

# LA PROTECCION DE LAS ZONAS HUMEDAS EN EL ORDENAMIENTO ESPAÑOL \*

POR

RAMÓN MARTÍN MATEO

*SUMARIO:* I. EL OBJETO LEGALMENTE TUTELADO: 1. *Las zonas húmedas como medio natural.* 2. *Recepción legal del concepto de zona húmeda.*—II. JUSTIFICACIÓN DE LA PROTECCIÓN NORMATIVA: 1. *La protección del medio.* 2. *Factores económicos.* 3. *La perspectiva ecoenergética.*—III. EL DISPOSITIVO LEGAL: 1. *La revisión de los planteamientos erradicadores.* 2. *El ordenamiento internacional.* 3. *La tutela de las zonas húmedas en el cuadro normativo interior.*

## I. EL OBJETO LEGALMENTE TUTELADO

Parece que antes de entrar de lleno en la temática del presente estudio, siguiendo por lo demás la más estricta ortodoxia metodológica, habremos de intentar acotar al menos aproximativamente, el concepto de zona húmeda, base material de la problemática que el legislador asume o al menos debería asumir.

El punto de partida del análisis habrá de ser suministrado por las ciencias de la naturaleza desde cuya perspectiva deberán aislarse los caracteres que dan sustantividad a estos espacios subrayando aquellos aspectos cuya importancia natural y ambiental les hace susceptibles de una atención singular por parte de los poderes públicos.

Consideraciones de esta índole, reforzadas, contrastadas o rectificadas desde otros campos, como el económico, cultural o social, pueden inducir a los centros políticos a organizar una cierta estrategia en función de los intereses colectivos a su cargo para la promoción o

---

\* En noviembre del pasado año, y bajo el patrocinio del CEOTMA, tuvieron lugar unas «Jornadas sobre impacto del desarrollo en las zonas húmedas de España». A instancias de Javier CASTROVIEJO, conservador de Doñana, científico de primera línea y entusiasta de la protección del medio, tuve ocasión de asistir a estas Jornadas, lo que me estimuló a realizar el presente Estudio. En aquella ocasión conocí al doctor ANSEMS, también un conservacionista de justo renombre internacional, secretario de la Convención del Consejo de Europa sobre la Conservación del Medio y de la Vida Salvaje. El doctor ANSEMS ha tenido la amabilidad de facilitarme con posterioridad una rica documentación sobre estos temas, lo que le agradezco vivamente, que ha facilitado notablemente la realización de este trabajo.

defensa de estas zonas, adoptando en el sentido aconsejable iniciativas públicas, o disciplinando con análogos propósitos conductas privadas. Finalmente, las medidas administrativas aplicadas materializarán los objetivos del legislador. Este mecanismo: identificación-valoración-decisión-acción, válido por lo demás para explicar el funcionamiento global de la gestión de la rex pública, ilustra en nuestro caso concreto cómo diferentes propósitos han determinado sucesivas y contradictorias regulaciones.

### 1. *Las zonas húmedas como medio natural*

La rúbrica aquí utilizada, de común aceptación en los ámbitos científicos de nuestro país y en áreas culturales afines, es no obstante de reciente adopción (1), correspondiendo a la expresión francesa *zone humide* y a la alemana *Feuchgebiet*. Más precisa, a mi juicio, es la denominación anglosajona *wetland*, que hace hincapié en las características del suelo definidor por autonomasia de la idiosincrasia de estas zonas. En España podría pensarse en optar por el término más castizo de *tierras encharcadizas*, de cierta tradición en nuestro ordenamiento que se remonta incluso a las Cortes de Cádiz, pero ello supondría el distanciamiento de la nomenclatura internacional.

Habrá quedado indirectamente apuntado a lo largo del anterior excursus terminológico el principal rasgo de las zonas húmedas: el exceso de humedad, el empapamiento del terreno de carácter permanente o predominante que le hace inadecuado en su presentación natural, para utilidades agrícolas (2) u otros usos del suelo, como la edificación. Dato físico capital es, pues, el de la elevación del nivel freático, lo que hace que el estrato saturado aparezca próxima a la superficie, y que se conjuga o facilita por la permeabilidad de los terrenos.

