

# EL PATRIMONIO NATURAL EN LA ERA DEL CAMBIO CLIMÁTICO

## DIRECTORES

LEOPOLDO TOLIVAR ALAS, ALEJANDRO HUERGO LORA, TOMÁS CANO CAMPOS

## AUTORES

AGUIRRE I FONT, JOSEP MARIA  
ÁLVAREZ CARRERO, SANTIAGO MANUEL  
ÁLVAREZ FERNÁNDEZ, MÓNICA  
ÁLVAREZ GONZÁLEZ, ELISA MARINA  
ANDRÉS LLAMAS, MIGUEL ÁNGEL  
ALEXGA GARCÍA, JOSÉ FRANCISCO  
AMORADO SOUTO, CARLOS ALBERTO  
BOTO ÁLVAREZ, ALEJANDRA  
CARBONELL PERRAN, ELOISA  
DE LA TORRE MARTÍNEZ, LOURDES  
DEL OLMO ALONSO, JESÚS  
DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, JOSÉ LUIS  
FERNANDO PARLO, MARCOS M.  
GARCÍA GARCÍA, SARA  
GARCÍA RUBIO, FERNANDO  
GARRIDO JUNCAL, ANDREA

GÓMEZ GONZÁLEZ, ROSA FERNANDA  
GONZÁLEZ BUITOS, MARÍA ANGELES  
GUSMÁN HERNÁNDEZ, JUAN JOSÉ  
HERNÁNDEZ SAN JUAN, ISABEL  
HERNÁNDEZ RIVERA, MARÍA  
IBLER, MARTÍN  
IZQUIERDO CARRASCO, MANUEL  
LOBO RODRÍGUEZ, ÁNGEL  
MARINA JALVO, BELEN  
MARTÍ DEL MORAL, ANTONIO  
MEDINA ARNALZ, TERESA  
MOUZ MACHO, LUIS  
MORENO LERDE, MANUEL  
NAVARRO CABALLERO, TERESA  
OJEDA GARCÍA, MERCEDES  
PAVEL, EDUARDO-VALENTÍN

PENALVER I CABRÉ, ALEXANDRE  
RANDO BURGOS, ESTHER  
RANZOLLO SUÁREZ, JUAN JOSÉ  
RODRÍGUEZ-CIVALES MORENO, BLANCA  
RUÍZ OCARÍ, IRENE  
SÁNCHEZ SÁIZ, ANTONIO JOSÉ  
SÁNCHEZ LARRUGA, JAVIER  
SOBO MATO, BLANCA  
SOTIJAIN MENDIA, BEATRIZ  
TERRÓN SAUTIN, DANIEL  
TOME DOMÍNGUEZ, PAULA MARÍA  
VALERO TORRIONES, JULIAN  
VELASQUEVA TURNÉS, ALEJANDRO  
VILLARES NAVIRA, LUIS

Actas del XVI Congreso de la  
Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo

Oviedo  
3-5 de febrero de 2022

## EL PATRIMONIO NATURAL EN LA ERA DEL CAMBIO CLIMÁTICO

### Directores

Leopoldo Tolivar Alas, Alejandro Huergo Lora, Tomás Cano Campos

### Autores

Aguirre i Font, Josep María  
Álvarez Carreño, Santiago  
Manuel

Álvarez Fernández, Mónica  
Álvarez González, Elsa  
Marina

Andrés Llamas, Miguel  
Ángel

Alenza García, José  
Francisco

Amoedo Souto, Carlos  
Alberto

Boto Álvarez, Alejandra  
Carbonell Porras, Eloísa

De la Torre Martínez,  
Lourdes

Del Olmo Alonso, Jesús

Domínguez Álvarez, José Luis

Fernando Pablo, Marcos M.

