

# “URBANIZACIÓN SIN FRONTERAS” EL ACOSO URBANÍSTICO A LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS

**Carmen Delgado Viñas**

Departamento de Geografía, Urbanismo y Ordenación del Territorio  
Universidad de Cantabria

## RESUMEN

Los espacios naturales protegidos son una presa fácil para el urbanismo especulativo y depredador ya que las amenazas urbanísticas que los asechan presentan un extraordinario polimorfismo. Es muy frecuente que el planeamiento urbanístico ignore la normativa ambiental y vulnere el planeamiento que rige esos espacios, tanto los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales como los Planes Rectores de Uso y Gestión, cuando los hay. El motivo principal es que la protección del medio ambiente y del paisaje se percibe, a menudo, desde la promoción urbanística como un obstáculo que debe ser obviado. No parece ser ajeno a esta situación de rechazo y bloqueo el hecho de que, con cierta frecuencia, el objetivo de la conservación ambiental se haya contrapuesto a las realidades y necesidades socioeconómicas.

**Palabras clave:** Urbanización extensiva, espacios naturales protegidos, planeamiento ambiental y urbanístico, desarrollo territorial.

## ABSTRACT

Protected natural areas are an easy prey for predatory and speculative building development because the urban risks that threaten these areas are exceptionally polymorphic. All too often, urban planning ignores environmental regulations and violates any planning that may be in force in these areas, whether it be Natural Resources Management Plans or

---

Fecha de recepción: enero 2008.

Fecha de aceptación: agosto 2008.

Use and Management Master Plans. The main reason is that defence of the environment and landscape are often perceived by real estate developers as an obstacle to be bypassed. The fact that, quite often, the goal of environmental conservation has been opposed to socio-economic realities and needs does not appear to be unrelated to this reject-and-block situation.

**Key words:** Urban sprawl, natural protected areas, environmental and urban planning, territorial development.

El trabajo de investigación sobre el que se sustenta este artículo intenta analizar algunos de los efectos que tiene sobre el territorio el crecimiento urbanístico reciente; un crecimiento que está basado en un modelo extensivo altamente depredador de los recursos naturales. En otros lugares he abordado la relación entre este modelo urbanístico y los instrumentos de ordenación y planeamiento (Delgado, 2007 y 2008). Como parte de ese estudio, me he planteado ahora la cuestión de la eficacia que poseen los instrumentos de protección existentes en España para servir de *fronteras legales* capaces de frenar el acoso urbanístico sobre los espacios naturales protegidos. Tomando como punto de partida ese asunto, en esta ocasión me propongo abordar específicamente el análisis de la presión que están soportando esos espacios a fin de dilucidar las formas y los métodos que adoptan las amenazas inmobiliarias sobre las áreas teóricamente excluidas de los procesos de urbanización.

El análisis de los numerosos casos abordados permite detectar la existencia de múltiples y variados procedimientos de agresión. El más grave es, sin duda, la elaboración y promulgación de leyes que sirven para disminuir los niveles de protección, o directamente desproteger, las áreas más apetecibles para los usos residenciales y la instalación de equipamientos de carácter deportivo y turístico. A esta fórmula se suma, con mayor frecuencia aún, la ignorancia voluntaria y la trasgresión del planeamiento medioambiental, cuando no la modificación y sustitución de los planes existentes por otros más laxos y permisivos con usos poco compatibles con los objetivos conservacionistas. Los peligros que se ciernen sobre los entornos de los perímetros protegidos son aún más opresivos porque estas áreas no cuentan con instrumentos de salvaguardia similares a los de aquéllos, por débiles y poco operativos que sean.

De un tiempo a esta parte se han empezado a poner en marcha nuevas fórmulas con el objetivo específico de reforzar los instrumentos de protección frente a las amenazas urbanísticas. Aún es pronto para valorar la eficacia que puedan tener en el futuro, pero la experiencia de lo acaecido hasta ahora demuestra que la normativa por sí sola no es suficiente; a partir de una nueva cultura del territorio, es preciso arbitrar medios complementarios que garanticen la compatibilidad entre la protección del medio natural y su aprovechamiento sostenible.

Para realizar este análisis, y obligada sobre todo por la escala escogida, la estatal, he utilizado como documentación esencial los informes elaborados por diferentes organismos oficiales y organizaciones no gubernamentales, los datos emanados de las instituciones administrativas públicas, la legislación y normativa promulgada sobre esta materia y la prensa periódica. En este sentido, quiero destacar que la información proporcionada por diferentes medios de comunicación, oportunamente contrastada con los datos cuantitativos y cualitativos de los informes y organismos antes mencionados, ha sido un instrumento muy eficaz

Figura 1

LA PRESIÓN URBANÍSTICA SOBRE LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS EN CLAVE DE HUMOR



Fuente: Romeu, El País, 14/02/2008.

para conocer con más detalle los casos analizados, para hacer su seguimiento evolutivo en el tiempo y para saber cuáles son las posturas y las reacciones de los ciudadanos ante estas situaciones.

## I. URBANIZACIÓN *VERSUS* PROTECCIÓN

Aunque a primera vista pudiera parecer incongruente, los espacios naturales protegidos, que por principio legal no deberían ser urbanizables<sup>1</sup>, no están libres de sufrir los efectos de lo que, acertadamente, se viene calificando como “urbanismo salvaje”<sup>2</sup>. Coincidiendo con la celebración del III Congreso Mundial de las Reservas de la Biosfera, la organización Ecologistas en Acción ha expuesto el riesgo que supone el urbanismo insostenible para la conservación de estos espacios, declarados por la UNESCO como áreas en las que demostrar

1 Artículo 9 de la Ley del suelo vigente hasta julio de 2007, Ley 6/1998, de 13 de abril sobre régimen del suelo y valoraciones (Apartado 2 según redacción dada por el artº 1.1 de la Ley 10/2003, de 20 de mayo).

2 Como afirma uno de los últimos informes de Ecologistas en Acción “este tsunami urbanizador arrasa con todo... La declaración de espacio natural protegido ya no es garantía de supervivencia, los gobiernos autónomos modifican los límites y revisan la normativa...” (el subrayado es mío). *Informe Banderas Negras 2007. Metástasis costera*.

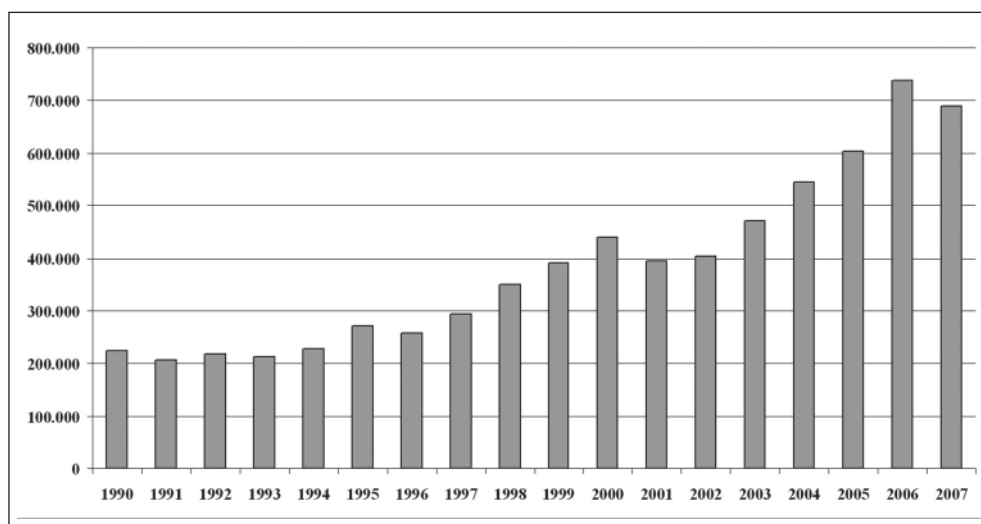


mos encontramos con un incremento del consumo de suelo debido a procesos de artificialización de más de 50 %. Por el contrario, la superficie agrícola ha disminuido un 4 % entre 1987 y 2000 y las zonas forestales también han decrecido 6,7 % en el mismo plazo de tiempo. El informe atribuye la responsabilidad de estos hechos al "aumento desmedido de las viviendas proyectadas por año (que) se enmarca dentro de una expansión extraordinaria del mercado inmobiliario que ha multiplicado por seis su volumen en diez años".

La ampliación de las áreas artificiales en los municipios de la costa española en el período de referencia ha sido 27,9 %, según los cálculos realizados por el OSE a partir de los datos del proyecto Corine Land Cover. En muchas ocasiones, la artificialización se ha producido en la franja de Dominio Público Marítimo Terrestre, protegida en teoría por la Ley de Costas (Ley 22/88 de 28 de julio de 1988), a causa del retraso con que se están realizando los deslindes. Como se insistía ya en el Informe del OSE de 2006, los desarrollos urbanísticos sin una adecuada planificación están afectando principalmente a las zonas litorales, además de los crecientes impactos en las zonas de montaña, donde se está produciendo en los últimos años un crecimiento acusado del número de segundas residencias, lo que lleva implícito las pertinentes actuaciones de urbanización y de construcción de infraestructuras de transporte.

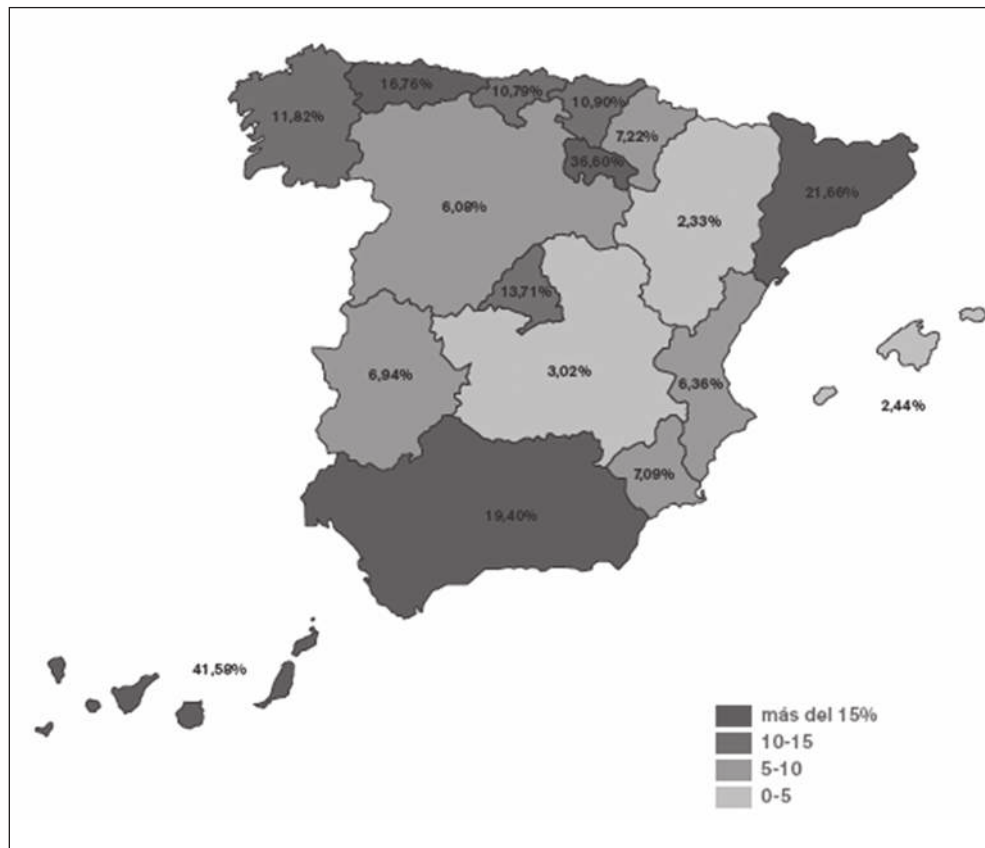
El reciente informe de la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA), *Urban sprawl in Europe —the ignored challenge—* (*La expansión urbana descontrolada —un desafío que Europa ignora—*), muestra que muchos problemas medioambientales del continente tienen su origen en la expansión urbana descontrolada, calificativo que aplica al fenómeno cuando la tasa de cambio del uso del suelo supera la tasa de crecimiento demográfico. En nuestro país, según el informe *Sostenibilidad en España 2007*, también del OSE, se han construido

Figura 3  
LICENCIAS CONCEDIDAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS, 1990-2007



Fuente: Ministerio de Fomento. Elaboración propia.

Figura 4  
SUPERFICIE PROTEGIDA POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS (%)



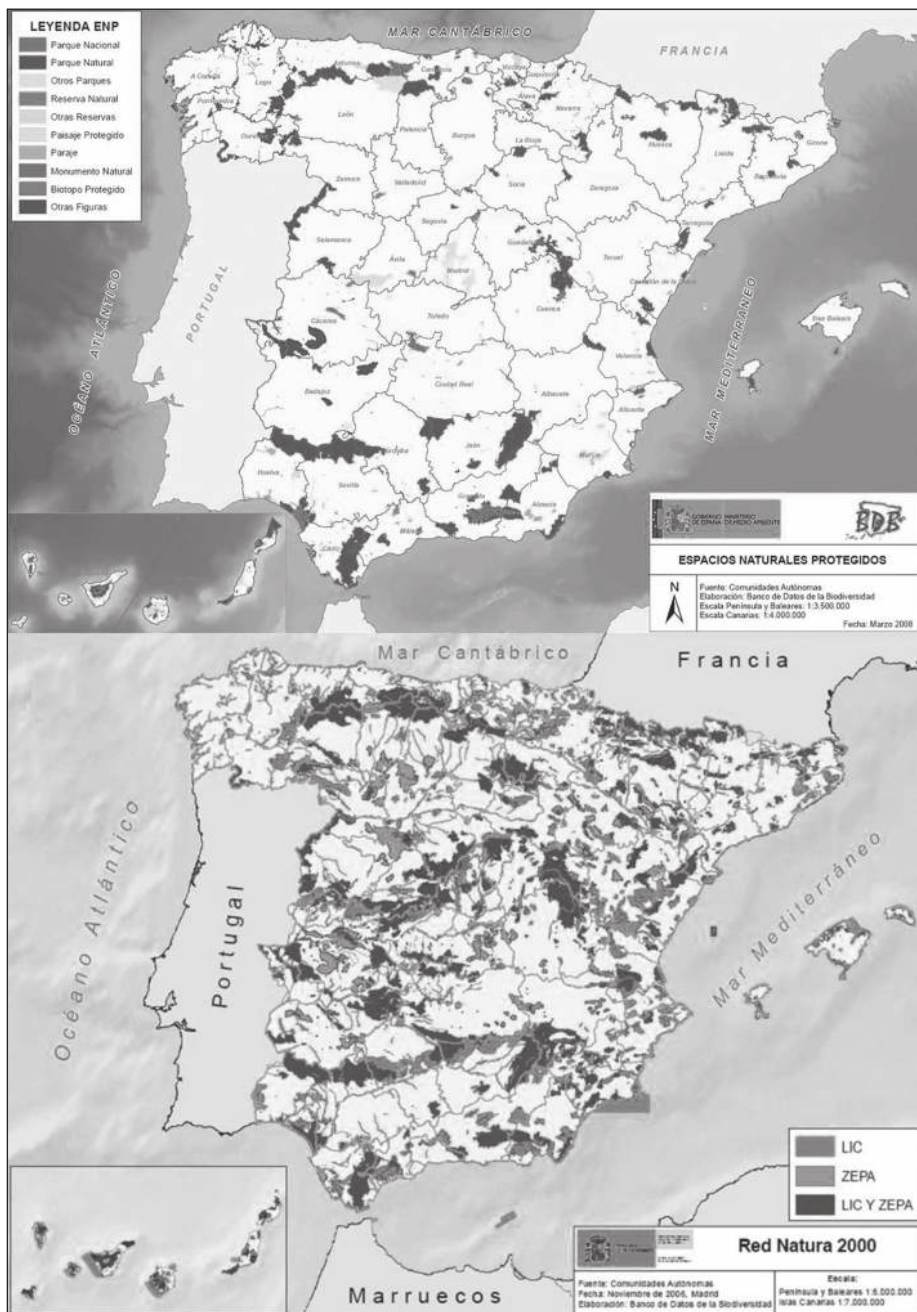
Fuente: Europarc, Anuario 2005.

casi 5,5 millones de nuevas viviendas entre 1998 y 2006, 58 % más que los casi 3,5 millones de hogares creados en el mismo periodo de tiempo.