Más allá de este factor, lo que paradójicamente singulariza significativamente a las zonas húmedas es precisamente su indeterminación, su carácter fronterizo, mutable, dinámico. Suponen una franja indefinida entre zonas secas y manchas de agua interiores, entre lito-

(1) Según JOUANIN, esta expresión habría sido empleada por los biólogos sólo desde hace una decena de años. Véase *Valeur écologique et économique des zones humides: Le monde rural gardien de la nature*, vol. II, p. 364, 2.º Colloque CNCA 1970, cit., DESPAX, *Droit de l'environnement*, CITEC.

(2) En este sentido, THIELLET, *Comment aménager les zones humides en fonction de leur différents utilisations possibles: Le monde rural gardien de la nature*, p. 372, cit., DESPAX, *Droit de l'environnement*, p. 77.

ral y tierra firme, agua dulce y salada, aguas superficiales y subterráneas.

Se puede, no obstante, en grandes categorías algunas veces sometidas también a interacción, señalar dos grupos importantes de zonas húmedas: las que de alguna forma se relacionan con el sistema marino, al que pertenecen las marismas ubicadas normalmente en los deltas y estuarios (3), y las del interior situadas en el área de expansión de cursos de aguas superficiales o en interacción con las aguas subterráneas, en terrenos normalmente llanos o topográficamente deprimidos.

El dato de la extensión superficial es de difícil conjugación, salvo en términos relativos; en principio caben aquí desde charcas de modesta extensión hasta amplias superficies anegadas. Pero es claro que será necesario una cierta escala, bien por la amplitud de la presentación de la zona, bien por su reiteración territorial (4), para que demande la intervención de las autoridades públicas en función de su importancia social. En definitiva, la caracterización más significativa de las zonas húmedas como medio biológico, únicamente hace hincapié en la presencia de un biotipo que incluye con alguna estabilidad aguas no muy profundas. Más allá de este dato para identificar un área en cuanto jurídicamente protegible habrá de intervenir, como veremos, un previo pronunciamiento administrativo basado en el oportuno dictamen científico.

## 2. *Recepción legal del concepto de zona húmeda*

Totalmente alejados de las modernas previsiones de las ciencias biológicas, e incluso en dirección radicalmente opuesta a sus actuales preocupaciones, los textos legales desde antiguo se han referido a estas zonas para propiciar precisamente, por razones agrícolas o sanitarias, su total erradicación.

No es necesario realizar profundos excursos retroactivos en el derecho histórico, basta remitir a la normativa aún vigente entre nosotros en la materia, para descubrir las viejas propuestas productivistas

(3) Para algunos autores, las marismas, en cuanto tal, sólo pueden existir en los estuarios, MEADOWS, CAMPBELL, *Introducción a la ciencia del mar*, trad. español, ACRIBIA, Zaragoza, 1981.

(4) Me refiero, por ejemplo, a las charcas rurales que han suscitado, incluso en algunos países, movimientos de protección. Otros caracteres tienen los estanques de las comunas chinas, sobre las que más adelante volveremos.

y reformadoras de los hombres de la Ilustración reflejadas en la obra legislativa del pasado siglo y que han prolongado hasta nuestros días una comprensión negativa sobre las zonas que analizamos.

La vigente Ley de Aguas de 13 de junio de 1879, siguiendo a este respecto las pautas de la anterior Ley de 1866, alude a «los pantanos, lagos o terrenos encharcadizos» (art. 65). Con relación a las zonas húmedas del litoral la Ley de Puertos de 1928, que también reitera en este aspecto la legislación anterior, menciona a «los charcos, lagunas o estanques de agua de mar» (art. 11).

Prescindiendo ahora de sus negativos propósitos, debe mencionarse la definición precisa de estas zonas, estimable también desde una valoración científico-natural, que aparece en la denominada Ley Cambó de 24 de julio de 1918. Para esta Ley son marismas: «Todo terreno bajo la zona marítima terrestre o del estuario actual o antiguo de un río cualquiera que sea su naturaleza, que se inunda periódicamente en las mareas o en épocas de crecidas y permanece encharcado hasta que la evaporación consume las aguas almacenadas o produce emanaciones insalubres en la bajamar o en épocas de calma, aunque no encharcamiento.»

La Ley considera terrenos pantanosos: «Aquellos en donde abundan charcas o cenagales, sin llegar a merecer la calificación de pantano natural por su dimensión o por la continuidad del encharcamiento» (5).