García García, Sara

García Rubio, Fernando

Garrido Juncal, Andrea

Gómez González, Rosa  
Fernanda

González Bustos, María  
Ángeles

Guardia Hernández, Juan  
José

Hernández San Juan, Isabel

Hernando Rydings, María

Ibler, Martin

Izquierdo Carrasco, Manuel

Lobo Rodrigo, Ángel

Marina Jalvo, Belén

Martí del Moral, Antonio

Medina Arnaiz, Teresa

Míguez Macho, Luis

Moreno Linde, Manuel

Navarro Caballero, Teresa

Ortiz García, Mercedes

Pavel, Eduard-Valentin

Peñalver i Cabré, Alexandre

Rando Burgos, Esther

Rastrollo Suárez, Juan José

Rodríguez-Chaves

Mimbrero, Blanca

Ruiz Olmo, Irene

Sánchez Sáez, Antonio José

Sanz Larruga, Javier

Soro Mateo, Blanca

Setuain Mendía, Beatriz

Terrón Santos, Daniel

Tomé Domínguez, Paula  
María

Valero Torrijos, Julián

Villanueva Turnes, Alejandro

Villares Naveira, Luís

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
MADRID, 2022

## FICHA CATALOGRÁFICA DEL CENTRO DE PUBLICACIONES DEL INAP

ASOCIACIÓN Española de Profesores de Derecho Administrativo. Congreso (16º. 2022. Oviedo)

El patrimonio natural en la era del cambio climático [Recurso electrónico] : actas del XVI Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, Oviedo, 3-5 de febrero de 2022 / directores, Leopoldo Tolivar Alas, Alejandro Huergo Lora, Tomás Cano Campos ; autores, Aguirre i Font, Josep María ... [et al.]. – 1ª ed. – Datos (1 archivo : PDF, 2,29 Mb). – Madrid : Instituto Nacional de Administración Pública, 2022. – 562 p.

Bibliografía en cada capítulo

ISBN 978-84-7351-753-9 (formato electrónico). – NIPO 100-22-017-0 (formato electrónico)

1. Derecho administrativo-España-Actas. I. Tolivar Alas, Leopoldo, dir. II. Huergo Lora, Alejandro, dir. III. Cano Campos, Tomás, dir. IV. Aguirre i Font, Josep María. V. Instituto Nacional de Administración Pública (España). VI. Título

342.97(460)(063)

504:551.583(063)

Primera edición: junio 2022

Catálogo general de publicaciones oficiales:  
<http://publicacionesoficiales.boe.es>

La actividad editorial del Instituto Nacional de Administración Pública está reconocida por Scholarly Publishers Indicators in Humanities and Social Sciences (SPI) en las disciplinas de Ciencias Políticas y Derecho. El listado SPI es aceptado como listado de referencia por la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA), por la Comisión Nacional Evaluadora de la Actividad Investigadora CNEAI y por la ANEP (Agencia Nacional de Evaluación y Prospectiva).

Queda prohibida, salvo excepción prevista en la ley, cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra sin contar con autorización de los titulares de propiedad intelectual. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (arts. 270 y sigs. del Código Penal).

Edita:

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
[www.inap.es](http://www.inap.es)

ISBN: 978-84-7351-753-9 (formato electrónico)

NIPO: 100-22-017-0 (formato electrónico)

Preimpresión: Editorial MIC

## ÍNDICE

Introducción .....	13
<i>Leopoldo Tolivar Alas, Alejandro Huergo Lora y Tomás Cano Campos</i>	
Comités organizador y científico .....	15
Lista de autores .....	19

### **Primera sesión**

#### **BALANCE DE DOS AÑOS CRUCIALES: COVID, MEDIO AMBIENTE Y PATRIMONIO NATURAL**

#### PONENCIAS

El Derecho Administrativo permanece: COVID-19 y la utilidad de la teoría de la policía administrativa .....	27
<i>Manuel Izquierdo Carrasco</i>	
COVID, medio ambiente y patrimonio natural: la quiebra del Derecho administrativo .....	55
<i>Carlos Alberto Amoedo Souto</i>	

#### COMUNICACIONES

Los datos abiertos en el ámbito del patrimonio natural y el medio am- biente .....	83
<i>Julián Valero Torrijos y Santiago M. Álvarez Carreño</i>	