La elaboración de los datos proporcionados por el Ministerio de Fomento nos permite añadir que en todo el territorio español se han concedido licencias para construir casi 7 millones de viviendas entre 1990 y 2007, ambos inclusive, que representan algo más del 40 % del parque viviendas censado en 1991; según los mismos datos, la construcción de ese ingente número de viviendas ha consumido 1.379.695 de miles de m<sup>2</sup> de superficie<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Ministerio de Fomento, Estadísticas de Edificación y Vivienda, Licencias municipales de obra 1990-2007. El crecimiento inmobiliario más fuerte se ha producido con fecha posterior al año 2000: un 80 %, aproximadamente 3.600.000 viviendas, de las iniciadas entre 1998 y 2006 tienen fecha de inicio a partir de 2000.

Figura 5  
LA RED DE ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS EN ESPAÑA



Fuente: Ministerio de Medio Ambiente.

El sector de la construcción ha estado batiendo marcas durante casi diez años, de 1997 a 2007, y esta circunstancia se ha traducido en una dispersión territorial incontrolada del parque inmobiliario, que ha sido, sin duda, uno de los principales instrumentos de urbanización del espacio rural y natural, protegido o no; de una forma directa, pero también indirectamente a través de la construcción de las infraestructuras y equipamientos de todo tipo con que se está dotando a las nuevas áreas urbanizadas. A estos procesos hay que sumar algunas actividades que suponen un gran impacto sobre el territorio por las implicaciones urbanísticas asociadas que conlleva, como es el caso de los campos de golf.

En otro orden de cosas, y tomando también como referencia los informes anuales del OSE, tanto el número de espacios naturales protegidos como la superficie protegida total han aumentado significativamente durante los últimos años. En 2007 se contabilizan 1.117 espacios naturales protegidos que ocupan 5,1 millones de ha (10,2 % de la superficie española), si bien muchos de ellos aún carecen de las oportunas herramientas de planificación y gestión (PORN y PRUG) y de los recursos materiales y humanos pertinentes. Una situación que ha sido puesta de manifiesto por varios autores que resaltan el hecho de que “durante los últimos veinticinco años, se haya producido un formidable incremento y reforzamiento de los Espacios Protegidos, fundamentalmente en relación con los instrumentos de protección medioambiental.” (Troitiño et alii, 2005).

Esta expansión, aparte de las motivaciones conservacionistas *stricto sensu*, parece responder también al interés por hacer de los espacios naturales protegidos, y del patrimonio natural en general, un motor eficaz de desarrollo territorial (Voth, 2007); lo que entra en contradicción aparente con la agresión continua que sufren esos mismos espacios y con el hecho de que la conservación de la naturaleza sea percibida, o presentada por algunos sectores interesados, como un obstáculo al desarrollo. Máxime cuando, como ocurre con gran frecuencia, un elevado porcentaje de espacios protegidos están ubicados en áreas que sufren dinámicas territoriales regresivas<sup>4</sup>.

Hace aproximadamente un año, en el contexto de la denuncia del urbanismo “salvaje” y “depredador” durante la precampaña de las elecciones municipales, un medio de comunicación nacional se hacía eco de la presión que sufren los espacios naturales protegidos<sup>5</sup>. En la introducción del artículo se ponía, a mi entender, el dedo en la llaga al señalar las motivaciones, el valor turístico añadido, sugerir los mecanismos de desprotección utilizados, el apoyo de las administraciones públicas, y apuntar la justificación, esgrimida hasta la saciedad, del crecimiento económico y del freno a la despoblación para encubrir las verdaderas motivaciones. Los casos que aporta el informe como ejemplos corresponden a diferentes figuras de protección, representan diversas formas de agresión y distintos procedimientos de actuación y se distribuyen por todo el territorio español, tanto en el interior como en el litoral, con preferencia de esta área de localización: el Parque Natural Barranco del río Dulce

---

4 Sirva como un ejemplo reciente, entre muchos otros, el rechazo de los vecinos de Cervantes y Navia al proyecto la Xunta de Galicia de declarar como Parque Natural la Sierra de Os Ancares, donde una filial de Endesa pretende construir un pantano alegando una concesión de la etapa franquista. La Asociación para A Defensa Ecolóxica de Galiza (ADEGA) por el contrario, considera que la medida puede paliar la despoblación de la comarca. El País, 17/03/2008.

5 “El urbanismo depredador. El ladrillo cerca 10 parques naturales”, El País, 05/03/2007.



(Guadalajara), el Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares (Madrid), el Parque Natural de las Dunas de Liencres (Cantabria), el Parque Natural de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre (Palencia), el Parque Natural de Cala d'Hort de Ibiza y el de la Península de Llevant de Mallorca (Baleares), los Parques Naturales de El Hondo y de las lagunas de La Mata y Torrevieja (Alicante), el Parque Natural de Majona situado en los límites del Parque Nacional de Garajonay (Isla de la Gomera, Tenerife), el Parque Natural de Cabo de Gata (Almería), el Parque Natural de Cazorla, Segura y las Villas (Jaén) y el Parque Nacional de Doñana (Huelva). Aunque la relación no es exhaustiva y el número de los casos reales multiplica varias veces el de los expuestos, la selección resulta muy acertada incluso desde un enfoque clasificatorio.

## II. DESPROTECCIÓN POR LEY

Comunidades Autónomas como Murcia, las Islas Baleares o Castilla y León han desprotegido legalmente, a través de diferentes procedimientos, decenas de miles de hectáreas de suelo del interior de sus espacios naturales con el objetivo de facilitar la urbanización.

El caso más espectacular es el de la Región de Murcia donde la modificación de la Ley autonómica del Suelo 1/2001, que considera urbanizable todo el territorio que no esté estrictamente protegido, supuso la desprotección de unas 15.000 ha; la mayor parte en terrenos litorales entre Cartagena y Águilas, que se convirtieron automáticamente en suelos urbanizables. Esta actuación, sin precedentes, está recurrida ante el Tribunal Constitucional y todavía pendiente de resolución en tanto que los proyectos urbanísticos siguen en pie<sup>6</sup>.

En realidad, hay quienes interpretan, con bastante verosimilitud, que la desprotección de tales espacios no fue más que el primer paso de una larga secuencia que ha desembocado en el proyecto de Marina de Cope, cuyo propósito final es la construcción de una nueva ciudad a semejanza de Marina d'Or, el *resort* de Oropesa del Mar (Castellón) tomado como modelo de referencia. El proyecto ha sido declarado por el Gobierno murciano Actuación de Interés Regional, lo que, entre otras cosas, entraña la potestad de expropiar directa y urgentemente; la declaración de Actuación de Interés Regional también está recurrida ante el Tribunal Superior de Justicia de Murcia.

Considerado como el más colosal del litoral mediterráneo, el proyecto murciano afecta a un área de más de 2.156 ha, situada sobre 6 Km. de costa, de las que 1.843 ha corresponden al área desprotegida en 2001. Unas 700 ha de este territorio son terrenos considerados Hábitats de Interés Comunitario, previamente integrantes del Parque Regional Cabo Cope y Puntas de Calnegre y descatalogados por la norma antedicha. En este territorio se pretende construir a lo largo de 15 años un complejo de 9.000 viviendas con capacidad para más de

---

6 En 2001, finalizando la tramitación de Ley del Suelo de la Comunidad de Murcia, el Partido Popular introdujo una enmienda aparentemente técnica (Disposición Adicional 8ª), pero de gran trascendencia cuyo texto decía que "*Los límites de los Espacios naturales protegidos de Murcia se entenderán ajustados a los límites de los Lugares de Importancia Comunitaria*". La norma, aparentemente intrascendente, de hecho reducía los espacios protegidos de Murcia a los espacios naturales que quedaban definidos como Lugares de Importancia Comunitaria. En la práctica eso suponía desproteger una superficie de más de 14.000 ha en gran parte de la cual ya había proyectos urbanísticos en marcha.

60.000 personas, 22 hoteles con 20.000 plazas hoteleras, 5 campos de golf, un campo de críquet, un club hípico, un estadio de fútbol, un centro cívico, un Centro de Alto Rendimiento de gestión privada con 10 campos de fútbol, un velódromo y 10 zonas de tenis, una marina de 28 ha con 2.000 puntos de amarre e, incluso, una desalinizadora propia ya que se calcula que las necesidades de suministro de agua ascenderán a unos cinco hm<sup>3</sup> anuales<sup>7</sup>; como justificación, se afirma que en este complejo se dará empleo a unos 3.000 trabajadores.

Los municipios de Lorca y Águilas, en los que se localizan los terrenos afectados, apoyaron el plan hasta el punto de que el Plan General de Ordenación Urbana de Águilas consolidó la desprotección del Parque Regional Cope-Calnegre, iniciada por el Gobierno Regional en 2001, además de recalificar el paraje de La Zerrichera (ZEPA y LIC de la Sierra de Almenara), donde se proyecta otro gran desarrollo urbanístico. Por el contrario, la asociación Prolitoral, que agrupa a Ecologistas en Acción, la Asociación de Naturalistas del Sureste y una asociación de vecinos, recurrió al Tribunal Superior de Justicia de Murcia el decreto de urbanización. Al procedimiento se sumó en noviembre de 2006 el abogado del Estado, lo que significa que el Gobierno central también se opone a la desprotección.

En el año 2004 el ejecutivo murciano se propuso desproteger cerca de 100 ha del Parque Regional de Calblanque para ceder el terreno a la empresa Portman Golf, SA. Para posibilitar el proceso, la Consejería de Medio Ambiente remitió a la Comisión Europea una propuesta para excluir las laderas de Monte de Las Cenizas y Peña del Águila, que miran a la bahía de Portman, del espacio protegido, declarado Lugar de Importancia Comunitaria dentro de la Red Natura 2000; la Comisión Europea denegó la posibilidad de modificar los límites del Parque y en 2006 el Gobierno regional, sorprendentemente, anunció el inicio de los trámites para lograr el reconocimiento por parte de UNESCO del Parque Regional de Calblanque como Reserva Mundial de la Biosfera Marítimo-Terrestre.

La Ley del Suelo de 2001 derogó también la Ley de Protección y Armonización de los Usos del Litoral del Mar Menor, lo que supuso favorecer la urbanización de todo el perímetro de la laguna costera. Se abrieron así las puertas para la urbanización de toda la superficie situada al Sur del Mar Menor, lo que ya ha propuesto el Ayuntamiento de Cartagena en el avance del nuevo Plan General Municipal de Ordenación. La mayor parte del área estaba clasificada como Suelo No Urbanizable de Protección del Mar Menor en el anterior Plan General Municipal de Ordenación de Cartagena. El nuevo plan clasifica como suelo urbanizable una zona protegida, que debería ser suelo no urbanizable, e ignora el estatus de protección otorgado a la propia laguna y a sus humedales terrestres (ZEPA, LIC, ZEPIM, Ramsar). Posteriormente, en el año 2004, el Gobierno murciano planteó la modificación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de los Espacios Abiertos, Islas e Islotes del Mar Menor y Cabezo Gordo para permitir la edificación y las instalaciones deportivas, como

---

7 El Promotor del proyecto, que contempla una inversión de 4.000 millones de euros, es el "Consortio Turístico Marina de Cope", compuesto por el Gobierno Regional de Murcia y los Ayuntamientos de Águilas y Lorca. Además están implicadas dos empresas norteamericanas, Landmark Developments of Spain, S.L. y Edward D. Stone and Associates Inc. con más de 40 años de experiencia y con *resorts* en su haber como el Hyatt de Aruba o el Ritz de San Juan de Puerto Rico, además del diseño del campo de golf de Cayo Oeste, en el que se disputa el PGA Tour de los Estados Unidos.

campos de golf, dentro de los espacios protegidos. En la actualidad está prevista la construcción de decenas de miles de viviendas junto al espacio protegido del Mar Menor.

Uno de los proyectos más controvertidos en esta área, también en el término de Cartagena, es el Plan Parcial Novo Cartago, que plantea la realización de una de las mayores urbanizaciones del litoral de la Región de Murcia sobre terrenos situados entre San Ginés de la Jara y El Algar. El proyecto de Novo Carthago abarca 567 ha y dispone la construcción de unas 10.000 viviendas para 30.000 habitantes, varios hoteles con 1.500 plazas, amplias zonas deportivas y de esparcimiento y 2 campos de golf de 18 hoyos con una inversión aproximada de 1.000 millones de euros. Cuando se realizó la presentación del proyecto, en junio del 2003, el suelo que abarcaba la promoción era no urbanizable y una parte poseía diversos grados de protección. Tal es el caso del espacio natural del Saladar de Lo Poyo, ubicado dentro del Espacio Protegido de los Espacios Abiertos del Mar Menor cuyo Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) proponía mantener la protección para la zona de uso intensivo y paisaje agrario. Sin embargo, en fechas coincidentes con la presentación del proyecto, se expuso en información pública el nuevo PORN en el que se admitía la posibilidad de urbanizar los terrenos agrícolas de Novo Carthago. Inmediatamente después la Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia de Murcia abrió de oficio diligencias sobre la recalificación de terrenos y aprobación del proyecto urbanístico de Novo Carthago.

Esta intrusión en el espacio protegido sirvió de precedente para otro proyecto en Lo Poyo que se apoya en la recalificación realizada en 2005 por el Ayuntamiento de Cartagena, con el beneplácito del Gobierno autonómico, para construir una urbanización con campo de golf. Los dos proyectos urbanísticos estaban estrechamente vinculados hasta el punto de que el representante legal de las empresas que compraron Lo Poyo lo era también de un grupo de empresas propietarias de parte del proyecto urbanístico de Novo Carthago, Montemayor del Mar Menor, S.L.

El asunto llegó al Tribunal Superior de Justicia de Murcia que dejó sin efecto las resoluciones del Gobierno regional por falta de un estudio de impacto medioambiental. Al mismo tiempo, la Unión Europea reclamó la devolución de los créditos Life Nature concedidos para la conservación de los humedales de Lo Poyo y los saladares del Guadalentín por los reiterados incumplimientos del Gobierno regional sobre la protección de estos espacios naturales. Tras muchos recursos y sentencias en contra, finalmente el Ayuntamiento de Cartagena presentó otro proyecto con un nuevo informe de impacto ambiental y aprobó una urbanización de 5.000 viviendas en el humedal. En abril de 2006, con la trama marbellí en plena ebullición, saltó a los medios de comunicación que los propietarios, que habían adquirido los terrenos en 2004, están vinculados directamente con el principal imputado de aquella. Ante la alarma social creada, el presidente de la Comunidad Autónoma anunció en la Asamblea Regional que en Lo Poyo "no se va a poner ni un ladrillo"<sup>8</sup>.

Otro caso significativo es el de La Zerrichera, en la Sierra de Almenara en el municipio de Águilas, un proyecto presentado en abril de 2006 previa la modificación del Plan General de Ordenación Urbana para permitir la construcción de más de 4.000 viviendas, un hotel de lujo y un campo de golf gracias a la recalificación de 2,5 millones de m<sup>2</sup> de suelo, una parte

---

8 Vegamedia Press, 26/10/2006, La Verdad, 11/11/2006, 05 y 06/12/2006, El País, 25/03/2007 y 13/04/2007.

del cual es un área protegida y, por tanto, no urbanizable, como Zona de Especial Protección para las Aves (ZEPA) y Lugar de Interés Comunitario (LIC) integrada en la Red Natura 2000; motivo este último por el que se decidió pedir a la Unión Europea que paralizase el proyecto de urbanización que, además, cuenta con informes contrarios de la Consejería de Medio Ambiente.

Con anterioridad, el Gobierno de la Región de Murcia había pedido la desclasificación de estos terrenos a la Comisión Europea. También la empresa urbanizadora, el Grupo Inversor Hispania, se dirigió a la Comisión para pedirle la modificación de los límites del LIC y ZEPA de la Sierra de Almenara. A pesar de que en agosto de 2004 la Dirección General del Medio Natural emitió un informe contra el cambio de uso de La Zerrichera, en octubre de 2005 la Dirección General de Calidad Ambiental dio su visto bueno al cambio, justo dos días antes de que el pleno municipal aprobara la recalificación. En febrero de 2006, la Comisión de Coordinación de Política territorial de la Consejería de Obras Públicas estudió la modificación del Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) de Águilas referida al paraje de La Zerrichera y consideró que, desde el punto de vista urbanístico, la propuesta planteada por el Ayuntamiento de Águilas era viable.

La Comisión Europea abrió un expediente informativo sobre el Lugar de Interés Comunitario (LIC) del paraje de La Zerrichera y, casi al mismo tiempo, el fiscal jefe del Tribunal Superior de Justicia de Murcia se querelló contra cinco cargos del Gobierno regional (entre ellos la ex directora general del Medio Natural, el director general de Calidad Ambiental y el jefe del Servicio de Calidad Ambiental de la Consejería de Industria y Medio Ambiente y presidente de la Comisión Técnica de Impacto Ambiental) por presuntos delitos de prevaricación administrativa, falsedad en documento oficial, negociaciones prohibidas a los funcionarios públicos, tráfico de influencias y cohecho, al aprobar el expediente de reclasificación. Tras la apertura de la investigación por parte del fiscal, el Gobierno autónomo paralizó el proyecto de La Zerrichera y devolvió al Ayuntamiento de Águilas el avance del plan parcial que permitía las obras. Unos meses más tarde, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia adoptó la decisión de paralizar de forma cautelar la resolución del anterior Consejero de Obras Públicas del Gobierno murciano que permitía construir en un paraje protegido.

