividad, la lucha contra el cambio climático y energía limpia y eficaz. La contención de la pérdida de biodiversidad, aunque tenida en cuenta, recibe una atención mucho menor. Vid. Comunicación de la Comisión Europa 2020. *Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, Bruselas, 3.3.2010, COM(2010) 2020 final.

tados en el gobierno de los parques nacionales, entre ellos el conocimiento científico (GUILLÉN).

La anulación de planes urbanísticos supone un creciente problema en España. La proliferación de sentencias anulatorias cabe atribuirla a una creciente severidad de los órganos jurisdiccionales en la fiscalización de los requisitos formales, pero también a una creciente complejidad de esos requisitos, que se superponen en procedimientos que se alargan durante años (4). Desde luego, esto no es un problema únicamente español sino que, como se ve en las aportaciones relativas al ordenamiento francés, pues también existe una inquietud creciente sobre esta cuestión en la doctrina de nuestro país vecino. A ello se añade un mayor control de aspectos sustantivos, como la justificación objetiva de los nuevos desarrollos o la racionalidad y motivación de los cambios en la clasificación del suelo. Entendiendo las razones de las mayores precauciones que rodean la aprobación de los planes, parece imprescindible una mayor proporcionalidad, un balance entre, por un lado, las consecuencias de la anulación de un plan que ha costado elaborar años y requerido una cuantiosa inversión en medios materiales y humanos, que se halla ya en ejecución, con repercusiones de enormes consecuencias para derechos de terceros y, por otro lado, la consecuencia real de la infracción formal o incluso sustantiva en que se haya incurrido. Además de dar una visión española desde, en este caso, dos perspectivas sustantivas, como son el control de los riesgos de inundación (ESCARTÍN) y el control de los cambios de clasificación de suelos anteriormente considerados no urbanizables y, en última instancia, de la racionalidad de los nuevos desarrollos (GARCÍA ÁLVAREZ), se aborda una visión francesa sobre la incidencia de los requisitos ambientales en los planes urbanísticos (LECUCQ) y en la construcción de infraestructuras (ALCARAZ). La colaboración con los profesores franceses ha sido enormemente facilitada por la afinidad científica, pero también por la puramente geográfica: pertenecientes ambos a la Universidad de Pau, con la que la Universidad de Zaragoza tiene tantos lazos y años de colaboración, pero además específicamente al *Institut d'études ibériques et ibéro américaines* de esa universidad.

Centrado el libro en el ordenamiento español, con inevitables miradas al Derecho comunitario europeo y en ocasiones a otros ordenamientos, en función de las concretas materias tratadas, como los bancos de conservación y su determinante origen en el Derecho de los Estados Unidos, se ha considerado también muy interesante incluir dos aportaciones del Derecho francés, nuestros vecinos más cercanos, con problemáticas similares, pero con aportaciones relevantes.

---

(4) Una reflexión sobre esta cuestión en SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (2014): «Muerte y transfiguración de la desviación de poder: sobre las sentencias anulatorias de planes urbanísticos», *Revista de Administración Pública* núm. 195, pp. 197-215.

## II. CONECTIVIDAD Y COORDINACIÓN DE LOS HÁBITATS PROTEGIDOS

La conexión de los espacios naturales es uno de los elementos fundamentales para la conservación de la biodiversidad, lo que explica la atención que recibe en el presente volumen. En este sentido, la formulación del espacio natural aislado como una isla en un contexto territorial modificado por el ser humano, con los condicionantes que las islas tienen en cuanto al mantenimiento de la biodiversidad, perfectamente descritas en la literatura científica, ha llevado a buscar soluciones con las que se intenta evitar el deterioro a largo plazo de la biodiversidad. Este es un aspecto fundamentalmente abordado en los trabajos dedicados a la figura de los corredores ecológicos y a la concepción de los espacios naturales no como entidades aisladas, sino dentro de redes.

Pese a la complejidad que el modelo aporta y con independencia del valor simbólico de los parques nacionales, declarados por Ley estatal, es evidente la necesidad de coordinación si se quiere lograr una política de protección ambiental que no puede consistir en la gestión desconectada de espacios singulares. Debe recordarse que la concepción del parque como paisaje monumental aislado ha sido superada hace mucho tiempo. La escala ya no es local o regional, ni tan siquiera nacional, como recuerda la mera existencia de la europea Red Natura 2000. Otra cuestión es el estudio de los mecanismos más eficaces en la protección ambiental, al tiempo respetuosos con las competencias ambientales.

El régimen de los corredores ecológicos es abordado por Fernando LÓPEZ RAMÓN (5), que se hace eco no sólo del planteamiento a que responden, sino también de las críticas que han recibido en cuanto posibles vías de transmisión de riesgos biológicos, su eficacia como elemento de conectividad que permita mantener el funcionamiento de los espacios naturales, pero también debido a los elevados costes económicos que puede comportar su implantación.

Como muestra el autor, el legislador básico ha mostrado un cierto desinterés o, al menos, un interés tardío en los corredores ecológicos, a lo que se ha unido la falta de uso de los instrumentos existentes por la Administración. En la misma línea puede considerarse a los legisladores regionales, entre los que sólo los de tres comunidades autónomas han mostrado sensibilidad por la cuestión: Extremadura, Cantabria y Andalucía, donde además se creó en 2003 el corredor verde del Guadiamar, como mecanismo de conectividad entre Doñana y la Sierra Norte de Sevilla, pero en un contexto peculiar, como fue el del vertido de Aznalcollar y la necesidad de restaurar ecológicamente el cauce

---

(5) LÓPEZ RAMÓN, Fernando (2016): «Conectividad y corredores ecológicos en la experiencia española», incluido en el presente número monográfico.

del río Guadiamar y sus terrenos circundantes. Finalmente, la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, supuso un cambio de rumbo, incorporando, entre otros preceptos, el deber de prever «mecanismos para lograr la conectividad ecológica del territorio» (art. 21): como se señala por LÓPEZ RAMÓN, este texto legal contiene «no ya estimulantes admoniciones dirigidas a las Administraciones públicas, según sucedía anteriormente (RD 1997/1995), sino completas normas jurídicas caracterizadas por su obligatoriedad».