COMUNICACIONES

El Mar Menor, ¿sujeto de derechos? Algunas propuestas para la mejora de la aplicación del Derecho ambiental.....	219
<i>Francisco Javier Sanz Larruga</i>	
A vueltas con las prórrogas de las concesiones de dominio público marítimo-terrestre .....	229
<i>Luis Miguez Macho; Andrea Garrido Juncal; Alejandro Villanueva Turnes</i>	
La revalorización de las vías pecuarias (y de la trashumancia) por el reconocimiento de sus funciones climáticas.....	239
<i>José Francisco Alenza García</i>	
La Nueva Estrategia Forestal de la Unión Europea para 2030 ¿Una apuesta por la multifuncionalidad de los montes? .....	249
<i>Blanca Rodríguez-Chaves Mimbrero</i>	
El concepto y regulación jurídica de monumento natural ¿acto, norma o tertium genus? .....	259
<i>Fernando García Rubio</i>	
La ordenación de los espacios marinos protegidos en los planes de ordenación del espacio marítimo .....	269
<i>Josep M. Aguirre i Font</i>	
El necesario reconocimiento legal de las instalaciones deportivas en los espacios naturales.....	279
<i>Ángel Lobo Rodrigo</i>	
Breves consideraciones sobre la participación ciudadana en la gestión de los espacios naturales protegidos.....	289
<i>Manuel Moreno Linde</i>	
La protección del patrimonio natural: deberes y obligaciones de la Administración .....	299
<i>Miguel Ángel Andrés Llamas</i>	

RELACIÓN CONCLUSIVA

Espacios naturales protegidos.....	309
<i>Jesús del Olmo Alonso</i>	

## ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS

*Jesús del Olmo Alonso*

El Congreso sobre el Patrimonio Natural y esta segunda sesión sobre Espacios Naturales Protegidos se han celebrado en el lugar más indicado, el Paraíso Natural de Asturias. Siguiendo el orden establecido por el moderador, el profesor Diego José Vera Jurado, se han expuesto las principales cuestiones de una materia muy importante para nosotros y para las futuras generaciones. Dos han sido las ponencias que han presentado las novedades y retos actuales a los que se enfrenta el patrimonio natural, en el actual contexto de cambio climático.

A las principales novedades en la regulación del patrimonio natural se ha referido el profesor Antonio José Sánchez Sáez, catedrático formado en la Escuela del querido maestro el profesor Alfonso Pérez Moreno. Antonio ha presentado una ponencia muy sólida y del nivel excelente al que nos tiene acostumbrados. Se trata de un texto muy amplio, pero porque son muchas –y todas de gran importancia– las cuestiones que, en la actualidad, rodean el régimen jurídico de nuestro patrimonio natural.

Desde la Convención de la Unesco, celebrada en París en 1972, se ha venido advirtiendo sobre los riesgos de destrucción del patrimonio natural. Su protección en nuestro país se regula hoy en la Ley 42/2007 del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. Sin duda, el principal reto al que en la actualidad se enfrenta el patrimonio natural es superar los efectos del cambio climático. La regulación de las medidas para luchar contra el cambio climático compete, en nuestro ordenamiento, al Estado, lo que condiciona la regulación que puedan introducir las comunidades autónomas. En ese sentido, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha establecido que la determinación de los objetivos del clima es una competencia estatal, anulando la ruta de reducción de GEI establecida por la Ley Catalana de Cambio Climático (STC 87/2019). Todo ello sin perjuicio de las normas adicionales de protección que puedan establecer las comunidades autónomas y las medidas que puedan adoptar los municipios en el ámbito de sus competencias. Por ello, en opinión del ponente, no cabe hablar aquí de lo que se ha denominado «federalismo climático».

En relación con las políticas de mitigación del cambio climático respecto al patrimonio natural, el profesor Sánchez Sáez parte de una premisa muy importante: *mitigar los efectos del cambio climático va a exigir someter a presiones al patrimonio natural*. Es más, cumplir los ambiciosos objetivos sobre transición energética establecidos por Europa, obligará a dedicar ingentes extensiones de terreno para instalaciones de energía eólica o fotovoltaica, llegando a afectar, incluso, a las tradicionales actividades económicas del mundo rural, como la agricultura y la ganadería.

La Unión Europea ha logrado disminuir en un 22 % las emisiones de los GEI en los últimos 27 años. Pero no debe obviarse que ello está teniendo un coste importante en la competitividad de la Unión para colocar nuestros productos en los mercados internacionales, pues es solo Europa la que está asumiendo la enorme factura económica por las medidas contra el cambio climático y el proceso de descarbonización. Rusia, Estados Unidos, China o la India no están adoptando medidas profundas e inmediatas en la lucha contra el cambio climático. Ello ha obligado a que, en este 2022, la Unión Europea haya tenido que incluir a la energía nuclear y al gas natural en la taxonomía verde para la transición ecológica, intentando así limitar los incrementos del precio de la energía, al tener una fuerte dependencia energética del exterior.