También en 2004 el Ejecutivo murciano aprobó por decreto las Directrices de Ordenación del Litoral que, además de invadir competencias estatales en materia de Dominio Marítimo-Terrestre y Dominio Público Hidráulico, consideran como urbanizable buena parte de la superficie incluida en el Parque Regional de Cabo Cope y Puntas de Calnegre, descatalogada previamente, pese a que dicha disposición está recurrida ante el Tribunal Constitucional. En el ámbito de estas Directrices, el suelo urbano, urbanizable o apto para urbanizar asciende a 85.849 ha, 47 % del total; una superficie que permitirá construir, incluso con desarrollos muy dispersos y de baja densidad, unas 800.000 viviendas a lo largo de 30 años, accesibles por tierra gracias a una nueva autopista de peaje entre Cartagena (Murcia) y Vera (Almería), y por aire mediante un nuevo aeropuerto.

Las Directrices apenas hacen referencia a la Red Natura 2000 e ignoran la normativa de los espacios protegidos por la Ley 4/92, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia. No se realiza ninguna referencia a los PORN existentes o aprobados inicialmente, siendo esta ausencia, y el no reconocimiento de la prevalencia de los PORN sobre

el planeamiento urbanístico, una de sus deficiencias más graves porque conculca la legislación básica del Estado. Pero, además, las Directrices avalan, y directamente promueven, la ocupación de importantes áreas incluidas en zonas LIC y ZEPA con actuaciones como la construcción de puertos deportivos y de la autopista de peaje Cartagena-Vera. Las categorías de protección establecidas por las propias Directrices son tan débiles que los suelos protegidos apenas se diferencian de los no protegidos<sup>9</sup>.

Tras las actuaciones expuestas y los proyectos urbanísticos que sustentan hay, como era previsible, muchos intereses en juego. Iberdrola poseía una parte del terreno de Marina de Cope, en el que proyectó una central nuclear hace 25 años, el 40 % del cual vendió en 2004 a Cajamurcia, Bancaja y Caja Castilla Mancha. La constructora Aucosta (Ploder, Caja de Ahorros del Mediterráneo, Autopistas del Sureste, FCC y Unicaja, entre otros) ha invertido 650 millones en 114 Km. de la autopista de peaje entre Cartagena y Vera. La vía, construida para articular todos estos desarrollos urbanísticos, se abrió al tráfico a finales de marzo de 2007 sin inauguración oficial; la concesionaria preveía el paso de 7.000 vehículos en su primer año y unos 30.000 dentro de 30 años. Por las mismas fechas el Gobierno murciano adjudicó la construcción de un aeropuerto a Sacyr, Cajamurcia y Grupo Fuertes, entre otros.

Una de las últimas actuaciones del Gobierno murciano para apuntalar el proceso de desprotección ha sido la presentación por la Consejería de Industria y Medio Ambiente, en mayo de 2007, del anteproyecto de Ley de Conservación de la Naturaleza y el Paisaje de la Región de Murcia para unir varias leyes medioambientales en una sola de ámbito regional. Según la opinión de las organizaciones ecologistas, el anteproyecto permite la modificación o desaparición de 11 de los 19 espacios protegidos existentes en la Región y se propone la disminución drástica del rango de protección para los restantes.

Un modelo similar al murciano ha sido aplicado en las Islas Baleares entre 2003 y 2007. Aunque pueda parecer insólito, el Gobierno balear presidido por el ex ministro de Medio Ambiente, Jaime Matas, modificó o suprimió algunas de las medidas de protección que el Gobierno anterior había puesto en práctica. Entre otras, disminuyó la protección de los espacios naturales rebajando sus figuras de protección, a raíz de lo cual muchos de ellos se convirtieron en verdaderos "objetos de deseo" para la construcción de nuevas urbanizaciones.

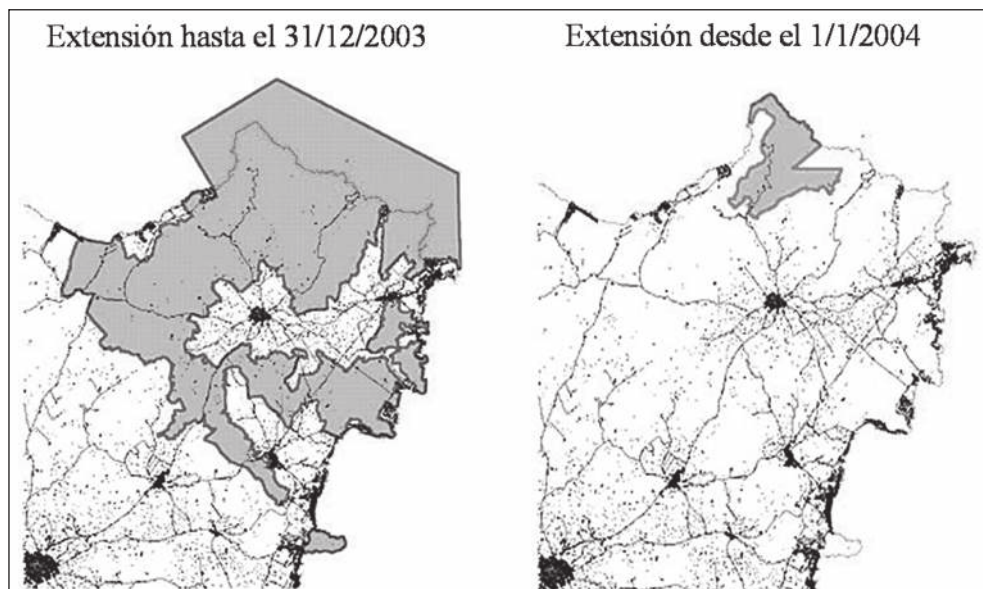
El proceso comenzó por dos espacios naturales protegidos la mayor parte de cuyos terrenos se consideró que procedían de "confiscaciones", el Parque Natural de Cala d'Hort-Es Vedrá de Ibiza y el Parque Natural de la Península de Llevant de Mallorca.

En 2003, a través de dos disposiciones adicionales de la Ley de Acompañamiento a los Presupuestos, se desprotegeron 22.469 ha del Parque Natural de la Península de Llevant (Mallorca) y del de Cala d'Hort (Ibiza) que representaban más del 90 % de su superficie y que pasaron a ser urbanizables. El Parque Natural de la Península de Llevant pasó de tener 21.507 ha (16.232 ha de superficie terrestre y 5.275 ha de superficie marina) a estar únicamente constituido por las 1.586 ha de dos fincas públicas de Aubarca ya que se excluyeron del parque las propiedades privadas.

---

<sup>9</sup> En 2006 se llevó a cabo una Iniciativa Legislativa Popular (ILP) en Defensa de la Protección de los Espacios Naturales en la Región, que consiguió llevar a la Asamblea Regional una propuesta de derogación de la Ley del Suelo y las Directrices de Ordenación del Litoral. La mayoría de la Cámara rechazó la ILP con 25 votos en contra.

Figura 6  
EVOLUCIÓN DEL PARQUE NATURAL DE LA PENÍNSULA DE LLEVAN (MALLORCA)



Fuente: Grup Balear d'Ornitologia i Defensa de la Naturalesa (GOB).

Por el mismo procedimiento, el Parque de Cala D'Hort, un territorio calificado como LIC, ha visto reducido su tamaño 2.774 ha a 0,5 ha correspondiente a la parcela del yacimiento arqueológico de Ses Païsses<sup>10</sup>. Al mismo tiempo, el Gobierno balear levantó la moratoria de campos de golf, lo que permitiría la construcción del polémico campo de golf de Cala d'Hort además de las unas 1.000 plazas turísticas proyectadas en el área.

La aprobación de la Ley de Conservación de los Espacios Naturales de Baleares es considerada asimismo como un paso más en la rebaja de la protección ambiental generalizada que vivió el archipiélago balear. El instrumento fundamental de desprotección fue la supeditación de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) a las normativas urbanísticas, contraviniendo la prohibición expresa de la legislación estatal vigente en materia de protección ambiental (Leyes 40 y 41/1997 que modifican la Ley 4/1989)<sup>11</sup>.

Como una muestra, entre muchas otras, de esta actitud, sirva el hecho de que el propio Plan Territorial de Mallorca incluyese como suelos urbanos y edificables 70.000 m<sup>2</sup> de una zona húmeda en Pollença, L'Ullal, que había sido incluida dentro de las zonas húmedas de pequeño tamaño a proteger. También en Mallorca, el Gobierno de Jaume Matas anuló una

<sup>10</sup> "La urbanización desaforada y la pérdida de espacios naturales amenazan a la mayor de las Pitiüses" *La Vanguardia*, 22/07/2007.

<sup>11</sup> Artículo 19.2. "Los Planes Rectores prevalecerán sobre el planeamiento urbanístico. Cuando sus determinaciones sean incompatibles con las de la normativa urbanística en vigor, ésta se revisará de oficio por los órganos competentes".

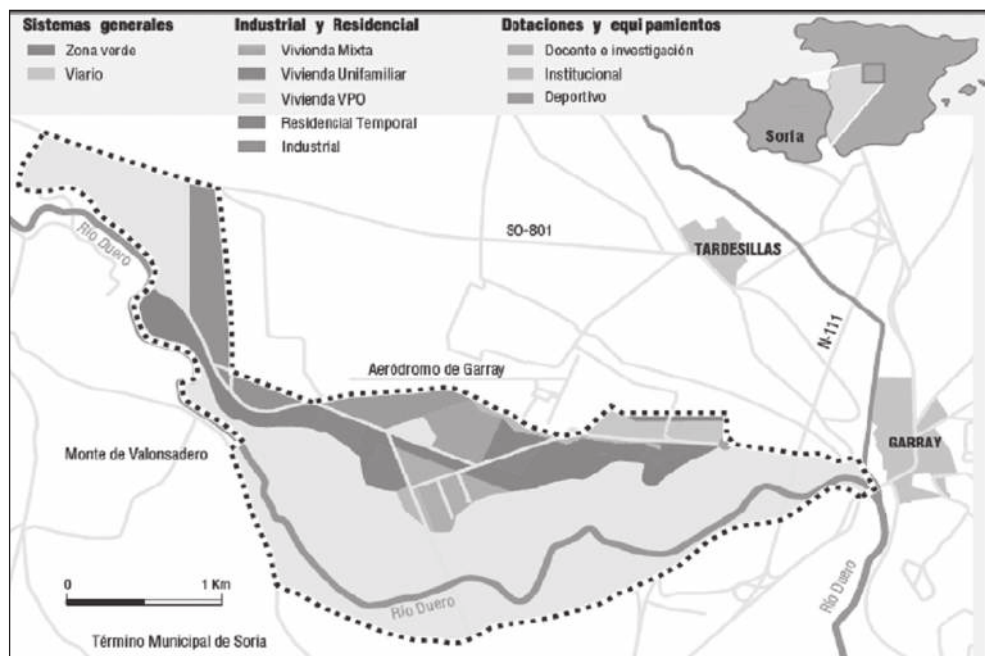
ampliación del Parque Natural de S'Albufera, uno de los humedales más importantes de la isla, para no bloquear la construcción de un campo de golf en Son Bosc, a pesar de la existencia de informes técnicos a favor de incluir estos terrenos en el Parque Natural.

En la zona cercana a Es Trenc-Salobrar, un área natural de especial interés y la playa virgen simbólica por excelencia de la protección de Baleares, se han tramitado varias urbanizaciones con una capacidad para albergar a 5.000 habitantes y se ha proyectado construir un balneario. En este mismo lugar, en Ses Covetes, se construyeron en 1994 varias decenas de apartamentos dentro de la franja de servidumbre de protección de los 100 m, por lo tanto, según la Ley de Costas, en zona no edificable. Desde entonces el Gobierno ha interpuesto una serie de denuncias que han conseguido paralizar las obras, pero el Ayuntamiento de Campos, municipio en el que se localiza el lugar, ha invertido una elevada suma de dinero en la interposición de recursos para evitar la demolición de los apartamentos.

Para obtener resultados similares, el Gobierno autonómico de Castilla y León ha utilizado procedimientos algo diferentes. En 2004 la Junta de Castilla y León desprotegió parte del pinar de Navas del Marqués (Ávila) y en 2007 aprobó por ley una urbanización en terreno protegido en Soria, con el nombre paradójico de Ciudad del Medio Ambiente.

En las Navas del Marqués, un municipio situado a 40 Km. de la capital de la provincia, Ávila, y en el límite con la Comunidad Autónoma de Madrid, se pretendía construir una urbanización de 1.600 viviendas, con el nombre de Ciudad del Golf, en unas 210 ha califica-

Figura 7  
LA CIUDAD DEL MEDIO AMBIENTE (SORIA)



Fuente: Proyecto de urbanización.

das como Zona de Especial Protección para las Aves (ZEPA) y Lugar de Interés Comunitario (LIC). Tras varias acusaciones de prevaricación por parte de algunos grupos ecologistas, el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León declaró ilegal la recalificación y anuló el proyecto en 2006. Pese a estos dictámenes, el constructor continuó la tala de más de 2.000 pinos hasta que, en octubre de ese mismo año, el alcalde de Navas se vio obligado a paralizar la corta. El caso de las Navas del Marqués puede considerarse modélico por la complejidad que presenta el proceso, que se prolonga desde 2001 a 2007, en el que se superponen y solapan todo tipo de actuaciones irregulares, ilegales y presuntamente delictivas<sup>12</sup>.

La Ciudad del Medio Ambiente es un proyecto de construcción de un complejo de 800 chalets y un parque empresarial que se pretende edificar en el espacio protegido del Soto de Garray (Soria) perteneciente a la Red Natura 2000. El plan comprende un total de 552 ha, un tercio de las cuales se van a urbanizar y edificar para acoger a cerca de 4.000 personas, que vivirán y trabajarán en las empresas de “alta cualificación” que está previsto que se instalen allí. El proyecto, que llevaba tres años gestándose, se aprobó por la vía de urgencia, sin enmiendas, en el último punto del orden del día del postero pleno de la legislatura, antes de la disolución de las Cortes previa a las elecciones, con la mayoría absoluta a favor del partido gobernante y la oposición tajante del resto de las fuerzas políticas. El Gobierno central ha remitido el asunto a la fiscalía especial contra los delitos ambientales<sup>13</sup>.

Previamente, en diciembre de 2006, el Boletín Oficial de Castilla y León había publicado una modificación, aparentemente nimia, de la Ley de Ordenación del Territorio de Castilla y León por la que se alteraba un artículo de la norma para tramitar como leyes “los planes o proyectos regionales de excepcional relevancia para el desarrollo social o económico”; menos de un mes después, el Consejo de Gobierno aprobaba la ley de la Ciudad del Medio Ambiente<sup>14</sup>.

A pesar de que el caso de la Ciudad del Medio Ambiente se pretendió desconectar del de las Navas del Marqués, no parece descabellada la hipótesis de que aquél sirvió de referencia para evitar cometer de nuevo en los siguientes los mismos errores que condujeron a su fracaso, sobre todo la posibilidad de intervención de las instancias judiciales que habían

---

12 El proceso judicial se ha puesto en marcha en enero de 2008 con la comparecencia de 15 nuevos implicados. Áviladigital, 10/01/2008. Las Navas del Marqués y Marbella son algunos de los asuntos que la Fiscalía de Medio Ambiente destaca en la memoria anual por la “enorme repercusión social a nivel nacional”. Áviladigital, 19/06/2007.

13 Se iban a celebrar elecciones municipales y autonómicas y estaba a punto de aprobarse la Ley del Suelo estatal que impediría la recalificación injustificada de los espacios protegidos. Aunque se propusieron localizaciones alternativas, las autoridades implicadas se negaron a hacerlo puesto que, según declaraciones del Presidente de la Diputación de Soria, “la ubicación definitiva en el Soto de Garray se eligió porque había un único propietario de la mayor parte de las 500 hectáreas, en este caso Caja Duero.” (El subrayado es mío). El Heraldo de Soria, 16/03/2007.

14 El consejero de Medio Ambiente afirmó que este proyecto “es un ejemplo a nivel mundial de lo que es el desarrollo sostenible”. El Norte de Castilla, 14 y 15/03/2007. Aunque no se pidió ni su valoración ni su opinión sobre la Ciudad del Medio Ambiente, el Instituto del Paisaje, organismo creado por la Fundación Duques de Soria (FDS), consideró que era su “obligación ética” redactar un informe, en este caso, de carácter interno y privado. El preámbulo de dicho estudio es contundente: “Se implantará un paisaje sustitutorio y lógicamente, de valoración aún dudosa, en un ámbito de indudables valores naturales, protegido como ribera sobresaliente por la Comunidad Autónoma y como LIC (Lugar de Interés Común)”. El Heraldo de Soria, 11/07/2007.



abortado el proyecto de Las Navas. Con el agravante añadido de que tal procedimiento se quiere utilizar como precedente de otros similares<sup>15</sup>.