La Administración General del Estado ha sufrido una progresiva erosión de sus competencias en materia de espacios naturales protegidos a manos del Tribunal Constitucional, fundamentalmente a partir de la muy relevante Sentencia 102/1995, de 26 de junio, a la que siguió la no menos importante 306/2000, de 12 de diciembre y que culminaría en la Sentencia 194/2004, de 10 de noviembre (6). Resultado de ese desapoderamiento estatal, la cuestión de la función de coordinación del Estado, plasmada en la red de parques nacionales, ha recibido poca atención crítica por parte de la doctrina, que mayoritariamente parece haberla considerado inevitable. Por otra parte, la norma vigente —Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales—, no hace sino dar continuidad, quizá profundizar, en un modelo que ya estaba incorporado en la Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales. Excepciones a esa aceptación acrítica son, entre otras, las aportaciones de LÓPEZ RAMÓN (7), CANALS AMETLLER (8) y la nueva perspectiva aportada en el trabajo de Elisa MOREU (9) incorporado al presente volumen. En este sentido, se recuerda que la creación de la red como instrumento organizativo es una respuesta a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional contraria a la gestión

---

(6) Un examen crítico de esta línea jurisprudencial en BERMEJO LATRE, José Luis y ESCARTÍN ESCUDÉ, Víctor (2006): «La reciente jurisprudencia constitucional sobre las competencias en materia de espacios naturales», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental* núm. 9, pp. 177-190. Como señalan estos autores, la doctrina del Tribunal Constitucional se ha traducido en un progresivo desapoderamiento competencial al Estado en lo relativo a los espacios naturales y, en particular, a los parques nacionales, hecho que resulta criticable dada la necesaria coherencia no sólo de la normativa, sino también de la gestión de recursos y actividades en estos espacios naturales, que tienen una clara dimensión, no ya supraautonómica, sino incluso internacional.

(7) LÓPEZ RAMÓN, Fernando (2009): *Política ecológica y pluralismo territorial. Ensayo sobre los problemas de articulación de los poderes públicos para la conservación de la biodiversidad*, Marcial Pons, Madrid, pp. 196 a 201.

(8) CANALS I AMETLLER, Dolors (1997): «La polémica jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de espacios naturales protegidos: competencias estatales versus competencias autonómicas (Comentario en torno a la Sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995, de 26 de junio, en relación con las SSTC 156/1995, de 26 de octubre, y 163/1995, de 8 de noviembre)», *Revista de Administración Pública* n° 142, pp. 305 a 351, p. 317.

(9) MOREU CARBONELL, Elisa (2016): «La coordinación estatal de la Red de Parques Nacionales (¿la Red como pretexto?)», incluido en el presente número monográfico.

estatal de los parques nacionales. MOREU señala al respecto que «paradójicamente, cuantas menos competencias reconoce el Tribunal Constitucional al Estado en la gestión de los parques nacionales, más se fortalece la red, que nace para preservar las competencias que el Estado siempre ha tenido sobre los parques nacionales». No obstante, también puntualiza MOREU, el modelo de gestión que compagina la gestión autonómica plena de los parques nacionales con la coordinación estatal en red, sancionado por el Tribunal Constitucional, comporta también aspectos positivos: como señala esta autora, «la red es un modelo eficaz para la gestión del conjunto de parques nacionales, igual que lo ha sido, salvando las distancias, el de las cuencas hidrográficas ...». Por otra parte, se ha dejado la puerta abierta a la creación de redes autonómicas, lo que se ha aprovechado por comunidades autónomas como la de Canarias.

### III. COLABORACIÓN PRIVADA EN LA PROTECCIÓN: MECANISMOS DE MERCADO Y MEDIDAS DE FOMENTO

Como se ha señalado, para una amplia mayoría de las opiniones públicas europeas es evidente la necesidad de compaginar conservación y desarrollo, no sólo por el desarrollo en sí, sino porque obligar a elegir entre uno y otro comportará casi siempre que la conservación ambiental salga perdiendo, quizá no en un primer momento, pero sí en el largo plazo. En este sentido, la implantación entre nosotros de los «bancos de biodiversidad», una figura poco estudiada por la doctrina jurídica española hasta fechas muy recientes (10), se ha planteado desde el principio como un elemento clave del presente volumen, estudio abordado por Carmen DE GUERRERO (11). El planteamiento que hace en su artículo es el estudio de la funcionalidad, conveniencia y dificultades de la implantación de esta figura de origen norteamericano en España. Su finalidad es articular medidas compensatorias en función de la evaluación ambiental de un determinado proyecto, medidas articuladas conforme a técnicas de mercado. En síntesis, el funcionamiento consiste en crear o mejorar valores ambientales de un determinado terreno apto para ello, tras lo que esos valores se titularán e incluirán en un banco de conservación, se incorporarán a un

---

(10) Vid. GARCÍA URETA, Agustín María (2015): «Protección de la biodiversidad, mercados, compensación por daños y bancos de conservación», *Revista de Administración Pública* núm. 198, pp. 297-330; CONDE ANTEQUERA, Jesús (2014): «La compensación de impactos ambientales mediante adquisición de créditos de conservación: ¿una nueva fórmula de prevención o un mecanismo de flexibilización del régimen de evaluación ambiental», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 99-100, pp. 979-1005.