Para el primer ponente, las políticas de cambio climático deberían basarse en el principio de desarrollo sostenible, un principio dinámico que busca alcanzar el equilibrio difícil entre el desarrollo económico y la protección ambiental. Pero, en opinión del profesor Sánchez Sáez, por desarrollo sostenible debe entenderse la mejora en las condiciones de vida de una sociedad, con la condición de que los recursos naturales soporten esa intervención. En nuestro caso, garantizar ese principio obligará a alcanzar el equilibrio entre la protección del patrimonio natural y el desarrollo económico viable de la sociedad.

La *ratio iuris* para decidir la aplicación concreta de ambos términos en una determinada política ambiental debe basarse en el principio *In dubio pro dam-nato*, es decir, que, en caso de colisión entre ambos objetivos, los poderes públicos protejan siempre a las partes más vulnerables en cada situación concreta: el entorno y los recursos naturales, pero siempre en la medida justa, sin posturas maximalistas que pudieran afectar a otros bienes jurídicamente protegidos, igualmente frágiles, como puede ser la seguridad del suministro eléctrico, la población rural o la actividad económica viable de una región.

El mayor reto que afrontan las democracias occidentales es reducir sus emisiones de CO<sub>2</sub> sin afectar a la actividad económica. La denominada «Ley Europea del Clima», establecida por el Reglamento 2021/2019 establece el marco para lograr la neutralidad climática en 2050. Parece evidente que alcanzar este objetivo conllevará un coste social y económico elevado, por lo que el profesor Sánchez Sáez considera que la única vía razonable para avanzar en su cumplimiento pasa por el incremento de sumideros y otras medidas de ab-

sorción de GEIs, suavizando la política radical de reducción de emisiones de las actividades económicas que impone la Unión Europea. Ello se topa con la limitación impuesta por el artículo 4.1 del citado Reglamento, que establece una capacidad máxima de absorción para 2030 de 225 millones de toneladas equivalentes de CO<sub>2</sub>, lo que entra en contradicción con la obligación, establecida a su vez por el artículo 4.5, de ponderar el coste social de estas medidas, tomando en consideración factores tan relevantes como la necesidad de realizar una transición justa y socialmente equitativa, la competitividad de la Unión, la seguridad del abastecimiento eléctrico, el respeto al derecho de propiedad, etc.

Uno de los sectores claves en nuestro país es el forestal. La gran superficie boscosa debe permitir satisfacer la demanda social de productos forestales sin poner en riesgo la sostenibilidad de nuestros montes. Por ello, el autor de la ponencia considera que deberían promoverse políticas activas que incentiven el aprovechamiento racional y sostenible de los bosques, contribuyendo así a mejorar la actividad económica de la llamada «España vaciada». Pero hay que llamar la atención sobre el hecho de que muy pocos montes privados (que suponen el 70 % del total) tienen su Plan de Ordenación de los Recursos Forestales. Puede decirse que la gestión forestal de nuestros montes debe hacerse de una manera mucho más eficiente, lo que llevaría a situar a España fuera del vagón de cola del consumo de biomasa para fines energéticos en la Unión Europea y produciría otros efectos beneficiosos tanto ecológicos, como sociales, pues se reduciría más el riesgo de incendios con una limpieza ordenada de los montes y se generarían puestos de trabajo en el mundo rural. Tengamos en cuenta, además, que la madera proveniente de bosques gestionados sosteniblemente no fomenta la deforestación y el balance entre el CO<sub>2</sub> fijado y el CO<sub>2</sub> emitido es favorable. Precisamente, en relación con lo anterior, la profesora Blanca Rodríguez-Chaves Mimblero, ha presentado la comunicación «La Nueva Estrategia Forestal de la Unión Europea para 2030 ¿Una apuesta por la multifuncionalidad de los montes?». En ella, aboga para que, en un futuro, el sector forestal se financie por instrumentos que estén fuera de la PAC. Todo ello debería, en su opinión, ir unido a un replanteamiento de la Estrategia Forestal Europea. Tampoco podemos olvidar que los incendios forestales son una de las principales causas de daños al patrimonio natural y a la biodiversidad, como recuerda la profesora Ximena Lazo Vitoria en el Póster «Legislación y tendencia temporal en los incendios forestales en Galicia».