Los dos casos reseñados, aun siendo los más relevantes y conocidos, no son los únicos ejemplos de desprotección legal de los espacios naturales en la Comunidad castellano-leonesa. En el municipio de Santa María del Cubillo, también de la provincia de Ávila, se proyecta la construcción de 2.100 viviendas en tres planes parciales diferentes, de los cuales el único aprobado, el de El Castillo en el Campo Azálaro, fue denunciado en 2002 ante la Comisión Europea por situarse en un área con denominación ZEPA y LIC, y por el peligro de contaminación que suponía para las aguas de los embalses Voltoya y Serones, los dos que abastecen de agua a la capital abulense. A pesar de las denuncias, las obras se iniciaron ilegalmente en el verano de 2007<sup>16</sup>.

En Villanueva de Gómez, un pueblo de 143 habitantes, también de la provincia de Ávila, se ha autorizado la construcción de una urbanización con cerca de 7.500 viviendas y un complejo deportivo con 3 campos de golf, a partir de un proyecto „plagado de irregularidades” que implica la destrucción de entre 700 y 800 ha de pinar; es, además, un espacio en el que anida el águila imperial ibérica, que está catalogada como especie en peligro de extinción<sup>17</sup>.

Una de las últimas actuaciones del Gobierno castellano-leonés en el sentido de favorecer la ausencia de protección legal para espacios de alto valor natural y con gran presión urbanística ha sido la reciente decisión de la Junta de Castilla y León de no proteger la vertiente septentrional de la Sierra de Guadarrama a través de su declaración como Parque Nacional. Y ello a pesar de que las Cortes castellano-leonesas habían aprobado por unanimidad, hace más de seis años, una resolución instando a su Gobierno a dar los pasos legales precisos para la declaración de la Sierra de Guadarrama como Parque Nacional. En cumplimiento de esa resolución la Junta emitió pocos meses más tarde, las órdenes de inicio de elaboración del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) de su vertiente, aunque sin ningún resultado<sup>18</sup>.

En Cataluña, varios colectivos ecologistas han presentado 500 alegaciones al plan especial para la ampliación del área esquiable de la estación de Baqueira Beret, ya que se encuentra en una zona incluida en el Plan de Espacios de Interés Natural de la Generalitat (PEIN). Ante las presiones ejercidas, la Generalitat decidió autorizar la ampliación de la estación de esquí hacia el valle d'Àrreu con un ligero recorte sobre las pretensiones de sus promotores. Esta decisión obligó a revisar y modificar una propuesta elaborada por la Generalitat en 1996, en la que se incluía el valle en la futura Red de espacios protegidos Natura 2000. El, entonces, Conseller de Medio Ambiente anunció la creación del Parque Natural del Alto Pirineo para hacer compatibles la práctica del esquí y la preservación de la biodiversidad; un proyecto que

---

15 En palabras de la entonces Vicepresidenta de la Junta de Castilla y León y actual Consejera de Medio Ambiente, “ No será el último, les guste o no”. El Norte de Castilla, 14 y 15/03/2007.

16 El caso ha pasado a la vía penal y el Juzgado de Instrucción número 2 de Ávila ha citado a declarar a diez personas como imputados por la ejecución de obras ilegales en una Zona de Especial Protección para las Aves (ZEPA) y Lugar de Interés Comunitario (LIC). Diario de Ávila, 08/10/2007 y Áviladigital, 29/01/2008.

17 Áviladigital, 26/07/2007. En el propio proyecto, el promotor, una empresa riojana con el nombre de “Gran Urbanizadora Siglo XXI”, estima que se deben talar 10.000 árboles para los campos de golf y los necesarios para abrir unos 30 kilómetros de viales. El proyecto contaba con el apoyo de la Junta de Castilla y León .

18 “El ladrillo contra la Sierra del Guadarrama”, El País, 18/02/2008.

las asociaciones ecologistas denunciaron porque excluye 1.100 ha del valle d'Àrreu, justo la zona en la que está proyectada la ampliación de Baqueira-Beret, para así poder ejecutar las obras sin infringir la normativa.

A mediados de mayo de 2002, la Comisión Provincial de Urbanismo de Lleida aprobó el plan especial que permitía la ampliación de la estación hacia el valle de Àrreu. Pocos días después, tres eurodiputados denunciaron la ampliación de Baqueira Beret ante la Unión Europea y pidieron a la Comisión que investigase y determinase si la actuación de la empresa Baqueira Beret vulneraba presuntamente varias directivas europeas. A mediados de abril 2005 se incluyó todo el valle en la Red Natura 2000, de tal manera que la decisión de construir una pista de esquí en esa zona pasó a depender de la Unión Europea y, así, ha quedado anulada la posibilidad de realizar cualquier tipo de construcción residencial en el valle.

### **III. PREVALENCIA REAL DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO SOBRE LA LEGISLACIÓN MEDIOAMBIENTAL**

Como se ha expuesto más arriba, el artículo 19.2 de la Ley de Espacios Naturales, vigente desde 1989, establecía la prevalencia de los Planes Rectores sobre el planeamiento urbanístico. No obstante, como también se habrá podido apreciar en varios de los ejemplos expuestos, la práctica real ignora la legalidad con mucha frecuencia. En algunas ocasiones, pocas, el espacio protegido carece de PORN, en otras, los PORN son transgredidos a través de actuaciones extralegales e ilegales llevadas a cabo a diferentes niveles. En última instancia, si los procedimientos anteriores no funcionan porque los tribunales de justicia impiden, como es lógico, las actuaciones ilegales, se está empezando a recurrir con bastante frecuencia a la oportuna modificación y adulteración de los PORN para poder burlar la ley desde la más estricta legalidad. Existen numerosos ejemplos de estas prácticas.

Los espacios naturales del litoral andaluz se encuentran entre los más amenazados por la especulación urbanística y, en particular, el Parque Natural de Cabo de Gata-Níjar (Almería). En los municipios que bordean las 50.000 ha del Parque se han proyectado más de 25.000 viviendas; la mayoría de ellas, unas 20.000, en Níjar, una población de poco más de 25.000 habitantes. Ayuntamientos como Níjar o Carboneras, incluidos dentro del Parque, han establecido sus planeamientos urbanísticos al margen de las normas ambientales en vigor y del PORN del Parque Natural, aprobado en 1994, además de tolerar la proliferación de edificaciones ilegales dentro del espacio protegido.

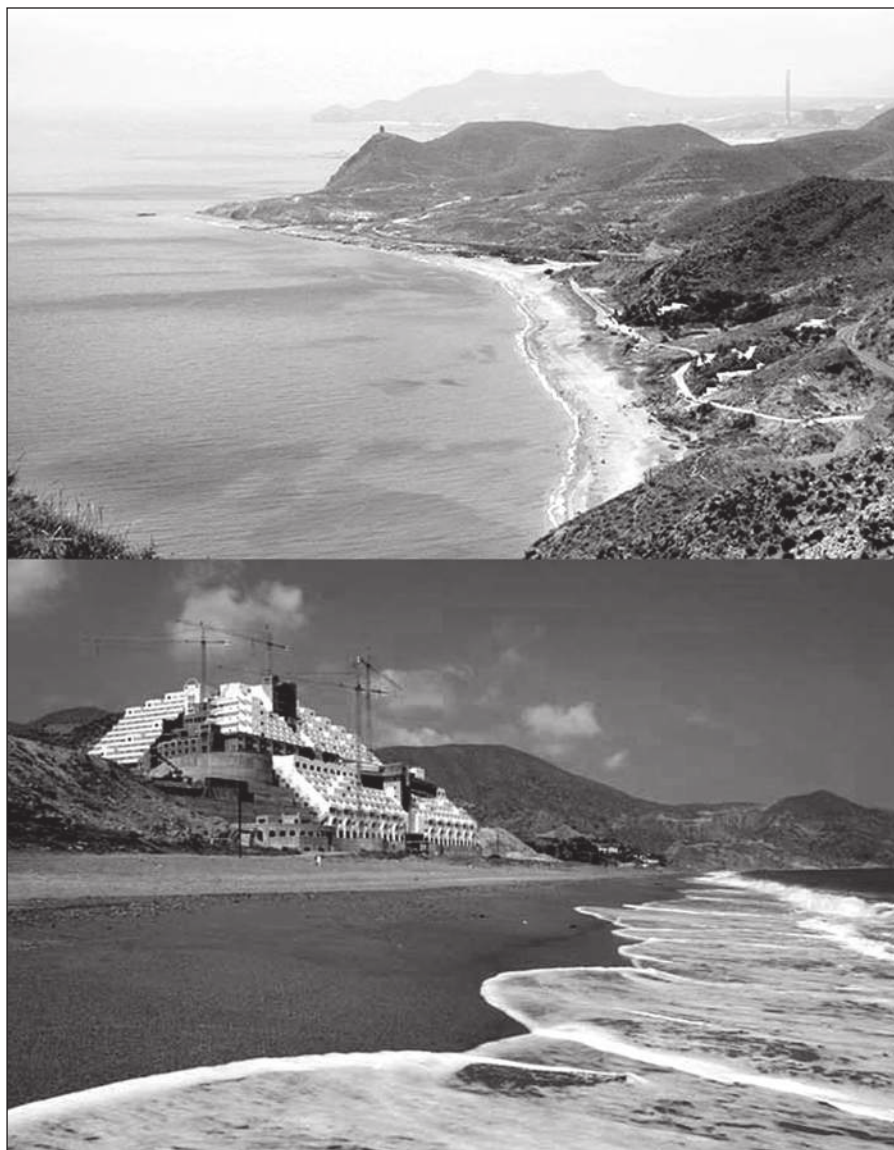
No hace mucho, el Ayuntamiento de Carboneras aprobó una moción en la que pedía que los límites del Parque Natural de Cabo de Gata-Níjar se redujeran a los de 1987. El Ayuntamiento solicitó a la Junta de Andalucía que eliminase la ampliación que se hizo del Parque según Decreto 418/94. La petición, que supondría desproteger unas 6.400 ha de las 9.600 que tiene el municipio, fue aprobada por todos los grupos con representación municipal. La Consejería de Medio Ambiente no sólo no consideró la propuesta sino que, por el contrario, valoró otra en el sentido de ampliar los límites del Parque hasta Mojácar y Sierra Cabrera, para la que se está tramitando su catalogación como Lugar de Interés Comunitario.

Sin duda, el caso más emblemático y conocido, aunque no el único ni, tal vez, el de mayor impacto, es el de El Algarrobo, un hotel de más de 400 habitaciones en 22 plantas de altura cuya construcción inició Azata S.A. en 2003 en la playa del mismo nombre, perte-

neciente al municipio de Carboneras. El hotel era el primer edificio de una gran urbanización cuyo proyecto consistía en la construcción de un complejo de 8 hoteles de lujo, un campo de golf y 1.500 viviendas, distribuidos en tres sectores, situado a 4 kilómetros del casco urbano sobre una playa virgen y los montes adyacentes, que integran un ecosistema de gran importancia dentro del Parque Natural.

Figura 8

*PLAYA DE EL ALGARROBICO (CARBONERAS, ALMERÍA), ANTES Y DESPUÉS DE LA CONSTRUCCIÓN DEL HOTEL*



A pesar de que el PORN declaraba el entorno de la playa como no urbanizable, el plan urbanístico parcial de esta zona, aprobado seis años antes por el Ayuntamiento de Carboneras, incluía la construcción del hotel, incurriendo en contradicción entre ambas figuras de planeamiento. El Ayuntamiento de Carboneras ha incidido en comportamientos de difícil explicación, como la exención del 99 % de la tasa por licencia de obras a la empresa del hotel (1,2 millones de euros) mediante la modificación de la ordenanza del Impuesto de Construcciones. Además, el Ministerio de Economía concedió al hotel en 2002 una subvención de 2,8 millones de euros para la creación de puestos de trabajo.

La ampliación de la franja de protección fijada para estos terrenos por orden ministerial de noviembre de 2005 supone que la mitad de la estructura del polémico hotel y los espacios destinados a piscinas y áreas deportivas quedan dentro de los bienes de dominio público marítimo-terrestre. La Junta de Andalucía ejerció su derecho de retracto y adquirió por 2,3 millones de euros la propiedad de la finca sobre la que se erige el hotel y la colindante y procedió a ordenar la demolición de la infraestructura y devolver la playa a su estado original.

Por su parte, la asociación Salvemos Mojácar interpuso un contencioso-administrativo contra la construcción del hotel a resultas del cual el juzgado nº 2 de Almería declaró la ilegalidad de las obras y decretó su paralización cautelar en febrero de 2006.

El Ministerio de Medio Ambiente ha dado un paso más en el proceso de expropiación del hotel El Algarrobico con la declaración de la necesidad de ocupación de los bienes afectados por la zona de servidumbre de protección. En febrero de 2007 el Consejo de Ministros convalidó la declaración de utilidad pública de la zona afectada por la construcción del hotel. Casi un año más tarde la Audiencia Nacional ha propinado el primer gran golpe judicial contra el hotel El Algarrobico: en una sentencia dictada el 23 de enero, el tribunal confirmó para este paraje del Parque Natural de Cabo de Gata-Níjar una franja de servidumbre de 100 m de ancho en tanto que el Ayuntamiento de Carboneras defendía en el recurso desestimado un deslinde de 20 m, al considerar que el plan parcial para esta zona se aprobó con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Costas. Además de avalar los criterios del Ministerio de Medio Ambiente, el fallo considera improcedente acordar indemnización<sup>19</sup>. A pesar de todo, el edificio, prácticamente terminado, continúa en pie sobre la playa por falta de acuerdo entre el Ministerio de Medio Ambiente y la Junta de Andalucía para iniciar las acciones de demolición del hotel<sup>20</sup>.

La Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía propuso en 2006 la modificación del PORN del Parque Natural del Cabo de Gata-Níjar, incluyendo algunas de las reclamaciones de los ayuntamientos para legalizar la urbanización de 200 ha de terrenos protegidos.

En el proyecto de PORN se mantiene la protección como “área seminatural” de las 15 ha situadas en los mismos límites de las salinas de Cabo de Gata en las que se pretendía ubicar

19 El País, 07/02/2008. El Ministerio de Medio Ambiente calcula que la expropiación de la zona de servidumbre ocupada por el hotel de El Algarrobico costará entre 30 y 40 millones de euros, pero la empresa constructora demanda 300 millones. Las pretensiones del ministerio son demoler la parte del hotel que está dentro de la zona de servidumbre en los 100 m hasta la línea de costa. La Opinión de Málaga, 04/03/2008.

20 Una síntesis bastante completa de la evolución del caso de El Algarrobico ha sido publicada por el diario El País el 14 de Septiembre de 2008 con el título “20 años de bendiciones para un hotel ilegal”.

la urbanización de La Fabriquilla, y se califican como "área natural" las 48 ha más próximas al núcleo de Agua Amarga amenazadas por la urbanización Marinas de Agua Amarga (350 viviendas y un complejo hotelero de 300 camas) que se asentaban sobre un hábitat comunitario de máxima importancia<sup>21</sup>. En ambos proyectos de urbanización, la violación de la normativa comunitaria era flagrante, como lo prueba el hecho de que la Comisión Europea haya abierto un expediente informativo contra el proyecto para evitar posibles vulneraciones a la legislación europea en materia de medio ambiente. Por las mismas fechas, el Tribunal Supremo ha anulado parcialmente una sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía que había validado la construcción de la urbanización de La Fabriquilla, frente a la declaración de impacto ambiental desfavorable que dictó la Junta. La sentencia, de 12 de diciembre de 2007, se conoció a la par que el Consejo de Gobierno andaluz aprobó los Planes de Ordenación de Recursos Naturales y Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de Cabo de Gata-Níjar.

Las tres zonas más amenazadas por el ladrillo en el interior del parque natural de Cabo de Gata-Níjar estarán más protegidas a partir de 2008, al entrar en vigor del Plan de Ordenación del Territorio, que limita el suelo urbanizable o urbano a 352 ha, el 0,21% del espacio protegido. En esa superficie no figurarán las fincas que componen el paraje de El Algarrobo, que pasa a ser pública y deberá regenerarse; la zona de La Fabriquilla también dejará de ser urbanizable al igual que la de Las Marinas de Aguamarga. El documento del plan contempla que estos suelos pasen a ser de "regulación especial", lo que cierra la puerta a las promociones inmobiliarias.