En el Derecho Internacional Público han sido calificadas por el Convenio Ramsar (art. 1.º, 1 del Convenio de 2 de febrero de 1971) como: «conjunto de pantanos, fangales, turberas, o de aguas naturales o artificiales, permanentes o temporales, donde el agua está estancada o corriente, dulce o salobre, o salada, así como los conjuntos de aguas marinas cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros».

Es evidente que tan imprecisa definición carece de trascendencia jurídica propia; sólo puede considerarse en términos meramente indicativos y orientativos, conforme a la técnica en que se basa el citado Convenio, para la identificación de zonas concretas de interés internacional incluíbles en una «Lista», lo que supone un acto con ciertas consecuencias en derecho.

---

(5) *Vid.* una glosa de esta legislación, aunque desde la perspectiva del dominio, en MORELL, *La concesión de marismas y el artículo 126 de la Ley del Patrimonio del Estado*, en el número 68 de esta REVISTA, 1972, pp. 137 y ss.

## II. JUSTIFICACIÓN DE LA PROTECCIÓN NORMATIVA

En el pasado la preocupación de los poderes públicos se orientaba en dirección diametralmente inversa a la marcada por la actual política sobre zonas húmedas, en cuanto que éstas eran consideradas y frecuentemente no sin razón, como áreas insalubres, pestíferas, perjudiciales, si bien se confundía a veces manifestaciones inocuas de la escasez de oxígeno o de la putrefacción de sustancias orgánicas con los verdaderos vectores de las enfermedades, los mosquitos transmisores del paludismo que allí se reproducían.

Desde las primeras civilizaciones del riego otra línea de actuaciones públicas tiende a recuperar para la agricultura espacios de gran fertilidad potencial ubicados en las desembocaduras de los ríos cuya riqueza de materiales sedimentarios es debida al arrastre fluvial.

Hoy en día, en los países industrializados al menos, las tendencias van en otra dirección. Es, en primer lugar, plenamente factible eliminar la propagación de los agentes sanitariamente indeseables (6), citándose al respecto a título de ejemplo el caso de la Camargue, una de las zonas húmedas más importantes de Europa desde hace tiempo sustancialmente saneada. En cuanto a los contenidos económicos, su materialización apunta por otros derroteros. Ello no quiere decir que deba propugnarse en cualquier caso el mantenimiento de este tipo de zonas, el análisis costo-beneficio que habrá de incluir también valores sociales y culturales, orientará sobre su destino adecuado, aunque la solución no puede ser idéntica en el caso de los países en desarrollo que en el de los industrializados, donde hay apremios más acuciantes. Pero lo que sí debe superarse es la simplista y única opción sobre el desecamiento que antes imperaba, invirtiéndose, por el contrario, los términos y el beneficio de la duda.

### 1. *La protección del medio*

Como enseñan las ciencias de la naturaleza: ecología, biología, hidrogeología, etc., las zonas húmedas tienen una notable importancia

---

(6) Vid. sobre la acción pública contra los mosquitos, DESPAX, *Droit de l'environnement*, cit., pp. 186 y ss.

para la conservación de ecosistemas y especies e incluso para la regulación hídrica (7).

Desde el punto de vista ecológico y biológico estas zonas proporcionan biotipos privilegiados, debido a la confluencia ya apuntada de medios, sistemas y elementos naturales, lo que explica a la vez su alta productividad y la gran diversidad de especies que aquí se dan cita (8).

Las zonas húmedas, cuya importancia desde el punto de vista de los ecosistemas locales es innegable, trascienden frecuentemente de los espacios físicos que las contienen, integrándose en sistemas de grandes dimensiones, lo que acontece con las aves migratorias que las utilizan a lo largo de las denominadas rutas verdes para el descanso en su desplazamiento, nidificación, aprovisionamiento y residencia estacional.

Hidrológicamente desempeñan una función importante como elemento regulador, acumulando agua a través del denominado efecto esponja, transmitiéndola al manto acuífero subterráneo y regulando el sistema bioacuático de ciertos estuarios (9). Además, las marismas y las zonas encharcables interiores funcionan como válvula de seguridad en relación con las crecidas de los ríos y abras, asumiendo grandes masas de agua que en otro caso producirían inundaciones en otros terrenos y en áreas urbanas. La desecación imprudente de las zonas de expansión lateral de ríos y estuarios por obra de la urbanización ha determinado la vulnerabilidad de sus asentamientos poblacionales a las crecidas determinadas por exceso de precipitaciones estacionales, conjuntamente, o incluso sin ello, por obra de mareas vivas (10).