Puede decirse, por tanto, que *la protección de la biodiversidad es perfectamente compatible con la valorización de nuestro patrimonio natural* y el desarrollo de actividades económicas en el campo contribuye a la fijación de la población rural. El concepto de infraestructura verde y el pago por servicios naturales deben coadyuvar a ello, así como la celebración de acuerdos y contratos voluntarios que ayudarían, como mecanismos de flexibilidad, en esa transición a una economía menos dependiente del carbono. Para el profesor Sánchez Sáez, debemos permitir actividades económicas compatibles con la

protección del patrimonio natural y ello ayudará, también, a mantener en su entorno a la población rural.

El patrimonio natural no debe ser un freno absoluto a la implantación de energías renovables, lo que impediría la instalación en grandes superficies de numerosos parques eólicos o fotovoltaicos. Para minimizar el daño provocado al patrimonio natural por estas instalaciones, debe seguirse favoreciendo el autoconsumo en suelos urbanos y en instalaciones ya existentes, así como en suelos que no compitan con otras actividades económicas o con los espacios naturales (suelos degradados, suelos de baja capacidad agrícola, solares cerca de infraestructuras ya existentes, etc.). Desde el Real Decreto 23/2020 se apuesta en España por la hibridación, es decir, por la instalación cercana de varios tipos de fuentes productoras de electricidad, aunque la potencia instalada total supere la potencia de acceso, lo que permite una mayor flexibilidad y un menor consumo de terrenos, que, a su vez, deriva en una menor afectación de los espacios naturales. Lo mismo sucede si se llevan a cabo estas instalaciones en recintos ocupados por centrales nucleares o de ciclo combinado que se cierran, pues ya cuentan con la conexión previa a la red de transporte de energía eléctrica.

También el profesor Sánchez Sáez pone de manifiesto las dificultades existentes a la hora de valorar la implantación de parques eólicos y su impacto sobre el medio ambiente. Aunque la jurisprudencia del Tribunal Supremo sea *pro conservatione*, ello no supone impedir la instalación de esos parques de producción eléctrica renovable, sino apostar por su instalación cuando los valores ambientales a sacrificar no sean sobresalientes, pues, entre otras razones, debe garantizarse el suministro eléctrico a la población, como ya ha tenido oportunidad de declarar el Tribunal de Justicia de la Unión Europea al manifestar que garantizar el suministro eléctrico de un país es razón suficiente de interés general para permitir la instalación de un parque eólico en una zona de la Red Natura 2000 (sentencia de 29 de julio de 2019, asunto C-411/17).

Este es un punto crucial, pues es enormemente complicado garantizar el suministro eléctrico en un contexto de transición ecológica, sin afectar seriamente al patrimonio natural y ello va a exigir, además, la agilización del examen de compatibilidad del territorio para instalar estos grandes parques, que tiene en estos momentos bloqueada la presentación de más de 400 proyectos. En este escenario juega un papel esencial el trámite de información pública dentro de los procedimientos de autorización, a cuyo control judicial se refiere Luis Villares Naveira en su comunicación «Duración y contenido del trámite de información pública en los procesos de autorización de parques eólicos. Apuntes jurisprudenciales del TSXG a la luz del derecho comunitario».

Por ello, se apuesta por la denominada *jerarquía de la mitigación* o *secuencia ERC*, es decir *Evitar* los efectos perjudiciales al medio natural, *Reducir* el impacto en lo que se pueda y, en defecto de lo anterior, *Compensar* cuando resulta

