



**URBANISMO, MEDIO AMBIENTE Y DERECHO**

# **CONSERVAR EL PATRIMONIO NATURAL**

Fernando López Ramón  
Catedrático de Derecho Administrativo

**REUS**  
EDITORIAL

# COLECCIÓN URBANISMO, MEDIO AMBIENTE Y DERECHO

## TÍTULOS PUBLICADOS

- Medianería, edificaciones y propiedad horizontal**, *Cristina Mosquera Ordóñez* (2004).
- El agente urbanizador en el Derecho Urbanístico Español**, *Alejandro Javier Criado Sánchez* (2004).
- Ruido, inmisiones y edificación**, *Carlos Cuadrado Pérez* (2005).
- Limitaciones de luces y vistas en el Código civil español**, *Carlos Rogel Vide* (2006).
- Planificación turística autonómica**, *Omar Bouazza Ariño* (2007).
- El Derecho urbanístico del siglo XXI. Tomo I: Urbanismo y Vivienda. Tomo II: Ordenación del Territorio y Urbanismo. Tomo III: Urbanismo y Estado de las Autonomías**, *Jesús del Olmo Alonso (Coord.)* (2008).
- La renovación urbana y su régimen jurídico. Con especial referencia a la Ley de Economía Sostenible, Ley 2/2011, de 4 de marzo, y el Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio**, *Guillem Cervera Pascual* (2013).
- Poder Público y propiedad privada en el urbanismo: La Junta de Compensación**, *Juan José Rastrollo Suárez* (2013).
- El contrato de cesión de solar por edificación futura. Una configuración alternativa**, *Manuel Seda Mora* (2015).
- La responsabilidad civil del arquitecto**, *Adolfo Morán Díaz* (2017).
- La colaboración público-privada institucionalizada en el ámbito urbanístico local**, *Juan Alemany Garcías* (2018).
- Conservar el patrimonio natural**, *Fernando López Ramón* (2019).

**COLECCIÓN URBANISMO, MEDIO AMBIENTE Y DERECHO**

Directores

**EDUARDO SERRANO GÓMEZ**

Profesor Titular de Derecho Civil  
Universidad Complutense de Madrid

**OMAR BOUAZZA ARIÑO**

Profesor Titular de Derecho Administrativo  
Universidad Complutense de Madrid

# **CONSERVAR EL PATRIMONIO NATURAL**

**Fernando López Ramón**  
Catedrático de Derecho Administrativo

**REUS**  
EDITORIAL

Madrid, 2019

© Editorial Reus, S. A.  
C/ Rafael Calvo, 18, 2º C – 28010 Madrid  
Teléfonos: (34) 91 521 36 19 – (34) 91 522 30 54  
Fax: (34) 91 445 11 26  
reus@editorialreus.es  
www.editorialreus.es

1.ª edición REUS, S.A. (2019)  
ISBN: 978-84-290-2138-7  
Depósito Legal: M 14911-2019  
Diseño de portada: María Lapor  
Impreso en España  
Printed in Spain

Imprime: Talleres Editoriales Cometa, S. A.  
Ctra. Castellón, km 3,400 – 50013 Zaragoza

Ni Editorial Reus ni sus directores de colección responden del contenido de los textos impresos, cuya originalidad garantizan sus propios autores. Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede ser realizada con la autorización expresa de Editorial Reus, salvo excepción prevista por la ley. Fotocopiar o reproducir ilegalmente la presente obra es un delito castigado con cárcel en el vigente Código penal español.

*Para Olivia, con el ferviente deseo de que pueda  
conocer y disfrutar sus Pirineos*



## PRESENTACIÓN

La conservación de la naturaleza es una política pública que empezó a tomar forma a finales del siglo XIX, auspiciada por una mezcla de elementos ilustrados, románticos, higienistas y nacionalistas. Los parques nacionales norteamericanos fueron la enseña del movimiento naturalista que, siguiendo las pautas de protección de las antigüedades, promovió la preservación de lugares selectos por la belleza y singularidad de sus formaciones y paisajes.

A lo largo del siglo XX, fueron ampliándose las bases de la conservación en diversos países europeos que llegaron a establecer sistemas, más teóricos que reales, de espacios naturales protegidos, sobre todo de tipo forestal. A partir de la década de 1960, las tendencias y preocupaciones del movimiento ecologista impulsaron nuevas instituciones internacionales y estatales encaminadas a la conservación generalizada de la vida silvestre.