(11) DE GUERRERO MANSO, Carmen (2016): «Claves para una adecuada implantación de los bancos de conservación de la biodiversidad en España», incluido en el presente número monográfico.

registro público como «créditos ambientales», lo que permitirá su negociación conforme a mecanismos de libre mercado. Es relevante que las medidas de protección que generan esos créditos no tienen que ser coetáneas de la ejecución del proyecto que genera la necesidad de compensación, ni siquiera implantarse en su mismo ámbito territorial. Quizá no sea necesario aclarar el término «banco» no se emplea en los términos jurídicos habituales, como especie el género entidad de crédito, pero si debe resaltarse que tampoco implica una referencia a una relación jurídica propia del Derecho privado, sino que será necesaria la intervención de los poderes públicos. Esa intervención se referirá en primer lugar a la aprobación de las normas jurídicas en las que se establezcan las condiciones para la generación de los créditos ambientales y para su valoración, lo cuál es sin duda técnicamente complejo. Además, será necesaria verificación de que los créditos adquiridos sean equivalentes a la compensación requerida, comprobando que no sean el resultado de otras medidas que habrían debido de adoptarse en cualquier caso o que sean el resultado de otras medidas de fomento —como puedan ser las derivadas de la Política Agrícola Común, por poner un ejemplo— y, finalmente, no se limiten a los deterioros ambientales más llamativos (12).

Como pone de relieve DE GUERRERO, el recurso al mercado para proteger el medio ambiente no está aún muy desarrollado en Europa, pese a las sucesivas iniciativas de la Comisión o dirigidas a ella (13), a veces contradictorias (14). En concreto, el marco normativo español puede calificarse de «escaso e indeterminado», lo que dificulta considerablemente la implantación efectiva de los bancos de hábitat en España, una implantación efectiva que, por otra parte, en Europa sólo se ha producido en Alemania. En todo caso, de acuerdo con los criterios establecidos por la propia Comisión, que la autora analiza, los bancos no pueden utilizarse para articular las medidas compensatorias en el

---

(12) Vid. GARCÍA URETA (2015: 344 y ss).

(13) Sobre los bancos de conservación pueden destacarse sendos estudios de 2010 (European Commission DG Environment, *The use of market based instruments for biodiversity protection. The case of Habitat Banking*, [http://ec.europa.eu/environment/enveco/pdf/eftec\\_habitat\\_technical\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/environment/enveco/pdf/eftec_habitat_technical_report.pdf)) y 2013 (ICF GHK y BIO Intelligence Service, *Exploring potential Demand for and Supply of Habitat Banking in the EU and appropriate design elements for a Habitat Banking Scheme. Final report submitted to DG Environment*, [http://ec.europa.eu/environment/enveco/taxation/pdf/Habitat\\_banking\\_Report.pdf](http://ec.europa.eu/environment/enveco/taxation/pdf/Habitat_banking_Report.pdf)).

(14) La Comisión, en el «Documento orientativo sobre el apartado 4 del artículo 6 de la «Directiva sobre hábitats» 92/43/CEE. Clarificación de los conceptos de *soluciones alternativas, razones imperiosas de interés público de primer orden, medidas compensatorias, coherencia global y dictamen de la comisión 2007/2012*», p. 15, otorga una «valor muy limitado» al uso de los bancos de hábitat como medida compensatoria, dados «los estrictos criterios que regulan la necesidad de compensaciones para asegurar la coherencia de la red».

ámbito de aplicación del art. 6.4 de la Directiva Hábitats (15), pero sí en los demás ámbitos, y concretamente, en el ámbito del art. 6.1 de esa Directiva (16). Por otra parte, los bancos presentan considerables dificultades jurídicas, no únicamente prácticas, fundamentalmente la regla de reparación *in natura* e *in situ*: los bancos flexibilizan la reparación *in natura*, pero claramente no atienden a la reparación *in situ*. De hecho, la posibilidad de «territorializar» los recursos de los bancos, que se planteó durante los debates parlamentarios de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, no prosperó, por lo que en la disposición adicional octava, 4, se sigue haciendo referencia al «objetivo de que los efectos negativos ocasionados a un valor natural sean equilibrados por los efectos positivos generados sobre el mismo o semejante valor natural, en el mismo o lugar diferente». Por otra parte, las medidas para compensar la pérdida de biodiversidad se deben adoptar como último recurso, lo que relegaría a los bancos a un papel subsidiario. Además, está la dificultad de precisar el equivalente, dada la complejidad de la restauración de un hábitat, considerablemente superior que la de la recuperación de una especie. Finalmente, la medida compensatoria debe plasmarse en una obligación a perpetuidad, con toda la dificultad jurídica que ello comporta y la necesidad de supervisión sobre la viabilidad de las entidades que se constituyan, lo que lleve probablemente a conectar los «bancos de protección de la naturaleza», tal como se les denomina en la Ley de Evaluación Ambiental, con las entidades de custodia del territorio.

Efectivamente, la creciente atención a la custodia del territorio, concebida como un conjunto de técnicas jurídicas para implicar a propietarios y usuarios del territorio en la conservación de valores y recursos naturales, parte de la constatación de la insuficiencia de la actividad pública para poner freno a la pérdida de biodiversidad. Esto lleva, como recuerda María del Mar VILLA-

---

(15) Directiva 92/43/CEE del Consejo de 21 de mayo de 1992 relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, art. 6.4. «Si, a pesar de las conclusiones negativas de la evaluación de las repercusiones sobre el lugar y a falta de soluciones alternativas, debiera realizarse un plan o proyecto por razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica, el Estado miembro tomará cuantas medidas compensatorias sean necesarias para garantizar que la coherencia global de Natura 2000 quede protegida. Dicho Estado miembro informará a la Comisión de las medidas compensatorias que haya adoptado».

(16) «Con respecto a las zonas especiales de conservación, 1. los Estados miembros fijarán las medidas de conservación necesarias que implicarán, en su caso, adecuados planes de gestión, específicos a los lugares o integrados en otros planes de desarrollo, y las apropiadas medidas reglamentarias, administrativas o contractuales, que respondan a las exigencias ecológicas de los tipos de hábitats naturales del Anexo I y de las especies del Anexo II presentes en los lugares».