inevitable causar un daño ecológico por la existencia de un bien jurídico de carácter superior y la falta de ubicaciones alternativas. Esas medidas compensatorias tienen que realizarse preferentemente en el sitio o en otro lo más cercano posible, para suavizar el carácter en cierto modo comercial que, con estos mecanismos, pasa a tener el patrimonio natural y evitar, así, problemas que se han venido denominando de *Justicia Ambiental*, por la situación de estas instalaciones en provincias con elevado grado de despoblación y su compensación en otras muy habitadas. Ello podría tener en ocasiones, incluso, un carácter electoralista. Podríamos hablar así de lo que yo considero como *Comercio Ambiental Justo*, pretendiendo que *los beneficios originados por la compensación lleguen en el momento y al lugar en que el daño ambiental se produce*. Precisamente el TJUE ha manifestado (sentencia de 15 de mayo de 2014, asunto C521/12) que no cabe compensar los daños a futuro, sino que la compensación debe existir con carácter previo al daño producido. Se deben hacer mejoras sobre espacios naturales ya existentes y los gastos se han de cubrir mediante estos mecanismos de compensación. Y es ahí donde entran en juego los bancos de conservación de la naturaleza y los acuerdos de custodia del territorio, que exigen la reinterpretación de principios como el de no regresión, el de prevención, el de cautela o el de restauración ambiental, para hacer sostenibles las actividades económicas cuyos efectos pudieran ser compensados, aplicando el principio que el profesor Sánchez Sáez denomina «quien provee, cobra». Para articular mejor todas estas soluciones, sería necesario abordar urgentemente la elaboración a nivel nacional de un Plan de Compensación. En ello hay que tener en cuenta las cláusulas de flexibilidad comentadas, porque la compensación no engloba, en muchos casos, todo el daño generado, como ocurre con el lucro cesante que no recuperan los ganaderos cuando se produce un ataque de lobos, que son considerados ya como especies protegidas a nivel nacional.

Tras este repaso a las cuestiones que rodean la regulación actual de nuestro patrimonio natural, el profesor Jesús del Olmo Alonso pasa a presentar la segunda ponencia, que ha sido elaborada por la profesora Mercedes Ortiz García, discípula del maestro Ramón Martín Mateo, que no ha podido asistir al Congreso. La *protección ambiental del medio marino es fundamental por la indisoluble unidad que existe entre los continentes y el agua de mares y océanos, que condicionan el clima y la vida en las distintas zonas del planeta*. Se habla aquí de *transición ecológica azul*, orientada a disminuir los efectos del cambio climático y a proteger la biodiversidad marina, lo que resulta urgente si no queremos llegar en 2035 al punto de no retorno que han señalado algunos científicos. Por ello, la Agenda 2030 de Naciones Unidas deja claro que «los océanos del mundo, su temperatura, composición química, corrientes y vida son el motor de los sistemas globales que hacen que la tierra sea un lugar habitable para los seres humanos».

Los mares y océanos son reguladores esenciales del clima del planeta, pues existe un intercambio constante de flujos de calor y de vapor de agua entre

océanos y atmósfera. Son fuente de una rica biodiversidad marina, proporcionan alimentos y constituyen un elemento fundamental en la actividad económica mundial. Pero lo más importante es que el medio marino es un gran sumidero de CO<sub>2</sub>, que debemos cuidar para que, por su carácter resiliente, ayude a combatir los efectos del cambio climático. Para ello, es fundamental su protección, pues el CO<sub>2</sub> emitido a la atmósfera, una vez disuelto en el agua, provoca su acidez al disminuir el PH, alterando gravemente los valiosos ecosistemas marinos. Además, esas emisiones de CO<sub>2</sub> pueden provocar el deshielo en la plataforma continental y el aumento paulatino del nivel del mar, que, a su vez, puede provocar una alteración de las corrientes marinas. Ambas situaciones tendrían catastróficas consecuencias para el planeta, mucho más graves que los desgraciados fenómenos producidos ya en algunos lugares del mundo.

La primera de estas soluciones pasa por crear una «cultura del mar» en la tierra, que proporcione información y formación. También es crucial la intervención del Derecho, introduciendo pertinentes mecanismos de ordenación que protejan los recursos naturales de mares y océanos. Esa ordenación a nivel europeo se recoge en la Directiva 2014/89/UE, que establece un marco para la ordenación del espacio marítimo y constituye el pilar económico de una política marítima integrada. A nivel nacional resultan esenciales los planes de ordenación del espacio marítimo, a los que se refiere el profesor Josep M. Aguirre y Font en su comunicación «La ordenación de los espacios marinos protegidos en los planes de ordenación del espacio marítimo», donde indica que se ha perdido una oportunidad de abordar una regulación más ambiciosa del medio marino natural en el marco de estos instrumentos, que han de buscar una gestión integral de las interacciones tierra-mar. La Ley 41/2010, de protección del medio marino, por su parte, establece las Estrategias Marinas, como instrumentos de planificación de cada una de las cinco demarcaciones marinas en que se subdivide el medio marino español y para cuya protección el Real Decreto 79/2019 ha venido a establecer los criterios de compatibilidad en los procedimientos de autorización de actividades. A ese informe de compatibilidad se ha referido también el profesor Marcos Fernando de Pablo en una intervención oral en el debate posterior y el profesor Sánchez Sáez al comentar el excesivo rigor interpretativo de estos criterios en algún asunto concreto.