## 2. Factores económicos

Aunque la productividad en términos biológicos no coincide estrictamente con la económica, sí tiene trascendencia en cuanto a la po-

(7) Me remito para este epigrafe al excelente trabajo de RUZA TARRIO, *Las zonas húmedas recursos naturales insustituibles*, en «Boletín Informativo del Medio Ambiente», CIMA, octubre-diciembre 1975, pp. 175 y ss.

(8) Vid. sobre estos temas, además del trabajo de RUZA, cit., p. 26, INTERMAIER, *La protection des zones humides au plan national*. Informe al Congreso de la «Société française pour le Droit de l'environnement», Burdeos, 1977, KUENEN, *Les zones humides capital vivant*, Consejo de Europa, Estrasburgo, 1976.

(9) Así, «se ha comprobado que una marisma de Georgia, USA, es la principal fuente de producción para los animales del estuario adyacente», MEADOWS, CAMPBELL, *Introducción a la ciencia del mar*, p. 85.

(10) Caso de Bilbao, donde, no obstante el otoño excepcionalmente seco, se ha conservado este año el rebasamiento del cauce de la ría.

tencial rentabilidad monetaria. A título indicativo se señala cómo para las zonas húmedas «su productividad primaria media para los seres fotosintéticos es de 2 Kg/m<sup>2</sup> y año de materia orgánica seca», tres veces superior a la de las superficies objeto de cultivo (11).

Hay factores que militan adicionalmente por su mantenimiento: los costes y las consecuencias de la desecación. Estas actuaciones, para ser interesantes en función a la inversión exigida, requieren grandes escalas de actuación y condiciones especialmente favorables. De hecho es infrecuente que previamente se haga una valoración de los costos implicados, normalmente elevados, en relación con los beneficios esperables de los cultivos. En algunos casos la operación ha resultado aparatosamente irrentable; se cita al respecto, entre otros, las obras realizadas sin suficientes estudios previos en la bahía francesa de Aiguillon (12).

Deben ponderarse también efectos no siempre directamente apreciables, inducidos sobre otros sistemas, como consecuencia de desecaciones que pueden determinar incremento de la erosión al acentuar la velocidad de los ríos, afectando al nivel de capa freática, o el caudal de las aguas subterráneas (13).

Existen otras alternativas, mucho más rentables por cierto, a la escasamente imaginativa opción de desecar estas zonas para dedicarlas a cultivos tradicionales. El aprovechamiento de la fauna, concretamente la caza y la pesca, realizado con prudencia puede producir grandes beneficios compatibles con el mantenimiento de las especies y el respeto al ecosistema local, concretamente de la caza de patos y ánades pueden obtenerse notables rendimientos adicionales, como ya se viene atestiguando (14).

Asociada con estas actividades o independientemente puede también contarse seguramente con los ingresos aportables por el turismo, que, como es sabido, genera importantes beneficios para los habitantes de las zonas visitadas, mediante la creación de puestos de trabajo infraestructurales y la promoción de actividades complementarias.

---

(11) RUZA: *Las zonas húmedas*, cit., p. 27, quien cita además el curso de las marismas litorales de Georgia, donde la productividad llega a 3.3 Kg/m<sup>2</sup>, casi el triple que la de los mejores campos de cereales.

(12) Vid. DESPAX: *Droit de l'environnement*, p. 178.

(13) RUZA: *Las zonas húmedas*, p. 27, quien estima que las desecaciones de aguas palustres en La Mancha hizo descender el 50 por 100 del caudal de agua de pozos situados a más de 70 metros de la zona.

(14) Según parece, en los Estados Unidos y Canadá funciona ya una compañía que se propone conseguir cifras de negocios de millones de patos.

### 3. *La perspectiva ecoenergética*

Las zonas húmedas por sus intrínsecas características: gran superficie de insolación, agua, sedimentos, ofrecen condiciones óptimas para la creación de vida, para la síntesis de elementos orgánicos. Por ello encajan perfectamente en las preocupaciones que ha estimulado la crisis energética, en cuanto a la búsqueda de nuevas y renovables fuentes de energía.

Esponáneamente se han venido explotando de antiguo en muchas localidades charcas y lagunas, naturales o artificiales, aledañas a los núcleos rurales, donde se criaban peces o se alimentaba a las aves domésticas acuáticas de la localidad. Pero es en las comunas chinas donde en la actualidad se obtiene una mayor rentabilidad de estos medios que producen plantas acuáticas para el consumo del ganado, que a su vez aporta abono para su crecimiento y donde se crían, además, especies piscícolas de gran capacidad de transformación que se alimentan de la flora del fondo.