Menos conocido, pero muy similar al del Algarrobo, es el caso de la construcción del hotel Papagayo Arena sobre la misma Playa Blanca en Lanzarote (Yaiza), una isla declarada reserva de la biosfera en su totalidad. El hotel, de 7 alturas y 640 plazas, invade el dominio público y linda con el Monumento Natural de Los Ajaches. La Fundación César Manrique recurrió la licencia y el 15 de enero de 2007 fue anulada por el Tribunal Superior de Justicia de Canarias. El Ministerio de Medio Ambiente ha iniciado el trámite para expropiar y derribar el edificio<sup>22</sup>.

En el litoral cantábrico las agresiones urbanísticas a los espacios naturales protegidos son más recientes y se producen a menor escala, pero también están presentes. Sirva como muestra, no excepcional, el caso del Parque Natural de Oyambre situado en la Marina Occidental de Cantabria, en los municipios de San Vicente de la Barquera, Valdáliga, Comillas, Val de San Vicente y Udías, en cuyo interior se proyectó la construcción de una urbanización que ocuparía 72 ha y que constaba de un campo de golf, 350 chalets y un hotel de lujo.

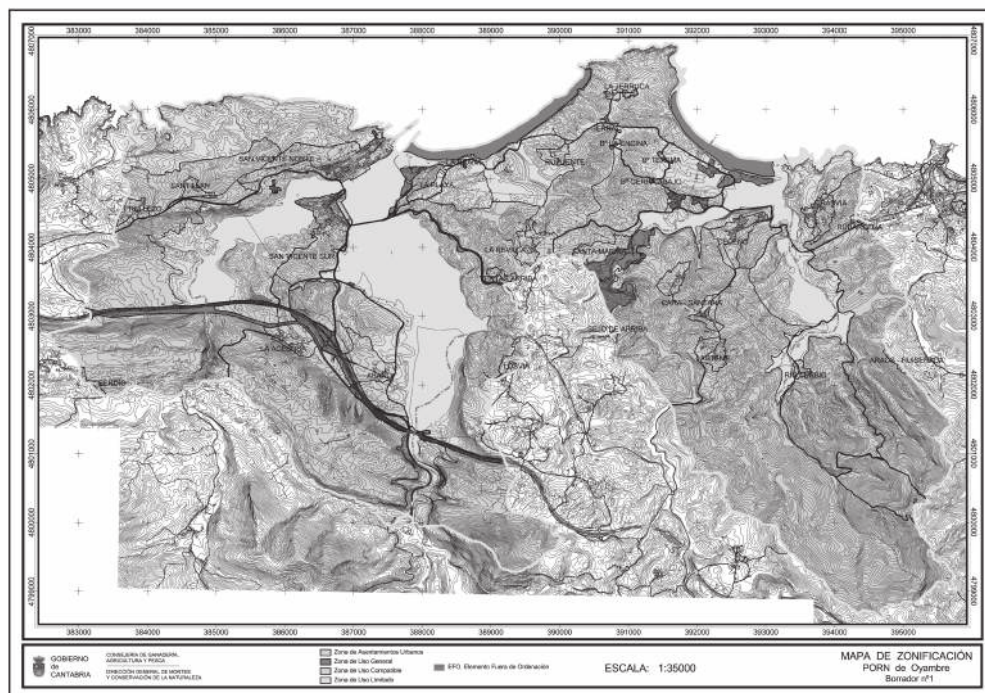
A finales de los años 90' la empresa Golf Santa Marina promovió la construcción del complejo turístico-residencial en el interior del Parque Natural; el Ayuntamiento de San Vicente de la Barquera concedió las pertinentes licencias y autorizó el Plan Parcial Santa

---

21 El proceso es recogido en el informe de Ecologistas en Acción de 11/02/2008.

22 El Tribunal Superior de Justicia de Canarias ha anulado 22 licencias de complejos turísticos concedidas por los Ayuntamientos de Yaiza y Tegui que no respetaron la moratoria urbanística. Los trámites de demolición están avanzados para el Papagayo Arenas que invade el dominio público marítimo-terrestre. "Una 'Marbella' emerge en Lanzarote", El País, 17/03/2008.

Figura 9  
 PROYECTO DE PORN DEL PARQUE NATURAL DE OYAMBRE (CANTABRIA)



Fuente: Gobierno de Cantabria.

Marina en el marco de las Normas Subsidiarias de San Vicente de la Barquera<sup>23</sup>. Contra dicho acuerdo interpuso recurso contencioso-administrativo la Asociación para la Defensa de los Recursos Naturales de Cantabria (ARCA) ante el Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, que lo estimó en octubre de 2001<sup>24</sup>. A su vez, interpusieron un recurso de casación contra dicha sentencia el Gobierno de Cantabria, el Ayuntamiento de San Vicente de la Barquera y la Entidad Urbanística Colaboradora de Conservación del Polígono de Santa Marina de San Vicente de la Barquera. Finalmente el Tribunal Supremo confirmó en 2003 los sucesivos fallos del TSJC y declaró ilegal el Plan Parcial, después de haber anulado sucesivamente el Plan Especial de Oyambre y las Normas Subsidiarias del Ayuntamiento de San Vicente de la Barquera. La urbanización no terminó de construirse, si bien sus cimientos y los viales sí, estando pendiente aún la ejecución de su derribo. Además, se construyó un campo de golf, que está en funcionamiento, situado sobre el sistema dunar del Parque Natural y en la zona

<sup>23</sup> En 1998 la Comisión Regional de Urbanismo de Cantabria aprobó definitivamente el Plan Especial de Oyambre, a partir del cual se redactó la Revisión de las Normas Subsidiarias del Ayuntamiento y el Plan Parcial de la Urbanización (1999).

<sup>24</sup> El Diario Montañés, 03/03/2007 y 08/04/2007

de servidumbre de protección del dominio público marítimo terrestre, incumpliendo la Ley de Costas<sup>25</sup>.

Recientemente, el PGOU de San Vicente de la Barquera ha "resucitado" el Plan Parcial Santa Marina, considerado como un pilar del desarrollo turístico del área. También está prevista la construcción de 3.000 viviendas en Boria, una zona de especial protección ecológica y se están desarrollando obras de construcción en la zona de La Argolla, barrio de La Braña, dentro del Parque Natural de Oyambre. Pese a todo, transcurridos 20 años desde la entrada en vigor de la ley por la que se declaró Oyambre como Parque Natural, aún no se ha aprobado el pertinente PORN; si bien, acaba de anunciarse su aprobación inminente<sup>26</sup>. Pero el de Oyambre no es el único ejemplo de las amenazas urbanísticas que se ciernen sobre todos los Parques Naturales cantábricos; por muy disparatado que pueda parecer, hace muy poco tiempo se ha presentado una propuesta para rellenar una zona de las Marismas de Santoña con el fin de urbanizar ese espacio para construir instalaciones industriales, pese a tratarse de un espacio protegido con la categoría de Reserva Natural y ZEPA incluido en el Convenio Ramsar para protección de humedales de importancia internacional<sup>27</sup>.

#### **IV. VULNERACIÓN E IGNORANCIA DEL PLANEAMIENTO AMBIENTAL**

La Junta de Castilla y León modificó en 2006 el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque Natural de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina para permitir la construcción de pistas de esquí en el contexto del proyecto de de instalación de una estación de deportes de invierno en San Glorio.

El proyecto de estación de esquí de San Glorio afecta a tres provincias (León, Palencia y Cantabria) y, de forma directa, a dos espacios protegidos de Castilla y León: el Parque Regional de Picos de Europa y el Parque Natural de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre, con lugares amparados por la Red Natura 2000 (ZEPA y LIC), por el Plan de Recuperación del Oso Pardo, directivas comunitarias de aves y hábitats y la Red de Espacios Naturales de Castilla y León. Indirectamente, también atañe al Parque Nacional de Picos de Europa ya que se situaría a muy poca distancia de su límite, en el área de preparque que debe cumplir la función de cinturón protector del recinto protegido.

En marzo de 2006 la Junta de Castilla y León modificó (decreto 13/2006) el decreto 140/1998 por el que se aprobaba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina alegando el surgimiento reciente de diferentes iniciativas de desarrollo económico y empresarial, derivadas de una creciente demanda social por las actividades de ocio, tiempo libre y disfrute en la naturaleza. La reforma dio luz verde

---

25 El Ministerio de Medio Ambiente acaba de reconocer a todo el cordón dunar como dominio público (DPMT) con ocasión del deslinde del término municipal de Valdáliga. El Diario Montañés, 15/02/2008.

26 El Diario Montañés, 09/04/2008. El proyecto de PORN de Oyambre fue presentado el 27 de mayo de 2008 al Patronato del Parque constituido ese mismo día. Se preve su aprobación definitiva para comienzos del año 2009.

27 La moción, presentada por el concejal del Movimiento Falangista de España, fue rechazada por la mayoría del Pleno pero contó con el voto a favor de los concejales del Partido Popular a pesar de reconocer que era contraria al Plan de Ordenación del Litoral (POL), al PORN de la Reserva Natural de las Marismas de Santoña y a la Ley de Costas. El Diario Montañés, 02/03/2008.

a la presentación de un proyecto, elaborado por la sociedad “Tres Provincias”, para la construcción de la estación de esquí de San Glorio, que comprende actuaciones sobre unas 1.500 ha entre las cotas de 1.520 m a 2.420 m en las que se estima que podrían habilitarse unos 55,27 Km.. de pistas con capacidad para 30.000 esquiadores por hora. El Plan Director del proyecto calcula que la estación generaría 4.074 empleos y que provocaría un incremento de población de 7.684 habitantes ya que “El objetivo prioritario (es el) de fijación de población en la zona”<sup>28</sup>.

El proyecto ha contado con el apoyo de la Junta de Castilla y León y de 36 municipios de la comarca aglutinantes de la Asociación Salvemos la Montaña Palentina; recibió, además, una ayuda de 1,7 millones de euros a cargo de los fondos destinados a estimular la reconversión de las zonas mineras. Contra el proyecto se manifestaron claramente varias organizaciones ecologistas y plataformas de defensa de las montañas aglutinadas en la Plataforma en Defensa de San Glorio, que presentó una queja ante la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo argumentando que el proyecto se había puesto en marcha sin la correspondiente evaluación de impacto ambiental, imprescindible para una zona que forma parte de la Red Natura 2000.

En diciembre de 2007 el Defensor del Pueblo, institución ante la que la organización ecologista ARCA había denunciado la reforma del PORN, ha emitido un informe en que se manifiesta en contra de la enmienda y ha sugerido la derogación del decreto de modificación porque, a su juicio “supone una rebaja en la protección del Parque Natural, cuya repercusión no ha sido estudiada ni analizada previamente”<sup>29</sup>. Como respuesta, la Junta de Castilla y León ha anunciado que se aprobará el carácter de Proyecto de Interés Regional para la futura estación invernal durante el año 2008 con la intención de facilitar su tramitación como ley, al igual que el proyecto de Soto de Garray, y apoyándose también aquí en el argumento de que la estación de San Glorio será el motor de la prosperidad de la comarca<sup>30</sup>.

A principios de abril de 2008 el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León ha dictado una sentencia por la que anula el decreto de la Junta de Castilla y León con el que se modificó el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque de Fuentes Carrionas porque “las modificaciones reducen el régimen de protección establecido en el PORN”, “son totalmente incompatibles” con la conservación del Parque y, además, con un carácter pionero en el uso de ese argumento legal, porque “es muy dudosa la viabilidad económica de una estación de esquí alpino en ese Espacio Natural por los cambios climáticos que se están produciendo y por las circunstancias físicas que concurren en él”. La sentencia afirma que la Junta, al rebajar la protección del espacio natural sin justificarlo, vulneró “flagrantemente” el plan de ordenación y que infringió la Ley autonómica de Espacios Naturales, la Ley estatal de Conservación y la normativa europea sobre la Red Natura 2000<sup>31</sup>. La Junta de Castilla y León ya ha anunciado que recurrirá la sentencia alegando que se pronuncia sobre un proyecto

28 Plan Director del proyecto, <http://www.sanglorio.net/>.

29 El informe concluye con una SUGERENCIA: “Que esa Consejería realice las gestiones pertinentes para que se proceda a derogar el Decreto 13/2006, al ser contrario a la legalidad vigente en materia de Espacios Naturales y Evaluación Ambiental”. N.º expediente: 05013126. El Defensor del Pueblo registro salida 03/12/07 – 07063405.

30 El Norte de Castilla, 05/01/2008.

31 El Diario Montañés y El País 02/04/2008.



“que aún no se ha presentado” y que “los temas relacionados con el cambio climático son de componente científico y deben quedar en el ámbito de la investigación”<sup>32</sup>.

El recurso a la figura del Proyecto de Interés Regional ha sido utilizado también por la Junta de Extremadura para facilitar la realización de un gran complejo residencial y turístico ubicado en un islote del pantano de Valdecañas, en el noreste de la provincia de Cáceres. El complejo, denominado de manera mimética “Marina Isla de Valdecañas” (el Marina d’Or extremeño), comprende una playa artificial, pistas deportivas, un hotel de cuatro estrellas, un balneario y una urbanización de 300 viviendas, además de un puerto náutico. Para su realización fue precisa la recalificación como urbanizables de terrenos de suelo no urbanizable de la Zona de Especial Protección para las Aves (ZEPA) y proceder a la reducción de caudales del río Tajo, a lo largo de 5 Km. entre las provincias de Toledo y Cáceres, para facilitar el desarrollo de las obras. Ecologistas en Acción de Campo de Arañuelo tramitó un recurso contencioso administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura impugnando la declaración del proyecto como de Interés Regional. Sin embargo, incumpliendo la Declaración de Impacto Ambiental y sin haberse resuelto todavía el recurso, las obras comenzaron en septiembre de 2007 y se prevé la finalización de la primera etapa del proyecto para la primavera de 2009<sup>33</sup>.

En las Islas Baleares, del PORN de la Serra de Tramontana presentado por el Gobierno insular se han excluido áreas naturales de Andratx, Calviá, Palma, Campanet, Sa Pobla, Alcudia y Pollença, que pertenecen al ámbito de la Serra de Tramontana reconocido por la LEN 1/1991; en lo referente al ámbito marino, el PORN no incorpora la Bahía de Pollença, a pesar de ser un LIC.

Por otra parte, la Fiscalía de Medio Ambiente y Urbanismo de Ibiza acaba de presentar un recurso de apelación ante la Audiencia Provincial de Baleares contra la decisión judicial de archivar la causa penal abierta por el caso de Los Parques des Cubells. En este lugar, situado entre Cala Llentrisca y Es Cubells, el anterior Ayuntamiento de Sant Josep otorgó decenas de licencias de obras pese a tratarse de un espacio dotado de la más alta protección ecológica y hallarse catalogado como suelo no urbanizable. El Ayuntamiento de Sant Josep intentó dar cobertura legal a sus actuaciones en los años 90’ mediante la tramitación de un Plan de Delimitación de Suelo Urbano para este lugar. Dicho instrumento nunca llegó a ser aprobado definitivamente por las instituciones competentes por lo que la Comisión Provincial de Urbanismo advirtió a Sant Josep de que, mientras dicho plan no estuviera definitivamente aprobado, no podía considerarse en vigor ni ser aplicado. Pese a ello, el Ayuntamiento consideró urbanizable la zona y continuó otorgando licencias para edificar varias mansiones en este paraje de acantilado<sup>34</sup>.

La política de espacios naturales protegidos de la Comunidad de Madrid también ha favorecido la desprotección a través de varios mecanismos. Por una parte, todos los espacios naturales protegidos han visto sustancialmente reducidos sus presupuestos en los últimos años. Por otra, se han promulgado leyes cuyo cumplimiento puede obstaculizar la inspección y el control de las infracciones urbanísticas sobre los espacios protegidos. Tal es el caso de la

---

32 Los subrayados son míos. El Norte de Castilla, 03 y 05/04/2008.

33 Ecologistas en Acción, 07/09/2007 y Diagonal, 01/11/2007

34 Diario de Ibiza, 05/04/2008.

Ley de Medidas Urgentes de la Comunidad de Madrid, que entró en vigor a finales de julio de 2007, y que ha sido denunciada por los representantes sindicales de los agentes forestales madrileños ante el Parlamento Europeo porque, entre otras razones, viola, a su juicio, las leyes ambientales de la Unión Europea y les impedirá controlar de manera efectiva el cumplimiento de la normativa urbanística y la relativa a los espacios protegidos. El Tribunal Constitucional ha avalado la suspensión del artículo 9 de la Ley de Medidas Urgentes de la Comunidad de Madrid; el auto, de 2 de abril de 2008, en los fundamentos jurídicos califica de “interés preferente la salvaguarda del interés ecológico” y destaca que “el levantamiento de la suspensión del precepto impugnado colocaría en situación de mayor riesgo los valores medioambientales”<sup>35</sup>.