Pero el instrumento fundamental son las Áreas Marinas Protegidas, fundamentales para mitigar el cambio climático y que cuentan con una preciosa biodiversidad marina. Su protección debe hacerse tanto a nivel mundial, como local mediante la protección por los Estados de sus aguas jurisdiccionales y sus costas. Para mares y océanos, Naciones Unidas pretende aprobar un Tratado Global de los Océanos con un ambicioso objetivo de proteger el 30 % de la superficie marina para 2030 (*Objetivo 30X30*). Actualmente, las AMP cubren solo el 8 % del Océano (en España en torno a un 12 %).

En nuestro país, la regulación de las AMP se contiene en el artículo 33 de la Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, que recoge la Red de AMP de España. Red que desarrolla la Ley 41/2010 de protección del Medio Marino, cuyo artículo 29 se refiere a la importante figura del Plan Director de las AMP. Junto a las AMP, la profesora Ortiz García también recoge como instrumentos de protección las ICCA o *Indigenous and Community Conserved Areas*, figura no recogida en nuestro ordenamiento (áreas conservadas por pueblos indígenas y comunidades locales), que cuenta con la experiencia piloto del Proyecto Montaña Amarilla de Tenerife.

La profesora Ortiz García propone un cambio de paradigma en la protección del medio marino y tener como eje central al patrimonio natural y no solo los derechos de los seres humanos. Pasar, por tanto, «*del antropocentrismo al biocentrismo*», habida cuenta de los daños de carácter generacional que se están ya produciendo. Debe haber pues, en su opinión, un cambio de perspectiva «del derecho a la naturaleza a los derechos de la naturaleza» y aquí la profesora Ortiz García presenta un interrogante que centra buena parte del debate posterior, pues plantea valientemente una posición controvertida. ¿Puede ser la naturaleza un sujeto de derechos para avanzar hacia una transición ecológica real? Ello podría dar lugar al desarrollo de nuevas soluciones jurídicas como la creación de un Defensor del Pueblo de la Naturaleza, la configuración de un derecho humano a un medio ambiente sano, etc.

El ejemplo reciente y lamentable a la vez es la mala gestión llevada a cabo en el entorno del Mar Menor, que pone de manifiesto la importancia de proteger no solo las aguas, sino el litoral y el entorno terrestre que las rodea y que influye en su calidad ambiental. La foto presentada por el profesor del Olmo Alonso en su exposición ilustra claramente el problema. Por ello, la profesora Mercedes Ortiz se pregunta si se puede hablar de la muerte –o el asesinato– de una laguna, como la del Mar Menor. No en vano se ha presentado ya en el Congreso de los Diputados una Iniciativa Legislativa Popular para el reconocimiento de la personalidad jurídica del Mar Menor (640 000 firmas). A esta interrogante contesta, en su comunicación, el profesor Sanz Larruga, que no considera que deba incluirse a la naturaleza como un sujeto de derecho (opinión compartida también por los profesores Alba Nogueira López, Marcos Fernando de Pablo, Humberto Gosálvez Pequeño y Tomás Font y Llovet). Para todos ellos, con los instrumentos clásicos de nuestro Derecho Administrativo, se pueden proteger suficientemente los recursos naturales. Pero como, muchas veces, la limitada efectividad de Derecho Ambiental estriba en su falta de aplicación, sugiere el profesor Sanz Larruga acudir –para minimizar este problema– a la novedosa figura de los «indicadores jurídicos para el desarrollo sostenible» promovidos recientemente por el profesor francés Michel Prieur.