En estos momentos se plantea en otros países, en gran escala, la creación de zonas húmedas artificiales, ya contempladas como vimos en el Convenio Ramsar (15), o la adaptación de las ya existentes para propósitos agroenergéticos. La obtención de biomasa a partir del cultivo de lirios acuáticos, por ejemplo, constituye una posibilidad suficientemente explorada y en trance de aplicación práctica.

Otra opción prometedora es la que pasa por la utilización de zonas húmedas para el tratamiento de las aguas residuales producidas por granjas o comunidades territoriales. El denominado «lagunaje» natural como sistema de depuración parece una técnica eficaz (16), basada en la recuperación de los residuos líquidos por factores naturales, químicos, físicos y orgánicos. La acción espontánea de las bacterias y de las algas puede asociarse con la introducción de cultivos de plantas acuáticas de crecimiento rápido del tipo de las ya enumeradas, para la obtención de energía a partir de la biomasa. Nada se opone, en principio, a que este sistema se aplique a importantes volúmenes de aguas residuales generados por las grandes y medianas ciudades, quizás me-

(15) Vid. sobre este tema, aunque con distinto enfoque, HARRISON, *Des zones humides pour la savagine. Exemple de creation et de gestion d'une zone humide artificielle*, Consejo de Europa, Estrasburgo, 1976.

(16) Experimentos de este tipo se están llevando a efecto en Francia por iniciativa de algunas Universidades, como Montpellier II, en la villa de Meza.



diante la incorporación de nuevos tipos de bacterias, sobre las que ahora se investiga activamente, que son capaces de sintetizar directamente proteínas. El mayor inconveniente estribará seguramente en la ausencia de los espacios necesarios, ya que será preciso contar con grandes superficies adaptables para estas finalidades.

### III. EL DISPOSITIVO LEGAL

#### 1. *La revisión de los planteamientos erradicadores*

Según se ha expuesto, nuestro ordenamiento, lo que no constituye una característica original, se propuso a partir del pasado siglo facilitar el denominado «saneamiento» de marismas y encharcamientos y estimular con medidas de toda índole: fiscales, concesionales, expropiatorias, etc., su transformación.

Los dictados en esta línea de la Ley de Aguas de 1866 fueron recogidos por la Ley vigente de 1879, que dedica expresamente su capítulo VII a «la desecación de lagunas y terrenos pantanosos» (17), lo que incluso se llega a imponer una vez declarada la insalubridad de una zona. Las marismas se subordinan también a los intereses de la minería, permitiéndose utilizar las aguas procedentes del lavado de minerales para colmatar los espacios correspondientes a proyectos ya aprobados (18), sin perjuicio de que se concedan directamente para estos fines (19).

La legislación de puertos, que parte del tronco común que representó la Ley de 1866, trasladó a la órbita de su influencia los propósitos de la legislación de aguas interiores sobre saneamiento y desecación (20).

Pero fue la denominada Ley Cambó de 1918 la que más sañudamente asumió el propósito erradicador de nuestras zonas húmedas. En la Memoria del Gobierno que acompañaba el proyecto remitido a las Cortes se señalaba cómo convenía a todo trance sanear extensas superficies de focos de infección y de paludismo no sólo en bien de la salubridad pública, sino también para transformar zonas incultas en tierras feraces.

(17) Artículos 60 a 68.

(18) Real Decreto de Enturbiamiento de 1900, art. 11.

(19) Real Orden de 4 de abril de 1873 y Real Orden de 15 de enero de 1902.

(20) Lo que pasa a la legislación vigente, artículos 51 y 52 de la Ley de Puertos, aprobada por Decreto-ley de 19 de enero de 1928.

En este sentido se precisa que: «La Ley de Aguas vigente, en su capítulo VII, ya proveyó aquella necesidad dando facilidades a los propietarios para que pudieran sanearlos y devolverlas al cultivo agrario permanente, pero la práctica demostró la insuficiencia e ineficacia de aquellas previsiones...» (21):

No cabe duda que esta Ley, cuyo contenido social es más que dudoso (22), ha conseguido holgadamente sus propósitos en lo que a la desecación se refiere, aunque no siempre hayan aparecido las «feraces tierras» previstas, dando lugar a veces a sólidas urbanizaciones (23) o zonas industriales (24).