GRASA (17), a articular una estrategia complementaria, caracterizada por la participación y la voluntariedad. Es en este punto en el que entra la Política Agrícola Común y sus nuevas orientaciones dirigidas al incremento de la protección ambiental, cuya importancia no puede exagerarse dado que, de lejos, los gastos de la PAC constituyen el epígrafe más importante de los presupuestos comunitarios. Como destaca la autora, desde la perspectiva ambiental tiene especial interés el pago verde o *greening*, la medida más novedosa de la nueva PAC, que supone el 30% de la ayuda a pagos directos, debiendo el titular de la explotación realizar prácticas ambientalmente beneficiosas, como diversificación de cultivos, mantenimiento de pastos permanentes o de superficies de interés ecológico en sus explotaciones, aunque también tendrán derecho a este pago, sin necesidad de respetar las prácticas anteriores, las unidades destinadas a producción ecológica, los pequeños agricultores y los que cuenten con cultivos permanentes como viñedo, olivar, frutales, cítricos o, en general, cultivos que permanecen en el terreno durante cinco o más años y no entran en la rotación de cultivos. Pero, más relevante, «la PAC puede convertirse en un elemento clave para el futuro de la custodia del territorio en España». En este sentido, los acuerdos de custodia del territorio pueden contribuir a promocionar productos que deriven de un aprovechamiento de los recursos que respeta la conservación ambiental, a lo que se une la vertiente ambiental de la PAC como un pago por servicios ambientales y los proyectos dirigidos a la diversificación de las economías rurales, dando entrada a actividades como el ecoturismo, a través de proyectos cofinanciados por el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER). Como se señala en el trabajo, «la multifuncionalidad de las ayudas europeas permite entender que la *custodia agraria* del territorio ganará terreno frente a las modalidades tradicionales en las que se mueve esta técnica, al permitir el apoyo de experiencias desde posiciones asociadas a la agricultura extensiva profesional».

#### **IV. «GOBERNANZA» AMBIENTAL: PARTICIPACIÓN PÚBLICA Y ASESORAMIENTO CIENTÍFICO EN LA ADOPCIÓN DE DECISIONES**

La participación forma parte de las estrategias clásicas en protección ambiental, particularmente de los espacios naturales, como constata en su trabajo José Luis BERMEJO LATRE (18). Sin embargo, la investigación llevada a cabo por este autor concluye la existencia de «una cierta atonía de las leyes de par-

---

(17) VILLAGRASA ROZAS, María del Mar (2016): «Custodia del territorio y Política Agraria Común: oportunidades de conservación y desarrollo económico y social en el medio rural», incluido en el presente número monográfico.

(18) BERMEJO LATRE, José Luis (2016): «La participación del público en la protección de la biodiversidad», incluido en el presente número monográfico.

ticipación en materia ambiental, autorización ambiental integrada, evaluación ambiental y de procedimiento administrativo, todas ellas ceñidas estrictamente a los mínimos estrictamente marcados por el Derecho internacional y de la UE (Declaración de Río, Convenio de Aarhus y Directiva 2003/35/CE)». Los instrumentos para la «gobernanza medioambiental» no han pasado de los ya clásicos trámites de «información pública», complementados con las «consultas a personas interesadas». En línea con lo anterior, en la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales no se incorporan sino mecanismos participativos poco ambiciosos, sin explorar nuevas posibilidades, algunas propuestas desde hace largo tiempo. No obstante, el autor no se queda en el diagnóstico, sino que señala la causa: el conformismo del legislador no sería sino el reflejo oficial de un estado de inmadurez social en lo relativo al ejercicio real del derecho de participación ciudadana en materia ambiental, como reflejan las estadísticas existentes en la materia.

Como recuerda el autor, la participación ciudadana es una de las cuestiones nucleares del Derecho administrativo (19). Por ello, aunque se centre el trabajo en los mecanismos de participación previstos en la reciente Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales, en todo momento se ponen en un contexto más amplio, fundamentalmente en el que deriva de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno y de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, *del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*, relevante en cuanto reconoce capacidad de obrar ante las Administraciones públicas a los «grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos» (art. 3, c), abriendo la puerta a la tutela de los intereses colectivos o difusos en el procedimiento administrativo, aunque en el trabajo se califique esta regulación como «novedad relativa». Esta combinación de normas especiales y generales responde a la inexistencia de un reconocimiento general y operativo del derecho a la participación ambiental, falta de reconocimiento que debe considerarse un déficit de nuestro ordenamiento, lo que en el trabajo se pone de relieve, más acentuado si se pone en contraste con las exigencias del Derecho de la Unión Europea (o «eurounidense», de acuerdo con el neologismo utilizado por el autor). Como se pone de relieve en el trabajo, la implicación de ciudadanos y entidades locales directamente afectados es necesaria para el éxito en la gestión de los espacios protegidos, hasta el punto de que, como afirma el autor, «cada espacio natural protegido es una realidad material —también sentimental— compuesta de recursos naturales y personas, físicas y jurídicas, públicas y privadas».

---

(19) Vid. BERMEJO LATRE, José Luis y CASTEL GAYÁN, Sergio (eds.) (2013): *Transparencia, participación ciudadana y Administración pública en el siglo XXI*, Monografía XIV de esta REVISTA, 495 p.

También se pone el foco en la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de *Parques Nacionales* en el trabajo de Nicolás GUILLÉN sobre cuestiones organizativas (20). Tanto las cuestiones suscitadas por la coordinación en red de los parques nacionales como los problemas de vertebrar orgánicamente la participación de entidades locales y personas privadas, fundamentalmente propietarios, pero también asociaciones ambientales o empresas, y su traducción organizativa son abordadas en este trabajo. No obstante, también hay que destacar la novedosa —al menos en términos relativos— figura del Comité científico de Parques Nacionales, que asume la función de órgano de enlace entre la comunidad científica internacional y los gestores de los parques nacionales, a través del asesoramiento científico sobre cualquier cuestión que pueda plantear el Organismo Autónomo Parques Nacionales, por propia iniciativa o a petición de las entidades gestoras de los parques, y la participación preceptiva en una serie de decisiones (art. 28). En el trabajo se analiza la compatibilidad de este órgano con la jurisprudencia constitucional, muy proclive a la gestión autonómica, argumentando convincentemente que su organización y funciones no suponen en sí una medida coordinadora del Estado, pero además no vincula ni, al menos jurídicamente, condiciona o limita la actuación de la Comunidad Autónoma competente.