Concluye la ponencia de la profesora Ortiz García con una referencia a la gobernanza sostenible de lo que ella denomina Bienes Comunes Marinos,

tanto globales o internacionales, como costeros, superando la esfera individual en la gestión del medio marino y poniendo como ejemplo a las cofradías de pescadores, en el ámbito nacional, y la utilización de la Antártida para fines de investigación científica, en el internacional. Todo ello en sintonía con lo manifestado por el Objetivo de Desarrollo Sostenible número 14 «Conservar y utilizar los Océanos, los Mares y los Recursos Marinos para el Desarrollo Sostenible».

El debate posterior a estas dos ponencias ha sido muy enriquecedor. La profesora Alba Nogueira, cuyas intervenciones siempre son clarificadoras, ha señalado que el equilibrio entre economía y medio ambiente debe analizarse pensando también en las generaciones futuras y pone de manifiesto que el principio de desarrollo sostenible no ha penetrado aun en las políticas que suponen el núcleo duro de la actividad económica, llamando a los juristas a trabajar con datos reales y a buscar el cumplimiento de la normativa ambiental pensando en nuestros descendientes. El profesor Bermejo Latre propone el capital natural como evolución del concepto de patrimonio natural, por cuanto introduce de lleno al medio ambiente en la lógica socioeconómica imperante y permite apreciar y valorizar las utilidades que rinden los recursos naturales (títulos-valores sobre bienes naturales privados, derechos de disfrute sobre bienes naturales públicos, créditos ambientales, marcas y certificaciones de calidad ambiental, bienes intangibles...). Por su parte, el profesor Humberto Gosálvez Pequeño ha puesto de relieve la ineficacia de los convenios de repoblación forestal, derivada de su incumplimiento por la propia Administración y la necesidad de requerir el auxilio judicial planteando un recurso contra la inactividad administrativa. También ha llamado la atención sobre la necesidad de mantener el orden público medioambiental junto a los actuales instrumentos jurídicos. El profesor Marcos Fernando de Pablo introduce otra cuestión controvertida: la utilización de la tecnología como ocurre en el Derecho Ambiental estadounidense, en el que se permite, por ejemplo, modificar el genoma de una planta para reducir su consumo de agua. Para concluir, el profesor Tomás Font ha remarcado que se está produciendo una sobrevaloración de los derechos en la configuración general de nuestro Derecho administrativo y ha instado a los presentes a equilibrar la construcción de nuestro ordenamiento, potenciando la teoría de los deberes, que responde a otro importante valor constitucional como es el de la solidaridad. En su opinión, hay que cuidar en nuestra disciplina la, denominada por Leon Duguit, *solidaridad social*.

Para concluir con esta productiva sesión, se han presentado algunas comunicaciones que abordan temas complementarios. La profesora Blanca Soro Mateo, ha comenzado reclamando el cumplimiento del derecho a la reparación del daño causado y la obligación de restauración del dominio público natural, para lo que ha formulado algunas propuestas en torno a la prescripción de la acción en estos procedimientos. Después, el profesor Fernando García Rubio ha planteado la duda sobre la naturaleza jurídica de los instrumentos de pro-

tección de los monumentos naturales. Lamentablemente, por falta de tiempo, no han podido defenderse otras interesantísimas comunicaciones, como la del profesor Alenza García, relativa a la puesta en valor de las vías pecuarias, en la medida en que desarrollan, también, relevantes funciones climáticas y son infraestructuras imprescindibles para la sostenibilidad de las actividades rurales y de gestión de la naturaleza. Miguel Ángel Andrés Llamas, por su parte, recalca que la Administración ha de cumplir sus obligaciones y deberes en materia de protección del patrimonio natural, para lo que resulta fundamental su positivación. El profesor Ángel Lobo Rodrigo ha estudiado el necesario reconocimiento legal de las instalaciones deportivas en los espacios naturales. Por último, la comunicación presentada por Manuel Moreno Linde ha hecho referencia a la participación de los ciudadanos en la gestión de las áreas naturales protegidas.

Sin duda, una sesión intensa y provechosa, que ha puesto de manifiesto la importancia de proteger eficazmente nuestros recursos naturales y ha recordado que el Derecho administrativo puede contribuir a ordenar y a buscar soluciones a los nuevos retos que se están planteando en este ámbito.