En tercer lugar, se han promovido grandes proyectos de infraestructuras a través de los espacios naturales protegidos, como es el proyecto de cierre norte de la M-50 que, de llevarse a cabo, dañaría gravemente al Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares; o el desdoblamiento de la carretera M-501, que ha sido objeto de la apertura por parte de la Comisión Europea de un procedimiento sancionador contra España, por incumplimiento claro de la normativa ambiental comunitaria<sup>36</sup>.

Estas actuaciones no son ajenas a proyectos tales como el de recalificación como suelo urbanizable de un sector del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares para edificar 900 viviendas y un campo de golf; o la construcción de viviendas al pie de La Pedriza, sector nuclear de la reserva de la Cuenca Alta del Manzanares. También el Ayuntamiento de Torrelozón trata de construir 1.536 viviendas, un campo de golf y un complejo comercial en el Área Homogénea Norte (AHN), una zona de 128 ha que cuenta con protección medioambiental y que está incluida en el Parque Regional del Manzanares.

El Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares es una zona que deberá entrar a formar parte del futuro Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama cuyo PORN fue elaborado de acuerdo con el Plan Director de Parques Nacionales, presentado al público en febrero de 2006 y aprobado por la Comisión de Medio Ambiente de la Asamblea de Madrid en noviembre de ese año, con los votos en contra del PSOE e IU<sup>37</sup>. Tras su tramitación en el Parlamento madrileño, el plan debía ser aprobado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad,

35 El País, 05/04/2008.

36 La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid ha dictaminado que es “nulo de pleno derecho” el acuerdo del Consejo de Gobierno de 21 de julio de 2005, en el que éste declaró “el interés general, por razones imperiosas de seguridad vial” el proyecto, lo que permitió realizar las obras sin la preceptiva Declaración de Impacto Ambiental preceptiva. Pese a todo, la Comunidad recurrió la sentencia y ha seguido adelante con las obras. Más tarde, el mismo Tribunal (TSJM) ha rechazado la petición de Ecologistas en Acción de paralizar de forma cautelar las obras por estimar ahora que no concurren razones de “especial urgencia” para bloquear el proyecto. A raíz de esta última sentencia, la Comisión Europea se está planteando la continuidad del procedimiento de infracción y estudia tomar una decisión urgente al respecto, incluida la de llevar a la Comunidad de Madrid ante el Tribunal de Luxemburgo, a causa de la “extrema gravedad” del desafío del Gobierno madrileño a los tribunales de Madrid por las no interrupción de las obras de la M-501. El País, 02/04/2008.

37 El PORN elaborado es considerado por los colectivos ecologistas como un auténtico fraude y engaño a los ciudadanos, puesto que, en su opinión, no sólo no se incrementan los niveles de protección sino que, incluso, se reducen los actualmente existentes. Ecologistas en Acción, 21/05/07. En el proyecto de PORN de febrero de 2006 se hace hincapié de forma explícita a que los 37 municipios afectados “Poseen una dinámica expansiva en términos demográficos y especialmente urbanísticos...” Proyecto del PORN del Parque Nacional de la Sierra del Guadarrama, pp. 13-15.

que lo remitiría al Ministerio de Medio Ambiente. El Consejo de Gobierno madrileño aún no ha aprobado el PORN porque el Ministerio de Medio Ambiente publicó en 2007 la Ley de Parque Nacionales, lo que obligó a la Comunidad de Madrid a revisar y adaptar el PORN a la nueva norma, algo que se está llevando a cabo en estos momentos.

El Gobierno Vasco ha aprobado un decreto modificando el Plan Rector de Uso y Gestión de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai por el que se permite la edificación en algunos sectores (barrio de Kanala). El decreto está recurrido por Ekologistak Martxan y ha sido declarado nulo por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco. La sentencia ha sido recurrida, a su vez, por el Gobierno Vasco y está pendiente del Tribunal Superior. Al mismo tiempo se han reclasificado 270.000 m<sup>2</sup> para la construcción de 50 chalets en Ibarangelu, entre las marismas y el encinar cantábrico.

Los Parques Naturales de El Hondo d'Elx y de las lagunas de La Mata y Torrevieja, en la Comunidad Valenciana, forman parte de un triángulo de humedales en el sur de Alicante de relevancia internacional. El Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque Natural de las lagunas de la Mata y Torrevieja, en vez de favorecer la protección de esta zona con tan alto interés ecológico, promueve la transformación en zonas urbanizables de más de 2 millones de m<sup>2</sup> en el entorno de las lagunas. En diferentes sectores de su periferia se ha propuesto la construcción de unas 10.000 viviendas, incluso dentro los 500 m de protección del Parque Natural. El Consell Valencià aprobó en febrero de 2007 la modificación del Plan Parcial del Sector 25, lo que supone la construcción de un hotel y más de 2.000 viviendas, ocupando 81.500 m dentro del perímetro de protección del Parque Natural.

Estos son algunos de los ejemplos más espectaculares, pero la relación de casos de menores dimensiones, no de menor importancia y significado, resulta mucho más amplia. Valga como muestra una mínima selección de unos pocos que evidencian distintas fórmulas con similares resultados a lo largo y ancho del territorio español.

Quince colectivos ecologistas se han unido para salvar As Gándaras de Budiño (Porriño), la mayor extensión de lagunas de Galicia. Las agrupaciones advierten que este ecosistema de 700 ha está amenazado por "múltiples pretensiones urbanísticas" y aseguran que los terrenos que se pretende recalificar fueron retirados de la Red Natura en 2004, cuando la Xunta excluyó 200 ha del área que tenía previsto preservar.

Un macroproyecto inmobiliario pretende transformar 2 millones de m<sup>2</sup> de monte protegido en Tomiño, casi la mitad de la masa forestal que rodea la parroquia de Pinzás, de 200 habitantes. La operación prevé construir 800 chalets y un complejo polideportivo con 2 campos de golf. Un informe de la anterior Xunta de Galicia, elaborado un mes antes de las elecciones autonómicas de 2005 y avalado por técnicos de la Consellería de Ordenación del Territorio y Obras Públicas, facilitó el camino para la recalificación de suelo forestal para convertirlo en urbanizable.

Un proyecto similar, pero a menor escala, amenaza con urbanizar la fraga de Menán-carro (Serantes), una superficie de 5 ha incluida por el propio ayuntamiento ferrolano en el Catálogo de Árboles Senlleiras de la Xunta en agosto del 2006. El plan, que afecta a una superficie de 50.000 m<sup>2</sup>, cuenta además con tres informes desfavorables emitidos por la Consellería de Medio Ambiente y la Dirección Xeral de Urbanismo, en los que se advierte que el proyecto incumpliría la Ley del Suelo y que precisa de un informe de evaluación de impacto medioambiental aún no realizado.

Uno de los casos recientes y más llamativos ha sido la reclasificación de medio millón de m<sup>2</sup> del Parque Natural de Los Alcornocales (Cádiz-Málaga), avalada por la Consejería de Medio Ambiente, que ha declarado “viable” la construcción de una urbanización de 200 viviendas unifamiliares, un hotel y un centro geriátrico en terrenos que hasta ahora estaban protegidos. Todo se enmarca dentro del PGOU de Prado del Rey, que proyecta urbanizar 2 millones de m<sup>2</sup> junto al Parque Natural sobre los que se construirán un campo de golf y 845 viviendas. Situaciones similares vive el Parque Natural de la Sierra de Grazalema<sup>38</sup>.

Ecologistas en Acción ha elevado una queja a la Unión Europea por la construcción de una urbanización en Sierra Almagrera, Los Pinos y El Aguilón, un espacio catalogado como Lugar de Interés Comunitario (LIC) y situado en el municipio almeriense de Pulpí. Según los ecologistas, el complejo, denominado Mundo Aguilón, supone el incumplimiento del Derecho Comunitario por parte del Ayuntamiento y las Consejerías de Obras Públicas y Medio Ambiente. La urbanización de Mundo Aguilón incluye un campo de golf de 18 hoyos, 2.548 viviendas y un hotel y supondrá el desarrollo de una superficie total de unas 200 ha ubicadas sobre el LIC<sup>39</sup>.

En Lorca (Murcia) el Ayuntamiento ha recalificado terrenos protegidos como ZEPA en distintas zonas del municipio como paso previo a la aprobación de nueve convenios que prevén la construcción de 35.000 viviendas.

El Consistorio de Cabanes, en Castellón, ha adjudicado la urbanización de tres proyectos en la zona de Torre La Sal que vulneran la protección del Parque Natural del Prat de Cabanes. El Consell Valencià ha descalificado 38,8 ha en la zona de La Solana, incluida en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública de la Provincia de Alicante, y las ha convertido en urbanizables.

Incumpliendo el PORN, el Ayuntamiento de Serra (Alicante) permitirá edificar 350 viviendas en plena Sierra Calderona, en una zona conocida como el Siscar. Por el contrario, en otro municipio valenciano, l'Atzúvia, un término de 665 habitantes situado en el valle de Pego (Alicante), el Ayuntamiento ha solicitado la paralización de una urbanización de 800.000 m<sup>2</sup> en el monte Pla dels Frares, por considerar que el plan supone la deforestación de masa arbórea y afecta al marjal. Casi al tiempo que la Generalitat valenciana ha paralizado la

---

38 “Se recalifican medio millón de metros cuadrados en Los Alcornocales La Junta de Andalucía ha silenciado que en la probación del PGOU de Prado del Rey han incluido como urbanizable un total de 581.064 m<sup>2</sup> de suelo que estaba especialmente protegido por encontrarse dentro del Parque Natural Los Alcornocales...” Ambientum, 11/12/2007. Véase también el informe de Ecologistas en Acción sobre las reservas de biosfera españolas publicado el 6 de febrero de 2008. Las Normas Subsidiarias de Planeamiento Urbanístico que están aprobando estos Ayuntamientos (El Bosque, Benaocaz y Grazalema) suponen un crecimiento urbanístico desproporcionado e injustificado que intenta convertir los pueblos en centros de segundas residencias. El Bosque, a la entrada del Parque Natural, ha aprobado unas normas subsidiarias que duplican su suelo urbanizable para la construcción de viviendas de segunda residencia. Las normas subsidiarias de Benaocaz, también ya aprobadas, incluyen la construcción de unas 200 viviendas en un municipio que tiene unos 500 de habitantes. Recientemente ha sido denunciada la proliferación de bloques de apartamentos en la Sierra de Grazalema, un tipo de edificación que nada tienen que ver con la tipología tradicional de los pueblos blancos del Parque Natural, tipología que se preserva en el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de este espacio protegido. En el término municipal de Grazalema, el pueblo más emblemático de la sierra, se propone un aumento de suelo urbanizable del 50 %, lo que permitiría construir 800 nuevas viviendas, que elevarían la capacidad residencial a más de 10.000 personas de las que sólo la cuarta parte serían residentes fijos. *Quercus*, 192, 52-53 y *La Voz digital*, 31/10/2007.

39 *El País*, 19/04/2007.

construcción de una urbanización de 500 chalets en el paraje protegido de Ombria del Molí, en Xeresa.

El listado de casos de adulteración y quebrantamiento del planeamiento medioambiental resulta casi interminable.

## V. ASEDIO INMOBILIARIO A LOS ENTORNOS DE LOS ESPACIOS PROTEGIDOS

Otra fórmula de agresión urbanística contra los espacios naturales protegidos es la formación de cinturones de edificaciones que los asfixian, anulando la existencia de las imprescindibles áreas perimetrales de protección que deben ejercer la función amortiguadora de territorios con efecto "colchón". La amenaza es muy grave porque se trata de franjas de terreno que prácticamente carecen de instrumentos de protección.

Los 14 municipios que rodean el Parque Nacional de Doñana tienen proyectado un fuerte crecimiento inmobiliario; varios planes urbanísticos prevén la construcción de 48.174 casas en sus bordes de modo que las viviendas en torno a Doñana podrían pasar de 105.440 a más de 153.400 en poco más de diez años, pese a que ya se ha augurado que Doñana „morirá“ si la cercan de edificaciones, que este enclave protegido "complejo y frágil", sometido a intensas presiones, no sobrevivirá si queda cercado por edificaciones y carreteras<sup>40</sup>.

Figura 10

*EL CERCO DE EDIFICACIONES EN TORNO AL SECTOR ORIENTAL DEL PARQUE NATURAL DE LIENCRE (CANTABRIA)*



Fuente: Gobierno de Cantabria.

Las edificaciones asedian también al Parque Natural más grande de España, el de Cazorla. En una de las comarcas más despobladas de España, los 23 municipios incluidos en el Parque proyectan unas 7.200 viviendas, de las que casi 2.000 estarían situadas dentro de los límites del espacio protegido.

<sup>40</sup> El País, 12/03/2007.

Uno de los casos que mayor impacto mediático ha tenido en los últimos tiempos ha sido el de la construcción de la “Urbanización Costa Verde” de 400 viviendas, ubicada en el entorno del monte de La Picota, en el municipio de Piélagos (Cantabria), que forma una unidad paisajística y ecológica con el pequeño Parque Natural de las Dunas de Liencres (194 ha). El Ayuntamiento de Piélagos, sobre el que ya recaían cuatro sentencias de derribo de otras tantas urbanizaciones, aprobó en marzo de 2004 el Plan Parcial del Alto del Cuco, inmediatamente antes de que se aprobara definitivamente el Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria (POL) que, en su primera redacción, protegía cómo área de interés paisajístico los terrenos que eran objeto de dicho plan parcial. Terrenos que, por otra parte, estaban clasificados como urbanizables en el PGOU de 1986, revisado en 1993, y disponían de un informe favorable de la Consejería de Medio Ambiente, que, posteriormente, se manifestó contraria a la urbanización en la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo (CROTU)<sup>41</sup>.

En respuesta a los recursos interpuestos por la asociación ecologista ARCA, el Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, basándose en un informe pericial negativo a la urbanización, que era calificada de “intervención traumática”, emitió a principios de abril de 2007 una sentencia, que puede considerarse pionera en la defensa del paisaje, de anulación del Plan Parcial del Alto del Cuco “por su impacto brutal sobre el paisaje” (“una dentellada al monte”) y por vulnerar la Ley del Suelo de Cantabria. Inmediatamente el Gobierno regional solicitó la ejecución provisional de la sentencia del TSJC a fin de parar las obras y evitar que el consistorio concediera nuevas licencias.

También en el litoral cantábrico, el Ayuntamiento de Cudillero ha tramitado el proyecto residencial “Cudillero Ciudad-Jardín”, que constará de 240 viviendas unifamiliares y 600 viviendas en edificios construidos sobre 300.000 m<sup>2</sup> de rasa litoral; el proyecto pone en peligro el Monumento Natural de la Turbera de Las Dueñas y afectará al Paisaje Protegido de la Costa Occidental. El Plan Parcial de la Talá (Llanes), aprobado en septiembre de 2005, permite la construcción de más de 500 viviendas unifamiliares a menos de 200 m de la costa, en un lugar calificado como ZEPA y LIC para su inclusión en la Red Natura 2000.

En Galicia los espacios declarados Lugares de Interés Comunitario (LIC) para integrarlos en la Red Natura 2000 europea se enfrentan a su degradación por la ubicación de urbanizaciones, campos de golf o plantas de acuicultura en sus entornos e, incluso, dentro de sus límites. En El Ferrol hay un proyecto para crear una zona lúdica y un campo de golf en Covas, dentro de suelo protegido incluido en la Red Natura 2000. Fuentes oficiales de la Consellería de Medio Ambiente han señalado que “no existe una oposición tajante al respecto”. La mercantil Nature Golf SL pretende instalar un campo de golf en el Monte de San Xurxo, en Lobadiz, entre las playas de Doniños y San Xurxo, ocupando un hábitat integrado en la Red Natura 2000, el LIC “Costa Ártabra”; el suelo, además, está calificado en el PGOM de El Ferrol como “rústico de espacio natural”.

El Ayuntamiento de Castelló d’Empuries (Girona) pretende recalificar el 23 % de suelo no urbanizable bajo el amparo de una disposición incluida expresamente en el Plan Territorial del Empurdà. El Plan de Ordenación, que ha aprobado inicialmente el Ayuntamiento,

41 “Monte rebanado para chalets”, El País, 31/12/2006. Una detallada descripción del complejo proceso puede leerse en El Diario Montañés, 09 y 24/02/2007, 03/04/2007 y 05/04/2007.

contempla la expansión de 246 ha de suelo apto para urbanizar, superficie que se amplía en su mayor parte por la recalificación de suelo no urbanizable. De llevarse a cabo, este planeamiento urbanístico añadiría más presión sobre el Parc Natural dels Aiguamolls de l'Empordà.

Si todas las Comunidades Autónomas aportan ejemplos del cerco edificatorio en los entornos de los espacios naturales protegidos, la Comunidad Valenciana se lleva la palma en cuanto al número de casos proporcionados.