## **V. LA PLASMACIÓN DEL DESARROLLO SOSTENIBLE EN EL URBANISMO Y EN RELACIÓN CON LA CONSTRUCCIÓN DE INFRAESTRUCTURAS Y OBRAS PÚBLICAS EN EL DERECHO FRANCÉS**

El Derecho francés se enfrenta a problemáticas cercanas a las que se manifiestan en España, aunque en ocasiones lo haga a través de soluciones en parte divergentes, cuyo estudio en dos temas claves para el desarrollo, también para el desarrollo sostenible, como son el urbanismo y las infraestructuras, se aborda en este volumen.

El desarrollo sostenible es una asunción en los ordenamientos europeos, en sus tres dimensiones, económica, social y, por supuesto, ambiental. Sin embargo, en Francia, la evolución reciente muestra un predominio de la dimensión ambiental sobre la social, como expone Olivier LECUQ (21). La modificación de la Constitución francesa en 2005, supuso la inserción en el bloque de la constitucionalidad de la Carta del Medio Ambiente, con lo que se eleva el desarrollo sostenible al nivel de los principios básicos de la República. Esto a su vez ha comportado la puesta en marcha de un movimiento legislativo deno-

---

(20) «La organización de los parques nacionales».

(21) LECUQ, Olivier (2016): «La inclusión del desarrollo sostenible en la política urbanística francesa», incluido en el presente número monográfico.

minado «*Grenelle de l'environnement* (Negociación multilateral sobre el medio ambiente)». Evolución legislativa que ha tenido una especial influencia en el campo del urbanismo, en el que se ha producido un triple efecto: un predominio de lo ambiental sobre lo social, una creciente dificultad de las entidades locales para cumplir las exigencias legislativas y un aumento de la inseguridad jurídica.

La dimensión social del desarrollo sostenible comporta que el progreso económico y la mejora de la calidad de vida deben ser compartidos por todos los miembros de la comunidad, al igual que los proyectos y el resto de las decisiones deben someterse a un proceso participativo. Aunque sobre el papel esta dimensión no sea preterida, sí está sucediendo en la práctica.

La legislación urbanística francesa vigente prima la diversidad funcional sobre la zonificación monofuncional que se había impuesto en etapas anteriores, en especial desde la II Guerra Mundial. Con ello se incorporan políticas contrarias a la segregación espacial, que es fuente de desigualdades sociales. Existe en consecuencia una dimensión social en el seno del desarrollo sostenible, pero esa dimensión se traduce en recomendaciones, no en normas imperativas. En este sentido, los municipios deben prever un 25 % de vivienda social destinada al alquiler, pero el incumplimiento únicamente acarrea una sanción económica, no la invalidez del correspondiente instrumento urbanístico. Sin embargo, como señala LECUCQ, «las exigencias medioambientales tienen mucho más peso y se han hecho progresos considerables en este aspecto, hasta el punto de que la dimensión medioambiental del desarrollo sostenible ha llegado a ser una verdadera matriz de los documentos de urbanismo». Dimensión que, además, se traduce en normas imperativas cuyo incumplimiento sí determina una sanción de invalidez. Esto está acarreado a su vez una creciente dificultad de las autoridades locales para cumplir con las exigencias normativas, en la medida en que precisan una superior competencia jurídica, técnica y financiera, en un momento en que las transferencias estatales disminuyen, al igual que lo hace la recaudación de los tributos locales debido a la crisis económica.

Por otra parte, el control del cumplimiento de los requisitos del desarrollo sostenible es un control jurisdiccional, de carácter limitado, que se circunscribe a verificar que en los instrumentos urbanísticos se han previsto medidas dirigidas a los objetivos fijados por el legislador, principalmente ambientales, aunque con un cierto margen de apreciación, lo que se traduce en un control únicamente dirigido a verificar el cumplimiento de los trámites impuestos en función del desarrollo sostenible y su compatibilidad de conjunto con las dimensiones económica, social y ambiental. Sin embargo, en materia ambiental, el juez administrativo es cada vez más exigente a medida que las prescripciones legislativas se hacen más precisas en cuestiones como la evaluación ambiental, lo que lleva a anulaciones, en ocasiones años después de la aprobación del plan, a través de un recurso indirecto.

Las obras públicas están en crisis en Europa, con lo que ello supone de pérdida de capacidad modernizadora y también de empleo. Ello es debido en parte a la crisis de la Hacienda pública en todos los países europeos, producto inevitable de la crisis financiera occidental, pero no únicamente, sino también debido a las crecientes restricciones jurídicas fundadas en consideraciones ambientales. En esta línea, aunque con una orientación más genérica, en la exposición de motivos de la Ley 11/2012, de 19 de diciembre, de medidas urgentes en materia de medio ambiente, se aludía a la necesidad de una «simplificación administrativa, eliminando aquellos mecanismos de intervención que por su propia complejidad resultan ineficaces, y lo que es más grave, imponen demoras difíciles de soportar para los ciudadanos y dificultades de gestión para las Administraciones públicas». En Francia ha tenido una enorme relevancia el denominado «Informe Duport» (22), en el que se abordan los mecanismos para la aceleración de los proyectos de construcción, la simplificación de los procedimientos medioambientales y la modernización de la participación pública, estudiado en profundidad por Hubert ALCARAZ (23). El marco de su estudio son los condicionantes de las obras públicas urbanísticas —la conformidad o disconformidad con el Plan Urbanístico—, de evaluación ambiental, contractuales —con una creciente relevancia de las condicionantes ambientales en la contratación pública, lo que determina el marco jurídico de la ejecución— y territoriales —con especial atención al patrimonio natural o cultural—, desde el punto de vista de la eficacia de las precauciones adoptadas por el legislador y un enfoque más funcional de la participación pública.