Así, las zonas húmedas fueron identificadas como preciosos contenedores de biodiversidad, formando un objeto de tutela que contrastaba con la tradicional política de desecación de las mismas. Las especies animales y vegetales pasaron a disfrutar de severas prohibiciones de caza, pesca, tala, recolección o comercio. La planificación de los recursos naturales fue probablemente el mecanismo más ambicioso que llegó a establecerse en la pasada centuria, que finalmente alumbraría la pujante idea de las redes naturales conectadas entre sí a fin de evitar la degradación genética de las especies y el aislamiento de los espacios.

En el siglo XXI la conservación de la naturaleza ha pasado a ser un componente esencial de la ordenación del territorio. Entre las herramientas jurídicas dispuestas a tal fin contamos ya con el concepto del patrimonio natural, apto para incluir e impulsar las variadas instituciones de la conservación.

Al parecer, el término empezó a emplearse normativamente con un significado muy elitista en la Convención de la Unesco (París, 1972: art. 2), donde se reconocieron como «*patrimonio natural mundial*» las formaciones físicas, biológicas, geológicas y fisiográficas, así como los hábitats de especies animales y vegetales y los demás espacios naturales «*de valor universal excepcional desde el punto de vista estético o científico*».

Más recientemente, sin embargo, en la legislación española (Ley 42/2007: preámbulo) se ha empleado la misma expresión de patrimonio natural para identificar muy ampliamente el objeto de la conservación, que incluye ahora la preservación de la biodiversidad en todas sus manifestaciones: «*biológica, genética, de poblaciones y de especies*» y de «*los ecosistemas naturales, la diversidad geológica y el paisaje*».

Es posible que, en la aparición y consolidación del concepto, haya tenido un destacado papel la sonoridad lingüística de la expresión. Podemos imaginar que a nuestros legisladores les resulta adecuado, moderno y progresista establecer, regular y potenciar el patrimonio natural. Pero con independencia de esos motivos, el concepto reúne buenas condiciones para vertebrar las políticas contemporáneas de la conservación.

El patrimonio natural puede convertirse, así, en el concepto jurídico con el que se reconoce la importancia de los valores de la biodiversidad. Dentro de ese concepto general, algunos sectores tienden a identificarse singularmente como sucede con el patrimonio forestal, el patrimonio hídrico o el patrimonio paisajístico. No hay inconveniente en emplear esas denominaciones, siempre que no respondan a intentos de apartamiento de los principios comunes del patrimonio natural. Es decir, con la misma finalidad explicativa que se advierte en las paralelas divisiones empleadas para caracterizar diferentes sectores del patrimonio cultural, como el patrimonio arqueológico, el etnográfico o el bibliográfico.

Hecha esa aclaración y volviendo a la utilidad del concepto de patrimonio natural, cabe pensar que la misma puede referirse particularmente a los planos social y económico.

*a) Utilidad social.* El patrimonio natural es, ante todo, una aplicación particularmente intensa de la finalidad social del derecho de propiedad y de los demás derechos reales. Tal objetivo aquí consiste fundamentalmente en la garantía de la conservación de las características ecológicas de los elementos que lo integran, pero sin que los mismos sean objeto de apropiación administrativa. En el patrimonio natural se incluyen, por tanto, bienes de titularidad pública y privada a los que se aplican las limitaciones que impone el mantenimiento de los procesos de la biodiversidad. El bien puede seguir siendo de propiedad privada (como una finca rústica)

o de dominio público (como un río) o incluso ser una *res nullius* susceptible o no de ocupación (como una pieza cinegética frente a una especie protegida). Los derechos reales no desaparecen necesariamente por su integración en el patrimonio natural, sino que resultan modulados por la función social expresada en este concepto, que sirve, así, para delimitar el contenido de tales derechos.