La expansión de la macrourbanización Marina d'Or, en Oropesa del Mar (Castellón), se sitúa junto a un Parque Natural, el de Prat de Cabanes-Torreblanca, que no cuenta con ninguna franja de amortiguación que impida que a pocos metros del límite del Parque se estén construyendo numerosos edificios residenciales y de usos turísticos.

El Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana ha cortado de raíz las intenciones de varios de los mayores promotores y terratenientes de Denia que pretendían construir en el área de amortiguación de impactos del Parque Natural de Montgó (Alicante). El tribunal ha desestimado íntegramente el recurso que plantearon en el año 2003, en el que pedían la anulación del decreto por el que la Conselleria de Territorio aprobó en 2002 el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque, que protegió, declarándolas no urbanizables, sus propiedades junto al macizo en las cercanías de Jesús Pobre; la sentencia es firme y, por tanto, la decisión no puede revertirse<sup>42</sup>. La veracidad de la amenaza queda refrendada en un estudio científico reciente en el que se afirma que "la fauna del parque natural del Montgó está amenazada de muerte si acaba por cerrarse la tenaza urbanística que desde hace años se cierne sobre este inigualable paraje ubicado en el corazón la Marina Alta" (Sala, 2008).

También en los alrededores del Parque Natural de El Hondo se proyecta la macrourbanización Dolores Golf. El Ayuntamiento de Dolores (Alicante) dio en 2005 el visto bueno a la construcción de más de 2.600 viviendas y un campo de golf en 1,6 millones de metros cuadrados fronterizos con la zona de salinas y carrizales de El Hondo. La Generalitat valenciana acaba de paralizar el plan parcial por la falta de documentación necesaria para emitir la declaración de impacto ambiental.

En Calpe sigue adelante el proyecto para urbanizar las inmediaciones del humedal protegido de Las Salinas y del Peñón de Ifach; el proyecto permite la construcción de edificios de 20 alturas y sumará 2.200 viviendas más a esta, ya saturada, localidad. Este Plan Parcial fue aprobado tres días antes de entrar en vigor la nueva ley urbanística, aprovechando al máximo las oportunidades de la derogada Ley Reguladora de la Actividad Urbanística.

La aprobación de nuevos planes urbanísticos en Orihuela (Orihuela Costa, con 1.744 viviendas y Alameda del Mar II con 1.500 viviendas) puede acabar por destruir el resto de costa menos artificializada del municipio. Este último plan conocido como "La Campana-La

---

42 El PORN del Montgó incluyó los terrenos, hasta entonces urbanizables según el Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) que estaba en vigor en Dénia, como parte del conector ecológico del Bisserot en Jesús Pobre, dentro del área de amortiguación de impactos del parque natural. La sentencia afirma contundentemente que la edificación en dichos terrenos podría "poner en riesgo la conservación" del parque natural del Montgó puesto que "que las áreas de amortiguación de impactos están constituidas por aquellos terrenos que, por determinadas circunstancias, permiten preservar a los Espacios naturales protegidos, en el presente caso el Parque Natural del Montgó, de actuaciones que pueden resultar perjudiciales o agresivas para el mismo...". Información, 12/02/2008.

Mosca” actúa sobre 462 000 m<sup>2</sup> que ocupan los últimos terrenos sin urbanizar de la costa oriolana, un enclave natural colindante con el LIC de Cabo Roig, que cuenta con 4.686 ha de protección de fondos marinos y una microreserva de flora; se ha propuesto por varios colectivos que las 45 hectáreas de Cala de La Mosca se incorporen a la parte del LIC terrestre de Cabo Roig.

El Ayuntamiento de Santa Pola (Alicante) ha dado el visto bueno a la construcción de 1.200 viviendas a 500 m del Parque Natural de Las Salinas. Tras el recurso de las organizaciones ecologistas ante los tribunales, el número de viviendas se ha reducido a 800 para mitigar el impacto ambiental.

En el municipio de Pego-Oliva, el Ayuntamiento permitió, entre otras actuaciones, construir un campo de golf junto al Parque Natural del marjal de Pego-Oliva; la Generalitat anuló la decisión, el Ayuntamiento recurrió al TSJ y dos años más tarde retomó el proyecto; al final el alcalde fue condenado a seis años de cárcel por el Tribunal Supremo.

El Ayuntamiento de Elche ha aprobado un plan parcial que prevé una urbanización de 645.000 m<sup>2</sup>, con 3.200 viviendas y un hotel, que invade el perímetro de protección del Paraje del Clot de Galvany.

En Pilar de la Horadada, está pendiente de aprobación la adjudicación de un plan urbanístico que prevé la construcción de 5.500 casas en suelo rústico, junto al Parque Natural de Sierra de Escalona.

En el Hornillo se ha modificado el PGOU para construir una urbanización de 2.500 viviendas y un campo de golf, ubicados en los parajes denominados Prudencio de Arriba y Prudencio de Abajo lindantes con el Paraje Protegido de El Hornillo.

La Consejería de Territorio y Vivienda de la Generalitat valenciana ha autorizado la urbanización de la finca Lago Sol, que ocupa una extensión de 700.000 m<sup>2</sup> en el área de influencia del Parque de las Salinas de Torrevieja; la futura urbanización, que prevé levantar hasta 3.000 viviendas, se encuentra en su totalidad dentro del perímetro de especial protección de amortiguación de impactos del parque.

## VI. ALGUNOS RESQUICIOS PARA CONSERVAR LA ESPERANZA

La variedad de fórmulas de quebrantamiento de la protección legal de los espacios naturales, la proliferación de casos, su generalización territorial, la colaboración de las propias autoridades encargadas de vigilar el cumplimiento de la normativa en la comisión de “fraudes de ley”, no dibujan un panorama alentador. No obstante, las intervenciones de jueces y fiscales, cada vez más frecuentes, las sentencias a favor de los valores ambientales y paisajísticos, cada vez más numerosas, y la creciente conciencia y movilización ciudadana, aunque aún sea minoritaria, abren una puerta a la esperanza de cara al futuro. A ello contribuye también el avance, por modesto que sea, en el desarrollo de recientes iniciativas político-administrativas orientadas a convertir los límites de los espacios naturales protegidos en verdaderas fronteras frente al “urbanismo depredador”.

Considerando que, ante las sentencias de los tribunales impidiendo los desarrollos urbanísticos en espacios protegidos, algunas Comunidades Autónomas han reaccionado utilizando la “trampa jurídica” de aprobarlas por ley, el PSOE introdujo en la tramitación del texto de la Ley del Suelo en el Senado una enmienda cuyo objetivo era frenar la urbanización



de los Parques Naturales. En ella se proponía que sólo se pudieran urbanizar los espacios protegidos que hubieran perdido sus valores naturales y que, para cumplir la ley estatal, las Comunidades Autónomas deberían justificar "científicamente" la pérdida de esos valores. La enmienda fue sancionada por todas las fuerzas políticas con la salvedad del Partido Popular.

En la Ley, aprobada el 10 de mayo de 2007 y puesta en vigor el 1 de julio de ese año, la enmienda citada quedó refrendada en el título II artículo 13.4 que establece que "Sólo podrá alterarse la delimitación de los espacios naturales protegidos o de los espacios incluidos en la Red Natura 2000, reduciendo su superficie total o excluyendo terrenos de los mismos, cuando así lo justifiquen los cambios provocados en ellos por su evolución natural, científicamente demostrada".<sup>43</sup>

El texto de la Ley parece claro, pero, a la vista con lo acaecido con la legislación anterior, parece arriesgado hacer conjeturas sobre la eficacia de su cumplimiento.

Al objetivo de controlar en mayor medida los impactos urbanísticos por parte de las instituciones estatales contribuye también la recién promulgada Ley del Patrimonio Natural y la Biodiversidad elaborada por el Ministerio de Medio Ambiente. El proyecto de ley fue aprobado por el Consejo de Ministros en junio de 2007, por las Cortes Generales en diciembre de ese mismo año (Ley 42/2007 de 13 de diciembre), entrando en vigor dos días después en sustitución de la Ley de Espacios Naturales de 1989 y sus sucesivas modificaciones de 1997; habrá que confiar en que tenga mayor fortuna que aquéllas en cuanto a los niveles de su observancia.

La nueva Ley pretende reforzar la protección de los espacios con mayor riqueza biológica y ambiental específicamente contra la amenaza urbanística. Entre otras previsiones, el texto establece que ningún área incluida dentro de la Red Natura 2000 pueda perder su estatus protegido, salvo que se degrade de forma natural, no provocada, su riqueza biológica; su finalidad última parece ser, por tanto, la de servir como freno para la especulación urbanística<sup>44</sup>.

Los principios inspiradores de la Ley, según el texto de su preámbulo, se centran, entre otros, en "*la prevalencia de la protección ambiental sobre la ordenación territorial y urbanística*"<sup>45</sup>. El punto clave en cuanto a defensa de los espacios naturales protegidos frente a las agresiones urbanísticas se encuentra en el Título I, Capítulo III, artículo 18, que regula los Planes de Ordenación de los Recursos<sup>46</sup>. En el mismo artículo se establece una protección cautelara para el tiempo que dure la tramitación del PORN o, incluso, la delimitación del perímetro protegido, de forma que, mientras no se disponga del correspondiente planeamiento regulador "no podrán realizarse actos que supongan una transformación sensible de la realidad física y biológica que pueda llegar a hacer imposible o dificultar de forma importante la consecución de los objetivos de dicho Plan".

---

43 Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados, 18/05/2007, nº 98-16, pág. 252.

44 "Aprobado el proyecto de ley que pondrá freno a la especulación en los espacios protegidos La Ley del Patrimonio Natural y la Biodiversidad consagra la prioridad medioambiental frente a la ordenación territorial y urbanística", Hoy Digital, 09/06/2007.

45 BOE núm. 299, 14/12/2007, pp. 51275-51327.

46 "Cuando los instrumentos de ordenación territorial, urbanística, de recursos naturales y, en general, física, existentes resulten contradictorios con los Planes de Ordenación de Recursos Naturales deberán adaptarse a éstos. En tanto dicha adaptación no tenga lugar, las determinaciones de los Planes de Ordenación de Recursos Naturales se aplicarán, en todo caso, prevaleciendo sobre dichos instrumentos".

El Título II, Capítulo II, Artículo 37 permite la posibilidad de establecer “zonas periféricas de protección destinadas a evitar impactos ecológicos o paisajísticos procedentes del exterior” y en el Artículo 38 la definición de *Áreas de Influencia Socioeconómica* “con el fin de contribuir al mantenimiento de los espacios naturales protegidos y favorecer el desarrollo socioeconómico de las poblaciones locales de forma compatible con los objetivos de conservación del espacio...” El artículo 51 presenta una redacción similar al reseñado de la Ley del Suelo al establecer los mecanismos de *Alteración de la delimitación de los espacios protegidos*.

Por otro lado, prevé la creación y funcionamiento de un Consejo Nacional para el Patrimonio Natural y la elaboración de un Inventario del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

Las encargadas de gestionar el nuevo marco legal son las Comunidades Autónomas, porque suyas son las competencias en medio ambiente y en ordenación territorial, a través de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales. Los gobiernos regionales tendrán la facultad de decidir los espacios que serán objeto de protección especial, siempre que las zonas afectadas no estén incluidas en listados oficiales, como, por ejemplo, las que pertenecen a la Red Natura 2000, pero las directrices de actuación las marcará el Estado. Estos planes serán “obligatorios y ejecutivos”, constituyendo sus disposiciones “un límite para cualesquiera otros instrumentos de ordenación territorial o de planificación o programación sectorial”<sup>47</sup>. El Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid ha aprobado ya la decisión de presentar un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad al considerar que esta normativa invade “competencias autonómicas”. En concreto, el Gobierno regional cuestiona que el órgano de coordinación entre Comunidades que contempla dicha ley asuma, entre otras, las funciones de gestión de los espacios naturales protegidos. El Gobierno de la Comunidad de Castilla y León también ha anunciado la presentación de un recurso parecido.

Un significado similar, aunque menos específico, tienen la *Estrategia para la Sostenibilidad de la Costa*, que se ha empezado a forjar en septiembre de 2007, y la *Estrategia Española de Desarrollo Sostenible*, elaborada en noviembre de 2007.

La *Estrategia para la Sostenibilidad de la Costa* es un documento sobre la situación del litoral que maneja el Ministerio de Medio Ambiente como una herramienta de trabajo para hacer un diagnóstico sobre la situación del litoral y, a partir de ahí, buscar soluciones en colaboración con las Comunidades Autónomas. En este contexto, a modo de un pacto de Estado para la protección del litoral, se han firmado convenios entre el Ministerio y los Gobiernos de Galicia, Cantabria, Asturias, Valencia, Baleares y Canarias.

En relación con esta *Estrategia*, el Ministerio de Medio Ambiente pretende desarrollar un plan de choque contra el urbanismo salvaje mediante la adquisición directa de suelo en la franja costera de los primeros 500 m para protegerlo, en particular en los entornos de los parajes naturales, y a través de la redefinición de los deslindes de la zona pública en la costa<sup>48</sup>.

<sup>47</sup> Expansión, 08/06/2007.

<sup>48</sup> Resultan curiosas, cuando menos, algunas reacciones que se están produciendo como resultado de estas actuaciones, en particular del impulso que se está dando al proceso de deslinde del dominio marítimo-terrestre. Tal es el caso de la constitución de una Plataforma Nacional de Afectados por la Ley de Costas, que han decidido unirse para protestar contra la aplicación de una norma promulgada hace veinte años.

En la misma dirección, España se encuentra entre los catorce países mediterráneos que han firmado en Madrid, hace poco tiempo, el *Protocolo de Gestión Integrada sobre las zonas costeras del Mediterráneo*, un convenio que establece el compromiso de todos los países del mediterráneo de evitar la construcción en los primeros 100 m de las costas. La suscripción de este acuerdo sucede a la celebración inmediatamente antes, en Almería, de la XV Conferencia de las Partes del Convenio para la Protección del Medio Marino y la Región Costera de esta área (conocido como Convenio de Barcelona), y se convierte en el primer instrumento legal vinculante a nivel internacional sobre protección integral del litoral.

Por su parte, algunas Comunidades Autónomas han implementado también normativas tendentes a preservación de espacios naturales con valores ecológicos aunque el objetivo prioritario no sean los espacios naturales protegidos.

Tal es el caso del Plan Director del Sistema Costero elaborado y aplicado en Cataluña desde 2005, cuyos efectos se espera que empiecen a ser visibles dentro de veinte años, que protege una buena parte del sistema costero hasta los 500 m donde no había derechos consolidados<sup>49</sup>.

Asimismo, el Consello de la Xunta de Galicia ha aprobado un proyecto de ley de medidas urgentes de protección de litoral, que prohíbe desarrollar suelos urbanizables a menos de 500 m de la costa, similar al Plan de Ordenación del Litoral Asturiano (POLA) que se ha puesto en vigor en el Principado y al Plan de Ordenación del Litoral (POL) de Cantabria. La limitación tiene carácter transitorio, hasta que los ayuntamientos adapten sus planes generales o la Consellería de Política Territorial promueva el Plan de Ordenación del Litoral, para lo que contará con un plazo de dos años desde la entrada en vigor de la ley. Como era de esperar, la Ley ha despertado ya la oposición de varios sectores implicados en la actividad constructiva, entre otros, los constructores y promotores.

Asturias y Galicia han anunciado la creación conjunta de un Observatorio del Litoral para vigilar, entre otras cosas, la evolución del mercado del suelo en las zonas costeras de ambas comunidades. El observatorio posibilitará la evaluación de los instrumentos de ordenación del litoral que se desarrollan en ambas comunidades, las experiencias puestas en marcha en cada territorio en la costa, así como preservar el paisaje y estudiar la evolución del mercado del suelo y la ocupación del territorio en la franja costera.

También el País Vasco ha aprobado en marzo de 2007 un Plan Territorial Sectorial (PTS) de Protección y Ordenación del Litoral que limita la construcción de nuevos edificios en los primeros 500 m "a partir de la ribera del mar". Esta limitación, que frena la creación de suelos urbanizables, se extiende a un total de 1.100 km<sup>2</sup> (15,5 % de la superficie de Euskadi) y afecta a 63 municipios.

En otro orden de cosas, la Xunta de Galicia y Caixa Galicia han firmado un convenio de colaboración para la compra y preservación de espacios naturales. La entidad financiera aportará 40 millones de euros en 3 o 4 años para sufragar el proyecto, del que se beneficiarán espacios costeros y otros enclaves de alto valor natural, como la Fraga do Eume, un Parque

---

49 "Es, sin lugar a dudas, un modelo a seguir" según X. Estévez, "Dibujar la costa", El País, 18/01/2007. Frente a esta opinión, otras afirman que la aprobación del PDUSC ha provocado el efecto contrario al buscado ya que, ante la posibilidad de entrar en un ciclo restrictivo, muchos promotores han presentado sus proyectos para edificar lo antes posible.