## **VI. CONTROL SUSTANTIVO DE LOS PLANES URBANÍSTICOS DESDE PERSPECTIVAS AMBIENTALES: CONTROL DE INUNDACIONES Y PROTECCIÓN DEL SUELO RURAL FRENTE A LA EXPANSIÓN URBANA**

El modelo de ocupación del territorio es uno de los grandes temas a debate en el urbanismo actual. Un debate muy potenciado por el informe de la Agencia Ambiental Europea sobre la dispersión urbana del que ahora se cumplen diez años (24).

---

(22) DUPORT, Jean Pierre (2015): *Accélérer les projets de construction. Simplifier les procédures environnementales. Moderniser la participation du public*, de 3 de abril de 2015, [http://www.territoires.gouv.fr/IMG/pdf/rapport\\_duport.pdf](http://www.territoires.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_duport.pdf).

(23) ALCARAZ, Hubert (2016) «Las restricciones medioambientales, patrimoniales, urbanísticas y vinculadas al territorio sobre la realización de equipamientos, obras e infraestructuras públicas en Francia», incluido en el presente número monográfico.

(24) EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY (2006): *Urban sprawl in Europe. The ignored challenge*, EEA Report n° 10/2006, Copenhague.

Una de las características esenciales que hasta ahora ha mostrado la expansión urbana es su carácter irreversible, dado que incluso en casos en los que se produce la anulación judicial de un instrumento urbanístico la ejecución de la sentencia es sumamente compleja y en algunos casos, incluso, imposible de facto. En consecuencia, los elementos para asegurar decisiones racionales y adecuadas al ordenamiento jurídico son esenciales, sin que puedan llegar a un nivel de complejidad que convierta el cumplimiento de los requisitos formales en una misión casi imposible o, peor aún, en aleatoria.

Examinada la cuestión de la compatibilidad de normas de procedimiento que aseguren la compatibilidad del crecimiento sostenible con unos niveles de complejidad que no sean disfuncionales en el Derecho francés, ordenamiento en el que la cuestión ha suscitado una considerable atención, debe examinarse el modelo de ocupación del territorio en el Derecho español, aunque no se hará en abstracto, sino al hilo de dos precauciones esenciales: la protección de los recursos hídricos y prevención de los riesgos de inundación, por un lado, la preservación de suelos portadores de valores dignos de protección, por otro.

La importancia de la política hidráulica no puede exagerarse, con mayor motivo en un país con las condiciones geomorfológicas y climáticas de España (25). Riesgos de inundación y modelo de ocupación del territorio son los dos temas conjuntamente abordados por Víctor ESCARTÍN (26). La relevancia de la planificación hidrológica es una cuestión pacíficamente aceptada (27), pero que presenta muchas vertientes. Ya ha sido aludida en el trabajo de LÓPEZ RAMÓN la relevancia de los cauces de agua como corredores ecológicos, potenciada por la regulación de zonas de protección que no lo son meramente del recurso hídrico, sino de la biodiversidad en sí (28). La perspectiva de ESCARTÍN es complementaria, ya que problemática abordada deriva no sólo de una inadecuada valoración de los riesgos por el planificador urbanístico, sino sobre todo de situaciones de tolerancia que permiten asentamientos humanos en zonas peligrosas, con consecuencias potencialmente catastróficas. Como se indica en el trabajo, la atención en España ha estado centrada en la prevención de los fenómenos naturales, mediante la regulación de los cauces o

---

(25) Una reflexión reciente y relevante sobre esta cuestión en CARO-PATÓN CARMONA, Isabel y ESCARTÍN ESCUDÉ, Víctor (2015) «Aguas: por una política hidráulica más reflexiva, transparente y participativa», *Observatorio de políticas ambientales 2015*, pp. 515-552.

(26) ESCARTÍN ESCUDÉ, Víctor (2016): «Incidencia en el modelo de ocupación del territorio de la gestión de los riesgos de inundación», incluido en el presente número monográfico.

(27) Vid. SÁNCHEZ MORÓN, Miguel (1990): «Planificación hidrológica y ordenación del territorio», *Revista de Administración Pública* núm. 123, pp. 83-114.

(28) Vid. IGLESIAS GONZÁLEZ, Felipe (2011): «Régimen urbanístico de los terrenos sujetos servidumbre de dominio público hidráulico», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 265, pp. 13-44.

la reforestación de las cuencas, pero no se ha prestado suficiente atención a una adecuada planificación o a la disciplina urbanística. La prevención de asentamientos irregulares o, al menos, la reacción temprana, son esenciales. Como afirma ESCARTÍN, es evidente que «las soluciones verdaderamente eficaces deberían haberse producido con anterioridad a la consumación del proceso edificatorio, siempre vinculadas a una correcta ordenación urbanística de los suelos sometidos a riesgo de inundación». En todo caso, medidas estructurales y urbanísticas deben confluir en una «gestión integrada de las inundaciones» que deberá formar parte de la futura «Estrategia Nacional de Restauración de Ríos» promovida por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente en línea con la Directiva marco del agua y la Directiva de evaluación y gestión de los riesgos de inundación (29).

En este como en otros ámbitos, desde un punto de vista jurídico, un primer problema deriva de la complejidad de la distribución de competencias en la materia (30), lo que se plasma en una considerable dispersión normativa que lleva, entre otras cosas, a una difícil concreción del concepto de zona inundable, cuya determinación es un elemento necesario como piedra clave del sistema. No obstante, el esfuerzo realizado siguiendo el impulso de la Unión Europea, básico en ésta como en otras cuestiones ambientales, se está plasmando en el diseño de instrumentos jurídicos eficaces para la ordenación de las zonas inundables y mecanismos de coordinación, como el informe vinculante de la Administración hidráulica previo a la aprobación de los planes urbanísticos o la autorización de usos en zonas inundables (Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, art. 25.4).