b) *Utilidad económica*. Ahora bien, la referencia patrimonial apunta también a un significado económico de nuestro concepto, pues implica la consideración de la biodiversidad como cosa común. Ello entraña una gran transformación conceptual, pues en la teoría jurídica general las cosas han venido identificándose genéricamente con los objetos de las relaciones jurídicas, mientras que los bienes son estrictamente las cosas apropiables. Así se explica que hasta época reciente las cosas no apropiables hayan carecido, en realidad, de un tratamiento normativo, pues únicamente daban lugar a lo que los economistas denominan externalidades, es decir, a situaciones generadas por la producción o consumo de elementos que no tienen un precio. La falta de titularidad y de regulación de la biodiversidad es justamente lo que se pretende cambiar en el moderno Derecho ambiental mediante la configuración del patrimonio natural como cosa común de la humanidad. Una cosa común consistente en la completa apropiación no de unos objetos, sino únicamente de la parte de los mismos que asegura sus funciones ecológicas. Los Estados habrían de ejercer los poderes derivados del patrimonio natural en interés de la humanidad, sin perjuicio de que quizá en el futuro seamos capaces de diseñar una organización internacional a la que atribuir la titularidad exclusiva y el poder de regulación de la cosa común.

El patrimonio natural forma parte de los objetivos consustanciales al Estado Social y Democrático de Derecho, que conforma un modelo político en constante evolución, donde se incluyen los valores, medios y objetivos esenciales del poder público general. Procedente de la Ley Fundamental de Bonn (1949: arts. 20 y 28), llegó a la Constitución española (1978: art. 1) y a otros textos constitucionales. En el mismo se acumulan sucesivos sustratos históricos que parten de las revoluciones burguesas y el liberalismo (Estado Liberal o de Derecho), conectan después con los movimientos obreros y el socialismo (Estado Social o del Bienestar) y terminan expresando el acceso al poder de las clases populares (Estado Democrático o Plural). Cada una de esas grandes aportaciones históricas cuenta con su propia evolución, de manera que no han de concebirse mecánicamente como líneas sucesivas, pues las trayectorias se mezclan en las diferentes experiencias. No obstante, en términos generales, cabe

identificar una tendencia progresiva a mejorar el significado del constitucionalismo, que, así, ha ido incorporando nuevos contenidos: el principio de legalidad, la división de poderes y los derechos individuales en la primera generación, los derechos sociales de sindicación, huelga, educación y sanidad en la segunda, y finalmente las garantías de participación real y efectiva en ámbitos políticos, económicos y sociales.

Pues bien, la consolidación de las políticas ambientales ha llevado a sostener la conveniencia de ampliar el modelo para incluir la referencia al inicialmente denominado Estado Ambiental o Ecológico. En la actualidad, probablemente, la fórmula más adecuada de recoger los nuevos valores sería la del Estado Sostenible, pues el concepto de sostenibilidad ofrece mayor amplitud. El principio del desarrollo sostenible es la fórmula que se ha extendido para expresar sintéticamente el conjunto de los principios ambientales, las funciones públicas de tutela ambiental y aun los nuevos derechos ambientales. Consagrado en el Informe Brundtland (1987) como el desarrollo que atiende a las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de atender a las suyas, ha experimentado una rápida difusión internacional y nacional.

El nuevo estatuto del ciudadano habría de comprender, junto a los derechos políticos, sociales y de participación, los derechos a la sostenibilidad de los bienes comunes, la economía circular y el consumo responsable. Entre los bienes comunes —categoría todavía imprecisa en su contorno y en sus efectos—, la biodiversidad habría de consolidarse como destacado objeto de conservación y disfrute colectivo, integrando el concepto jurídico del patrimonio natural. En el mismo, como ya hemos indicado, la posible titularidad pública o privada de los elementos de la naturaleza es cuestión que pasa a un segundo plano, pues la Administración *patrimonializa* el valor correspondiente a la permanencia, tutela y valorización de los bienes y recursos naturales.

Dentro de ese jugoso concepto general se desenvuelven los doce trabajos reunidos en este volumen, cuyos contenidos versan sobre tres grandes cuestiones: la evolución conceptual apreciable en la conservación, el significado y alcance de los parques nacionales como emblema de la experiencia española en la materia y los problemas a los que se enfrenta actualmente la política de preservación de la biodiversidad, como son las desclasificaciones, los corredores ecológicos, los bancos de conservación o las indemnizaciones. Todos los estudios han sido publicados previamente en los lugares que se citan en cada caso, aunque para su inclusión en este libro se han introducido modificaciones intentando homogeneizar formas y contenidos. Entre otras cosas, he cambiado los títulos de los

trabajos, no para disimular su previa publicación, sino para acentuar su inclusión en el sistema nuevo que se ofrece en este libro. Y finalmente, en un intento de ampliar el elenco de destinatarios del volumen, también se ha procurado prescindir del aparato de citas y apoyos bibliográficos, que el lector interesado podrá encontrar en las publicaciones originales.