Natural de 9.126 ha situado entre los municipios coruñeses de Cabanas, A Capela, Monfero y Pontedeume, o la isla de Sálvora y los ocho islotes que forman parte de su archipiélago, a la entrada de la ría de Arousa, que ya forman parte del Parque Nacional Illas Atlánticas, aún bajo titularidad estatal y pendiente de transferencia a la Xunta de Galicia. Con el Fondo Natural, creado hace poco con el fin de contribuir la preservación de espacios naturales y dedicarlos a fines sociales, Caixa Galicia quiere contribuir a crear una red de “espacios naturales únicos” y convertirlos en centros de educación ambiental, investigación, ocio, arte o formación de profesionales, mediante la compra de parajes, convenios o “fórmulas específicas de gestión”.

La discrepancia entre protección del espacio natural y desarrollo socioeconómico, real en unos casos y aparente en muchos más, que tantas veces se ha argumentado para adular los instrumentos de protección, intenta ser paliada por la Xunta de Galicia cuyo Conselleiro de Medio Ambiente ha anunciado la puesta en marcha del programa *Parques para vivir*, cuyo objetivo principal es frenar la despoblación en las áreas de los Parques Naturales gallegos convirtiéndolos en una “oportunidad de vida” y a sus habitantes en “ciudadanos privilegiados” a través de la mejora de su calidad de vida<sup>50</sup>.

Por lo que se refiere a la protección del paisaje, parece conveniente resaltar que la nueva Ley de Patrimonio Natural y Biodiversidad expone con claridad que no tiene como objetivo ser un instrumento de protección del paisaje, aunque advierte que la protección del paisaje es uno de sus principios fundamentales, en ella se regulan aspectos puntuales de la política de paisaje, tales como la posibilidad de proteger algunos de ellos mediante figuras más generales o específicas de espacios naturales protegidos<sup>51</sup>. Asimismo, reconoce la necesidad de que el análisis de los paisajes forme parte del contenido mínimo de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, el potencial de la utilización del paisaje como instrumento para dotar de coherencia y conectividad a la Red Natura 2000 y considera el fomento de las actividades que contribuyen a su protección como una externalidad positiva cuando forme parte de un espacio protegido.

La Ley remite al Convenio Europeo del Paisaje, firmado en Florencia el 20 de octubre del año 2000, en el seno del Consejo de Europa, que ha sido ratificado por España a principios de febrero de 2008 (BOE nº 31, martes 5 febrero 2008), cuyos contenidos técnicos y enfoque general anuncia que “serán introducidos en la política ambiental española en un momento posterior”. Tampoco puede olvidarse que el paisaje ha sido ya utilizado ya como fundamento en alguna sentencia, precursora en este aspecto, para frenar proyectos urbanísticos agresivos, como el reseñado antes de El Alto del Cuco en la Marina Occidental de Cantabria.

A su vez, el Consello de la Xunta de Galicia ha aprobado un proyecto de Ley de Protección del Paisaje, una norma que, cuando entre en vigor, obligará a someter a un estudio de impacto paisajístico a todos los proyectos que legalmente estén sujetos a la declaración de impacto ambiental, incluidas industrias y obras públicas. Con la Ley de protección del

50 “15 millones para fijar población en parques naturales”, El País, 05/04/2008.

51 Entre otras fórmulas, la Ley mantiene la figura, definición y regímenes de protección de los Parques y de las Reservas Naturales de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, adaptando la definición de los Paisajes Protegidos al Convenio del paisaje del Consejo de Europa.

Paisaje Galicia se suma a las comunidades autónomas de Cataluña y Valencia, pioneras en la normativa de protección de su paisaje.

## **VII. CONCLUSIONES**

Del prolijo repertorio de casos expuestos hasta aquí, que son una parte mínima de los que realmente se producen, se desprende que los espacios naturales protegidos son presas fáciles para el urbanismo especulativo y depredador; y que las amenazas urbanísticas que los asechan presentan un extraordinario polimorfismo.

Como puede verificarse, es muy frecuente que el planeamiento urbanístico ignore la normativa ambiental (Ley de Costas, Leyes de Espacios Naturales estatales y autonómicas, etc.) y vulnere el planeamiento que rige esos espacios, tanto los PORN como los PRUG, cuando los hay, ya que la protección del medio ambiente y el paisaje se perciben muchas veces desde la promoción urbanística como un obstáculo que debe ser obviado. No parece ser ajeno a esta situación de rechazo y bloqueo el hecho de que, como se ha denunciado, hasta ahora "han primado planteamientos de conservación pasiva y se han minusvalorado, con frecuencia, las realidades socioterritoriales" (Troitiño et alii, 2005).

A ello colaboran, de buena gana habitualmente, las instituciones y organismos encargados precisamente de velar por la protección de esos espacios, tanto regionales como locales, a través de numerosas y variadas fórmulas que van desde la simple reclasificación de los suelos no urbanizables hasta la modificación de los PORN e, incluso, la elaboración y promulgación de leyes que se superponen, sobrepasándola, a la normativa vigente. Llegando al colmo del sarcasmo, a veces son las propias autoridades quienes, "tomando en vano" su nombre, se apropian del concepto de sostenibilidad para, vaciado de contenido y banalizado, argumentar las agresiones al medio natural, siempre injustificables y, a todas luces, insostenibles.

Es verdad que, en algunos casos, estas actuaciones son posibles a causa de la enorme abundancia de figuras de protección y la extraordinaria diversidad normativa que existe en materia de medio ambiente, agravada por la dispersión de competencias estatales, autonómicas e, incluso, locales (Florido y Lozano, 2005). La pluralidad de normas, por un lado, facilita interpretaciones maleables, adecuadas a las circunstancias e intereses particulares de cada caso. Por otro, la exigencia de múltiples informes sectoriales, muchos de ellos no vinculantes, propicia que no se aporten o, si se hace, que no se tomen en consideración cuando son contrarios al proyecto presentado.

Sirva como ejemplo al respecto la exigencia de informes de impacto ambiental, en unas ocasiones omitidos y en otras, cuando no son favorables, ignorados y desacatados. Los informes presentados son escasamente fiables otras veces, si se tiene en cuenta la extensión de algunas prácticas mistificadas como la de la Comunidad Valenciana cuya Consejería de Medio Ambiente tiene subcontratada la redacción de la mayoría de los procedimientos sancionadores y los informes de impacto ambiental a dos empresas públicas, Valenciana de Aprovechamiento Energético de Residuos, SA (Vaersa) e Instituto Valenciano de la Vivienda, SA (Ivvs), que también ofrecen su servicio a sociedades privadas. De una de esas empresas, Vaersa, depende en exclusiva la realización de actividades en los parques naturales. O, sencillamente, se elimina el requisito de los informes como en el caso de la Región de Murcia donde una Orden de 12 de noviembre de 2007 de la Consejería de Desarrollo Sostenible y

Ordenación del territorio, que desarrolla la Ley 9/2006 sobre Evaluación Ambiental Estratégica, exige del trámite del procedimiento de evaluación ambiental a un importante número de proyectos<sup>52</sup>.

En aparente contradicción con lo anterior, en muchos otros casos, el problema deriva de la ausencia de instrumentos de planeamiento específico para la ordenación territorial y ambiental de los espacios objeto de protección. O del extraordinario retraso en su elaboración y aplicación y de las dilaciones temporales de su tramitación que suele ser aprovechada para acelerar la aprobación y ejecución de actuaciones con la finalidad de consumir los hechos antes de que los planes puedan impedirlo<sup>53</sup>. No es tampoco extraño el caso de la elaboración de planes de ordenación de recursos que contienen criterios no suficientemente estrictos y eficaces para evitar las agresiones urbanísticas.

Uno de los aspectos más nocivos que quedan constatados es la generalización del recurso a un sistema de protección que sólo afecta a los espacios con mayor riqueza ecológica, y no siempre bien como se desprende de los ejemplos aportados más arriba. Ese modelo induce a una expansión de las áreas urbanizadas hasta los límites de las zonas mejor conservadas, impidiendo la existencia de franjas periféricas de protección que amortigüen las afecciones urbanísticas, ambientales y paisajísticas. El resultado último es un modelo de organización territorial de tipo “mosaico” en el que los espacios protegidos aparecen cercados, sin solución de continuidad, por aureolas muy artificializadas donde proliferan las urbanizaciones y edificaciones aisladas.

Por otro lado, el actual modelo de protección estimula la aparición del denominado “efecto frontera”, esto es, la generación de contrastes radicales entre ámbitos territoriales distintos (municipios y/o Comunidades Autónomas) producidos por el ordenación y la gestión completamente diferenciadas para espacios cuyo valores naturales son idénticos; espacios contiguos, incluso, en muchas ocasiones.

Es una línea de fragilidad de la ordenación territorial que ha sido puesta de relieve para diferentes territorios, entre otros el País Vasco (Ruiz y Galdós, 2007). Estos autores consideran que también es preciso que la ordenación territorial preste mayor atención y conceda más protagonismo al paisaje como componente espacial sintético y establezca normas de protección para espacios situados fuera de los límites de los espacios catalogados como protegidos que poseen valores de conservación similares.

La mayoría de las nuevas normas y planes puestos en marcha recientemente, tanto a escala supraestatal como estatal y autonómica, parecen encaminarse a paliar algunas de estas situaciones aberrantes. Sólo cabe esperar que resulten más eficientes que las anteriores para establecer “fronteras” que blinden a los espacios naturales protegidos frente al embate, impalpable hasta ahora, de la expansión urbanística.

---

52 Ciezadigital.com, 02/12/2007.

53 Junto al bajo número de instrumentos de gestión aprobados hay que añadir que el tiempo medio desde la declaración de un espacio protegido hasta la aprobación de su plan de gestión es, en la mayoría de los casos, superior a cinco años y en ocasiones superior a los diez años (EUROPARC-España, 2002).

## BIBLIOGRAFÍA

- AA.VV. (2006): "El impacto social y medioambiental del urbanismo" en *Derechos Ciudadanos*, nº 1 (monográfico).
- COMISIÓN EUROPEA (2006): *Urban sprawl in Europe. The ignored challenge*. European Environment Agency, Report, nº 10/2006, Copenhagen.
- DELGADO VIÑAS, C. (2007): "¿Ordenación y planeamiento territorial versus urbanización especulativa y depredadora?" en *La Geografía en la frontera de los conocimientos*. Universidad Pablo de Olavide/AGE, Sevilla.
- DELGADO VIÑAS, C. (2008): "Planeamiento y conflictos urbanísticos en España" en *De los instrumentos programados a la planificación aplicada*. Fundicot, Madrid (en prensa).
- DELGADO VIÑAS, C. (2008): "Vivienda secundaria y turismo residencial como agentes de urbanización y segregación territorial en Cantabria" en *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. vol. XII, núm. 269, <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-269.htm>.
- DELGADO VIÑAS, C. y GONZÁLEZ PELLEJERO, R. (2005): *La Marina Occidental de Cantabria: los riesgos de un desarrollo territorial tardío*. Materiales para las salidas de campo del XIX Congreso de Geógrafos Españoles (*Espacios Públicos, Espacios Privados. Un debate sobre el territorio*). Santander
- ECOLOGISTAS EN ACCIÓN (2007): *Banderas Negras 2007. Metástasis costera*. Madrid.
- ECOLOGISTAS EN ACCIÓN (2007): *Infracciones Ley de Costas*. Madrid.
- ESTRATEGIA Española de Desarrollo Sostenible 2007. Ministerio de la Presidencia, Madrid.
- ESTRATEGIA para la Sostenibilidad de la Costa (documento de inicio) (2007). Ministerio de Medio Ambiente. Madrid.
- EUROPARC-España (2002): *Plan de Acción para los espacios naturales protegidos del Estado Español*. Oficina Técnica de EUROPARC-España, Fundación Fernando González Bernáldez, Madrid.
- EUROPARC-España (2002): *Espacios protegidos: oportunidades para el desarrollo sostenible*. Oficina Técnica de EUROPARC-España, Fundación Fernando González Bernáldez, Madrid.
- EUROPARC-España (2005): *Integración de los espacios naturales en la ordenación del territorio*. Serie Monografías Europarc-España. Oficina Técnica de EUROPARC-España, Fundación Fernando González Bernáldez, Madrid.
- EUROPARC-España (2006): *Anuario EUROPARC-España del estado de los espacios naturales protegidos 2005*. Oficina Técnica de EUROPARC-España, Fundación Fernando González Bernáldez, Madrid.
- EUROPARC-España (2007): *Boletín EUROPARC24*. Boletín de la Sección del Estado Español de EUROPARC. Noviembre 2007.
- ESTEVE, M. A. y MARTÍNEZ, J. (2005): "Consecuencias ambientales que se derivan de la Actuación de Interés Regional de Marina de Cope" en *Eubacteria*, pp. 12-14.
- FEO PARRONDO, F. (2006): "Las estaciones de esquí en la Cordillera Cantábrica" en *Investigaciones Geográficas*, nº 40, pp. 119-139.
- FLORIDO TRUJILLO, G. y LOZANO VALENCIA, P. J. (2005): "Las figuras de protección de los espacios naturales en las Comunidades Autónomas españolas: una puesta al día" en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 40, pp. 57-81.

- FUNDACIÓN ALTERNATIVAS (2007): *Urbanismo y Democracia. Alternativas para evitar la corrupción*. Fundación Alternativas, Madrid.
- GARCÍA FERNÁNDEZ, J. (1994): *Los problemas del medio ambiente y la ordenación del territorio*. Universidad de Valladolid- Fundación Duques de Soria. Valladolid, pp. 7-31.
- GREENPEACE (2001-2007): *Destrucción a toda costa*. Greenpeace España, Madrid.
- MATA OLMO, R. (2007): *Auge inmobiliario y evolución de los usos del suelo en España. Por una nueva cultura del territorio*. (Universidad Autónoma de Madrid, Lección inaugural curso académico 2007-2008). Madrid, Universidad Autónoma.
- MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE (2002): *Red Natura 2000*. Ministerio de Medio Ambiente, Dirección General de Conservación de la Naturaleza, Subdirección General de Conservación de la Biodiversidad, Serie Técnica, Madrid.
- MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE (2006): *Estrategia de la Red de Reservas de Biosfera Españolas (RRBE, Estrategia de Lanzarote)*. Madrid.
- MULERO MENDIGORRI, A. (2002): *La protección de espacios naturales en España. Antecedentes, contrastes territoriales, conflictos, perspectivas*. Mundi-Prensa, Madrid.
- OBSERVATORIO DE LA SOSTENIBILIDAD EN ESPAÑA (2005, 2006, 2007): *Informes Sostenibilidad en España*. Madrid.
- OBSERVATORIO DE LA SOSTENIBILIDAD EN ESPAÑA (2006): *Cambios de ocupación del suelo en España. Implicaciones para la sostenibilidad*. Madrid.
- PORN de la Sierra de Guadarrama. Documento para trámites de Audiencia a Interesados, Información Pública y Consultas. Madrid, febrero 2006.
- PORN del Parque Natural de las Dunas de Liencres, Estuario del Pas y Costa Quebrada. B.O.C. nº 145, 27 de julio de 2006.
- RUIZ URRESTARAZU, E. y GALDÓS URRUTIA, R. (2007): “Revisión crítica de las directrices de ordenación territorial del país vasco” en *La Geografía en la frontera de los conocimientos*. Universidad Pablo de Olavide/AGE, Sevilla.
- SALA, J. (2008): *Las aves en el parque natural del Montgó y su entorno*. Alicante, Consejería de Medio Ambiente, Ayuntamiento de Dénia y Diputación de Alicante.
- SÍNDIC DE GREUGES DE LA COMUNITAT VALENCIANA (2007): *Informe a las Cortes Valencianas 2006*. Valencia.
- TROITIÑO VINUESA, M.A. (1995): “Espacios naturales protegidos y Desarrollo Rural: Una Relación Territorial Conflictiva” en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 20, pp. 23 -37.
- TROITIÑO VINUESA, M.A. et alii (2005): “Los espacios protegidos en España: significación e incidencia socioterritorial” en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 39, pp. 227-265.
- VALLE BUENESTADO, B. (Coord.) (2000): *Geografía y Espacios Protegidos*. AGE/ FENPA, Murcia.
- VERA, F. y ESPEJO, C. (2006): “El papel de los instrumentos de planificación en las dinámicas productivas y territoriales”, en ROMERO, J. y FARINÓS, J. (eds.): *Gobernanza territorial en España. Claroscuros de un proceso a partir del estudio de casos*. Valencia, Publicaciones de la Universidad de Valencia, pp. 61-79.
- VOTH, A. (2007): “Cambios en las políticas de Espacios naturales protegidos y desarrollo sostenible” *La Geografía en la frontera de los conocimientos*. Universidad Pablo de Olavide/AGE, Sevilla.