Como señala ESCARTÍN, los avances en los mecanismos jurídicos de prevención deben ir acompañados de una decidida actuación de las Administraciones públicas competentes que permita a medio plazo desocupar las llanuras de inundación, revirtiendo los riesgos en que se ha incurrido durante décadas de mala planificación y de tolerancia de situaciones de indisciplina urbanística.

Puede hacerse una reflexión adicional respecto a esa propuesta del autor: la actuación sobre terrenos ya ocupados y que presentan diversos grados de riesgo abre también un abanico de oportunidades que pueden redundar en beneficios para la conservación de la biodiversidad. Efectivamente, el uso dotacional,

---

(29) Respectivamente, Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas y Directiva 2007/60 de evaluación y gestión de los riesgos de inundación.

(30) Desde una perspectiva más general, vid. ESCARTÍN ESCUDÉ, Víctor (2010): *Aguas y urbanismo. Análisis de las tensiones competenciales derivadas del proceso de descentralización territorial*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza.

como zona verde, de las zonas inundables puede producir el triple efecto de reducir el riesgo de inundación, mejorar el medio ambiente urbano y permitir a los cursos de agua mantener su función de corredores ecológicos incluso en las inmediaciones de las zonas urbanas. Para ello, los mecanismos equidistributivos previstos en nuestra legislación, especialmente la desconsolidación e inclusión en unidades de ejecución de los suelos ya urbanizados y ocupados por la edificación pueden ser un instrumento adecuado, más en el marco de actuaciones de regeneración urbana como las que se han querido potenciar a través de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, cuyas disposiciones se hayan actualmente integradas en su mayor parte en el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

En el mismo sentido, la eficacia de los instrumentos urbanísticos en la prevención de los efectos deletéreos que las inundaciones han tenido en el pasado podría permitir una gestión del agua que pusiese menos énfasis en medidas estructurales, que si bien en algunos casos —como la reforestación de las cabeceras de los ríos— pueden tener un impacto incluso favorable en la biodiversidad, en otros casos —regulación de los cauces, mediante presas que permitan laminar avenidas, fundamentalmente— tienen un impacto que es preciso considerar en un contexto más amplio, mediante las correspondientes evaluaciones ambientales.

El Derecho urbanístico siempre ha tenido una función institucional que desborda el fenómeno urbano, incorporando un determinado modelo de ocupación del territorio. Al hilo de una creciente sensibilidad ambiental, no sólo de la opinión pública, sino de los operadores jurídicos, se está convirtiendo además en un elemento de protección ambiental, hasta el punto de haber hecho surgir por vía jurisprudencial lo que puede considerarse una nueva clase de espacio natural protegido, construido sobre la categoría urbanística del suelo no urbanizable de especial protección, tema abordado por el autor de estas líneas en su contribución específica al presente volumen (31). El aspecto más llamativo de este fenómeno es el cambio en la interpretación de normas jurídicas que sustancialmente apenas han cambiado en cuarenta años, pero que como se dice en el art. 3.1 del Código Civil, se interpretan en relación a «la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas», realidad marcada no sólo por una preocupación ambiental generalizada, al menos en las élites sociales y profesionales, sino por una crisis económica considerablemente agravada por una burbuja urbanística, lo que ha llevado a una exigencia jurisprudencial de una mayor racionalidad en la adopción de las decisiones relativas a los nuevos

---

(31) GARCÍA-ÁLVAREZ, Gerardo (2016): «La protección del suelo natural en el planeamiento urbanístico: ponderación de valores y principio de no regresión», incluido en el presente número monográfico.

desarrollos urbanísticos, cuya manifestación extrema es la aplicación de unas exigencias al cambio de clasificación de los suelos rústicos o no urbanizables considerados de especial protección que en la práctica y a estos efectos, desde un punto de vista sustantivo los equipara a los espacios naturales integrados en la Red Natura 2000. Esto supone un cambio con efectos retroactivos del significado de las decisiones que adoptaron los planificadores urbanísticos en momentos en que la asunción generalizada era que la protección era completamente reversible, en función de una posterior decisión puramente discrecional. En todo caso, esto supone un desajuste meramente temporal, en cuanto el Tribunal Supremo actualmente aplica también su doctrina sobre el carácter reglado del suelo no urbanizable de protección especial también al control sustantivo de las decisiones de clasificar suelo bajo este régimen. No obstante, sigue siendo el control de la desclasificación lo más relevante, tanto desde el punto de vista numérico, desde la perspectiva que supone el surgimiento de una nueva categoría de espacios naturales, cuya creación y régimen depende esencialmente de las autoridades locales —aunque exista un importante control administrativo por la Administración de la Comunidad Autónoma de estas decisiones— y porque supone una manifestación más del principio, crecientemente afianzado, de no regresión de la protección en Derecho ambiental.

## VII. BIBLIOGRAFÍA CITADA

- ALCARAZ, Hubert (2016) «Las restricciones medioambientales, patrimoniales, urbanísticas y vinculadas al territorio sobre la realización de equipamientos, obras e infraestructuras públicas en Francia», incluido en el presente número monográfico.
- BERMEJO LATRE, José Luis (2016): «La participación del público en la protección de la biodiversidad», incluido en el presente número monográfico.
- BERMEJO LATRE, José Luis y CASTEL GAYÁN, Sergio (eds.) (2013): *Transparencia, participación ciudadana y Administración pública en el siglo XXI*, Monografía XIV de esta REVISTA, 495 p.
- BERMEJO LATRE, José Luis y ESCARTÍN ESCUDÉ, Víctor (2006): «La reciente jurisprudencia constitucional sobre las competencias en materia de espacios naturales», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 9, pp. 177-190.
- CANALS I AMETLER, Dolors (1997): «La polémica jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de espacios naturales protegidos: competencias estatales versus competencias autonómicas (Comentario en torno a la Sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995, de 26 de junio, en relación con las SSTC 156/1995, de 26 de octubre, y 163/1995, de 8 de noviembre)», *Revista de Administración Pública*, nº 142, pp. 305 a 351.