Posteriormente a la Ley comentada, y en fechas rigurosamente inmediatas, la normativa de desarrollo agrario sigue manteniendo y reiterando los mismos postulados. Así la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario (25) rubrica uno de sus capítulos «Zonas de secano y marismas» (26).

Aunque todavía disponemos de una reserva apreciable de zonas húmedas (27), importantes áreas han sido sustancialmente recortadas: marismas del Guadalquivir, Doñana, Rías Bajas, contaminadas: Albufera de Valencia (27 bis), o eliminadas: Delta del Llobregat, lagunas interiores de La Nava, La Janda, Ruiz Sánchez, Antela, etc.; por cierto que esta última, que había sido transformada en tierra agrícola, va a su vez a desaparecer como tal, al haberse descubierto un importante yacimiento de lignito (28).

(21) Cit. MORELL, *Concesión de marismas*, loc. cit., p. 143.

(22) Recordemos que se requiere para obtener sus beneficios una actuación sobre 100 hectáreas como mínimo, la propuesta del Gobierno era de 250 hectáreas, lo que sigue vigente, ya que el Decreto de la Dictadura de 19 de octubre de 1927, que suprimía esta limitación, no fue convalidado.

(23) Caso de la laguna de Duero en Valladolid, la Albufera de Valencia tiene otra historia coincidente, pero más compleja.

(24) Caso del Delta de Llobregat, lo que no es tampoco una originalidad española. La proximidad del litoral y de los grandes puertos en el sistema de estuarios en que se incluyen las marismas las hacen especialmente proclives a estos usos, y hay que decir que, razonablemente en ciertos casos, así los relleros controlados realizados con vertidos urbanos en las proximidades de Nueva York han dado lugar a hermosos parques y a sus dos aeropuertos más importantes.

(25) Aprobado por Decreto de 12 de enero de 1973.

(26) Capítulo II del título III.

(27) Ruza: *Las zonas húmedas*, p. 31, estima que podría existir unas 250. El ICONA ha realizado un catálogo muy estimable de estas zonas, hay un trabajo de que no dispongo de vez Soro, 1979, que parece inventariar unas 200.000 hectáreas.

(27 bis) Se calcula que la recuperación de esta importante zona, originariamente incorporada al patrimonio real, costará 2.000 millones y diez años de trabajo (MILLAS: «El País», 18 de febrero de 1982).

(28) La última zona húmeda de agua dulce existente en Galicia, la laguna Las Gándaras de Budiño, está amenazada también de desecación, lo que parece trata de impedir la Sociedad Gallega de Historia Natural, «El País», 25 de octubre de 1981.

*De lege ferenda*, por tanto, y en lo que todavía esté en vigor sería aconsejable la derogación, o al menos la revisión de las disposiciones indiscriminadamente propiciadoras del saneamiento y la desecación especialmente de la Ley Cambó, que justificadamente ha suscitado la crítica de la doctrina más sensible (29).

## 2. *El ordenamiento internacional*

En otro lugar me he referido a la deseable coincidencia entre «espacios sociales y áreas administrativas» (30), proponiendo que la normativa pública cubra el ámbito donde se desenvuelven los sistemas sociales que trata de ordenar. Ello es extensible también al caso de sistemas naturales que se pretende proteger de acontecimientos perturbadores previsibles, producidos por la naturaleza o por obra del hombre. Por lo tanto, cuando el objeto de la regulación es un sistema que abarca naturalmente territorios sometidos a distintas soberanías resultará obligado recurrir al Derecho Internacional.

Esto explica el que entre las primeras regulaciones en la materia que aquí tratamos (31) deban citarse los acuerdos adoptados por Canadá, México y Estados Unidos para la protección de aves migratorias, siendo precisamente la protección de la avifauna la que ha animado la intervención de organismos internacionales, oficiales y privados, relacionados con estas especies (32) para la tutela de las zonas húmedas en cuanto parte integrante de las «rutas verdes» migratorias (33).