# ÍNDICE

<b>PRESENTACIÓN</b> .....	7
<b>LA EVOLUCIÓN CONCEPTUAL DE LA CONSERVACIÓN</b>	
<b>1. TRAYECTORIA DE LA CONSERVACIÓN</b> .....	15
Panorama histórico .....	16
La reacción autonómica .....	18
La legislación básica .....	21
La Red Natura 2000 .....	23
La incorporación española .....	27
Perspectivas .....	29
<b>2. MODALIDADES DE LA CONSERVACIÓN</b> .....	33
La belleza natural .....	33
La productividad natural .....	34
La naturaleza selecta .....	34
El medio rural.....	35
La forma del territorio.....	35
La biodiversidad .....	36
<b>3. LA PROTECCIÓN DEL PAISAJE</b> .....	37
Planteamientos tradicionales .....	37
El Convenio Europeo del Paisaje.....	39
Los desarrollos autonómicos.....	40
<b>LOS PARQUES NACIONALES, EL EMBLEMA DE LA CONSERVACIÓN</b>	
<b>4. A LA BÚSQUEDA DE UN MODELO</b> .....	45
Del paisajismo a la conservación.....	45

La pugna competencial .....	47
La última regulación.....	49
<b>5. LOS INICIOS DEL GUADARRAMA.....</b>	<b>53</b>
El <i>guadarramismo</i> .....	53
El marqués de Villaviciosa de Asturias.....	54
La sistematización de Hernández-Pacheco .....	55
La conservación honorífica .....	55
Centralización y burocratización.....	58
Balance final.....	59
<b>6. LA TRAYECTORIA DE ORDESA .....</b>	<b>61</b>
Declaración.....	61
Gestión forestal.....	64
Ampliación .....	66
Competencia autonómica .....	69
<b>7. COMPETENCIAS SOBRE PARQUES NACIONALES .....</b>	<b>71</b>
Las pretensiones estatales .....	71
Competencia para la declaración .....	73
Competencias de planificación y regulación .....	75
Rechazo de la gestión estatal .....	88

### PROBLEMAS DE LOS MODERNOS SISTEMAS DE CONSERVACIÓN

<b>8. LEYES SINGULARES Y BIODIVERSIDAD.....</b>	<b>97</b>
Legalidad y biodiversidad .....	97
Modalidades de leyes de espacios.....	99
Primera doctrina constitucional.....	101
Aplicación a leyes de declaración.....	104
Ante una ley de desclasificación.....	107
Nueva doctrina constitucional .....	111
Perspectiva europea .....	112
Aplicación a leyes singulares de regresión.....	114
Sistemas normativos de la biodiversidad .....	118
<b>9. DESCLASIFICACIÓN DE ESPACIOS NATURALES PROTEGI- DOS.....</b>	<b>121</b>
Planteamiento .....	121
La doctrina contra las desclasificaciones.....	123
Derecho internacional y europeo .....	128
Legislación autonómica.....	129
Jurisprudencia.....	132

Legislación básica .....	133
El principio de no regresión ambiental .....	136
<b>10. CORREDORES ECOLÓGICOS .....</b>	<b>139</b>
La biogeografía insular.....	139
Recepción normativa .....	143
Modalidades de formación y gestión .....	147
Carreteras y ferrocarriles.....	151
Riberas y vías pecuarias.....	155
Planificación territorial y urbanística .....	157
<b>11. BANCOS DE CONSERVACIÓN .....</b>	<b>161</b>
Un tenue apoyo europeo .....	161
Una polémica regulación legal.....	165
Una crítica recepción doctrinal .....	167
Un fracasado desarrollo reglamentario .....	170
La apuesta por un nuevo régimen legal .....	172
<b>12. INDEMNIZACIONES Y BIODIVERSIDAD .....</b>	<b>175</b>
Situaciones expropiatorias.....	175
Exigencias del derecho de propiedad.....	177
Casuística jurisprudencial.....	180
Derechos indemnizatorios en la legislación.....	181
Conveniencia de una tipificación estatal.....	183
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>185</b>