- CARO-PATÓN CARMONA, Isabel y ESCARTÍN ESCUDÉ, Víctor (2015) «Aguas: por una política hidráulica más reflexiva, transparente y participativa», *Observatorio de políticas ambientales 2015*, pp. 515-552.
- COMISIÓN EUROPEA (2010): Comunicación *Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, Bruselas, 3.3.2010, COM(2010) 2020 final.
- COMISIÓN EUROPEA (2012): «Documento orientativo sobre el apartado 4 del artículo 6 de la "Directiva sobre hábitats" 92/43/CEE. Clarificación de los conceptos de *soluciones alternativas, razones imperiosas de interés público de primer orden, medidas compensatorias, coherencia global y dictamen de la comisión 2007/2012*». En [http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/new\\_guidance\\_art6\\_4\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/new_guidance_art6_4_es.pdf).
- CONDE ANTEQUERA, Jesús (2014): «La compensación de impactos ambientales mediante adquisición de créditos de conservación: ¿una nueva fórmula de prevención o un mecanismo de flexibilización del régimen de evaluación ambiental», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 99-100, pp. 979-1005.
- DE GUERRERO MANSO, Carmen (2016): «Claves para una adecuada implantación de los bancos de conservación de la biodiversidad en España», incluido en el presente número monográfico.
- DG ENVIRONMENT OF EUROPEAN COMMISSION (2010): *The use of market based instruments for biodiversity protection. The case of Habitat Banking*, Londres. En [http://ec.europa.eu/environment/enveco/pdf/eftec\\_habitat\\_technical\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/environment/enveco/pdf/eftec_habitat_technical_report.pdf).
- DUPORT, Jean Pierre (2015): *Accélérer les projets de construction. Simplifier les procédures environnementales. Moderniser la participation du public*, de 3 de abril de 2015, [http://www.territoires.gouv.fr/IMG/pdf/rapport\\_duport.pdf](http://www.territoires.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_duport.pdf).
- ESCARTÍN ESCUDÉ, Víctor (2010): *Aguas y urbanismo. Análisis de las tensiones competenciales derivadas del proceso de descentralización territorial*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza.
- ESCARTÍN ESCUDÉ, Víctor (2016): «Incidencia en el modelo de ocupación del territorio de la gestión de los riesgos de inundación», incluido en el presente número monográfico.
- EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY (2006): *Urban sprawl in Europe. The ignored challenge*, EEA Report n° 10/2006, Copenhague.
- GARCÍA URETA, Agustín María (2015): «Protección de la biodiversidad, mercados, compensación por daños y bancos de conservación», *Revista de Administración Pública* núm. 198, pp. 297-330.

- GARCÍA-ÁLVAREZ, Gerardo (2016): «La protección del suelo natural en el planeamiento urbanístico: ponderación de valores y principio de no regresión», incluido en el presente número monográfico.
- GUILLÉN NAVARRO, Nicolás Alejandro (2016): «La organización de los parques nacionales», incluido en el presente número monográfico.
- ICF GHK Y BIO INTELLIGENCE SERVICE (2013): *Exploring potential Demand for and Supply of Habitat Banking in the EU and appropriate design elements for a Habitat Banking Scheme. Final report submitted to DG Environment*, Londres. Disponible en [http://ec.europa.eu/environment/enveco/taxation/pdf/Habitat\\_banking\\_Report.pdf](http://ec.europa.eu/environment/enveco/taxation/pdf/Habitat_banking_Report.pdf).
- IGLESIAS GONZÁLEZ, Felipe (2011): «Régimen urbanístico de los terrenos sujetos servidumbre de dominio público hidráulico», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 265, pp. 13-44.
- LECUCQ, Olivier (2016): «La inclusión del desarrollo sostenible en la política urbanística francesa», incluido en el presente número monográfico.
- LÓPEZ RAMÓN, Fernando (2009): *Política ecológica y pluralismo territorial. Ensayo sobre los problemas de articulación de los poderes públicos para la conservación de la biodiversidad*, Marcial Pons, Madrid.
- LÓPEZ RAMÓN, Fernando (2016): «Conectividad y corredores ecológicos en la experiencia española», incluido en el presente número monográfico.
- MOREU CARBONELL, Elisa (2016): «La coordinación estatal de la Red de Parques Nacionales (¿la Red como pretexto?)», incluido en el presente número monográfico.
- OECD (2016): *Análisis de los resultados medioambientales de la OCDE: España 2015*, Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, Madrid.
- RANDS, Michael R. W.; ADAMS, William M.; BENNUN, Leon; BUTCHART, Stuart H. M.; CLEMENTS, Andrew; COOMES, David; ENTWISTLE, Abigail; HODGE, Ian; KAPOS, Valerie; SCHARLEMANN, Jörn P. W.; SUTHERLAND, William J. y VIRA, Bhaskar (2010): «Biodiversity conservation: challenges beyond 2010», *Science*, vol. 329, nº 5997, pp. 1298-1303.
- SÁNCHEZ MORÓN, Miguel (1990): «Planificación hidrológica y ordenación del territorio», *Revista de Administración Pública* núm. 123, pp. 83-114.
- SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (2014): «Muerte y transfiguración de la desviación de poder: sobre las sentencias anulatorias de planes urbanísticos», *Revista de Administración Pública* núm. 195, pp. 197-215.
- VILLAGRASA ROZAS, María del Mar (2016): «Custodia del territorio y Política Agraria Común: oportunidades de conservación y desarrollo económico y social en el medio rural», incluido en el presente número monográfico.