(29) Vid. LÓPEZ RAMÓN: *La conservación de la naturaleza. Los espacios naturales protegidos*. Real Colegio de España, Bolonia, 1980, p. 218; CARDELUS y MUÑOZ SECA, *La planificación ambiental*, en «Documentación Administrativa», núm. 179, 1978, pp. 159 y ss.; GRAU FERNÁNDEZ, *Espacios naturales de la fauna silvestre*, en «Derecho y Medio Ambiente», CEOTMA, Madrid, 1981, pp. 466 y ss., y RUZA, *Las zonas húmedas: Recursos naturales insustituibles*, cit. p. 52. A lo que se han sumado recientemente las más importantes asociaciones españolas para la defensa de la naturaleza: Coordinadora para la Defensa de las Aves (CODA), Asociación para la Defensa de la Naturaleza (ADENA) y Federación de Amigos de la Tierra (FAT).

(30) Me remito a mi monografía, *El horizonte de la descentralización*, IEAL, Madrid, 1969.

(31) Como medidas aisladas deben mencionarse las adoptadas por Holanda en 1906.

(32) Vid. LÓPEZ RAMÓN: *Aspectos organizativos de la protección de la fauna silvestre*, en «Revista Española de Derecho Administrativo», núm. 30, p. 108, 1981. Entre los organismos especializados están el ICBP, Consejo Internacional para la Protección de las Aves, IWRB Oficina Internacional de Protección de los Recursos Naturales.

(33) Vid. KLEN: *La protección internacional de las zonas húmedas*, «Natura-pa 1976». También al respecto: *Les zones protégées dans la communauté européenne*, Service de l'Environnement et de la Protection des Consommateurs, Commission des

La conservación de las aves acuáticas del sistema euro-africano impulsó la primera reunión internacional importante sobre zonas húmedas que tuvo lugar, significativamente, en la Camargue en 1962, que alumbró el proyecto MAR (34). Posteriores contactos prepararon y propiciaron el acuerdo internacional más significativo, el denominado «Convenio Ramsar» de 1971, en recuerdo de la ciudad del Irán donde fue firmado.

Este Convenio, que entró en vigor en 1974, ha sido ratificado, hasta la fecha, por 21 Estados, número desde luego insuficiente y que no alcanza a cubrir íntegramente ninguna ruta migratoria importante; así en el continente americano sólo ha sido ratificado por Chile y Canadá. En Europa aún no lo ha sido por Francia; España lo firmó en su día, pero está pendiente de ratificación desde 1976, en que fue informado favorablemente por la CIMA (35).

El Convenio Ramsar parte, como otros instrumentos internacionales, de la catalogación de las zonas húmedas de importancia internacional, en cuanto *habitat* de las aves acuáticas, a partir de una «Lista» llevada por la organización permanente del Convenio, que recae sobre la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, UICN (36), que incluye las zonas propuestas por cada país signatario definidas y descritas con precisión. Las partes se obligan, sin ajenas injerencias, a elaborar planes de ordenación para la conservación de estas zonas, a crear para ellas reservas naturales, a informar sobre las modificaciones ecológicas sobrevenidas y a compensar eventuales minoraciones de superficies calificadas e inscritas en la «Lista» por razones de interés nacional, creando nuevas reservas naturales (37).

---

Communautés Européennes, Bruxelles, 1980. *Important bird areas in the European Community*, report prepared for the Commission of the European Communities by ICBP, 1981, 219 c, Huntingdon Road, Cambridge CB3 0DL, England. *A preliminary inventory of wetlands of international importance for waterfowl in Western Europe and Northwest Africa*, par D. A. SCOTT, publié en septembre 1980 par le International Waterfowl Research Bureau, Slimbridge, Glos., England. *A directory of western palearctic wetlands*, E. CARP, pour le Programme des Nations Unies pour l'Environnement et l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature, 1980, UICN, CH-1196, Gland (Suisse).

(34) Denominado así por contener las tres primeras letras de la palabra que en la mayoría de los idiomas europeos equivale a la expresión española marismas, *vid.* RUZA, *Las zonas húmedas*, cit. p. 248.

(35) Si bien parece que se ratificará en breve al haber pasado ya por la Comisión de Exteriores de las Cortes. El 5 de febrero de 1982 el Convenio pasó a deliberación del Pleno de la Cámara, por acuerdo del presidente del Senado, al no haberse presentado propuesta de ningún tipo. «Boletín Oficial de las Cortes Generales» de 8 de febrero de 1982, núm. 75 (b).

(36) Artículo 8.º

(37) Artículo 4.º, 2.

Otros acuerdos internacionales, aunque no centrados en exclusiva sobre las zonas húmedas, permiten su tutela y protección, amparando de hecho determinadas áreas de esta índole. Así sucede con la «Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural» (38), bajo el patrocinio de UNESCO, que prevé también un sistema de Lista, aquí ya no de automática integración, a partir de las propuestas de los Estados, previa valoración del Comité del Patrimonio Mundial. La Lista incluirá el inventario de los bienes culturales y naturales estimados como de valor universal (39). La incorporación de estos bienes a la Lista no supone ninguna tutela extranacional, aunque los Estados a quienes se respeta íntegramente su soberanía (40) se comprometen a identificarlos, protegerlos, conservarlos y revalorizarlos. Quizás la consecuencia más importante de la calificación que supone la inclusión en esta Lista sea la posibilidad de acceder a los auxilios económicos dispensados a través del Fondo del Patrimonio Mundial.

También en el marco de la UNESCO debe citarse el «Programa sobre el hombre y la biosfera», MAB (41), dentro del cual se ha adoptado un proyecto para la creación de una «Red internacional de reservas de la biosfera» tendente a «combinar la conservación ecológica de ecosistemas representativos con la investigación y el análisis de la influencia humana sobre los sistemas naturales y desarrollo de medios para el monitoreo de ese impacto» (42).

España ha introducido en esta Red cinco sitios, incluyendo importantes zonas húmedas, concretamente Doñana y Tablas de Daimiel, por acuerdo de 20 de noviembre de 1980 (43).

Pueden mencionarse también la Convención de Argel de 1968, firmada y ratificada por 20 Estados africanos, aunque no parece que se cumpla estrictamente; la Resolución del Comité de Ministros del Consejo de Europa de 15 de marzo de 1976 sobre el establecimiento de

---

(38) Adoptada en París en 16 de noviembre de 1972.

(39) Artículo 11.

(40) Artículo 6.º

(41) Las siglas corresponden a las iniciales de la versión inglesa.

(42) DI CASTRI LOOPE: *Reserva de biosfera: Teoría y práctica*, en «La naturaleza y sus recursos», vol. XIII, núm. 1, enero-marzo 1977, p. 2.

(43) En el contexto MAB debe también citarse la conferencia que sobre el Mediterráneo tuvo lugar en Montpellier en octubre de 1976, y que se ocupó expresamente de los grandes deltas de los ríos afluentes a este mar. Vid. «Programme sur l'homme et la biosphère (MAB)». *Conference Scientifique MAB-Méditerranée: Réunion régionale des Comités nationaux du MAB des pays riverains de la Méditerranée*. Rapport final. UNESCO, 1978.

una «Red europea de reservas biogenéticas»; el programa de acción de la CEE en materia ambiental adoptado por el Consejo en 2 de abril de 1979; la Convención de Bonn de 23 de junio de 1979 y la de Berna de 18 de junio de 1979 (estas dos últimas, firmadas, pero no ratificadas, por España). Todos estos instrumentos contienen cláusulas expresas e implícitas sobre las zonas que aquí nos interesan o la fauna que las habitan, lo que de alguna forma ha dado lugar a una cierta superposición de estrategias que han intentado clarificar (43 bis).

Finalmente debe citarse también el Convenio de Barcelona para la protección del Mediterráneo contra la contaminación, uno de cuyos protocolos, el aprobado en Atenas en 1980 para la prevención de la contaminación de origen terrestre, extiende la acción tuteladora a «las lagunas saladas que están en comunicación con el mar» (44).

La protección de las zonas húmedas a partir del ordenamiento internacional se orienta, como habrá podido deducirse, en unos casos a la cooperación técnica e intercambios de experiencias, lo que sucede con el Programa MAB; en otros las acciones se inscriben en la estrategia del fomento, Fondo del Patrimonio Mundial, y sólo en relación con el Convenio Ramsar puede hablarse en puridad de un cuadro normativo. Pero aun aquí la persistente renuncia a la abdicación de las soberanías nacionales hace que también este sector del Derecho Internacional Público ofrezca notables debilidades; en la práctica sólo la buena voluntad de las naciones hará efectivos los compromisos, ya que las normas pueden a lo más calificarse como *soft law* en la terminología anglosajona, bien que algunos países las hayan aplicado con ejemplar rigor, caso por ejemplo de Italia, cuyos tribunales han paralizado drásticamente acciones urbanísticas que ponían en peligro algunas zonas húmedas.

---

(43 bis) Vid. «Council of Europe», Interior Comité for Cooperation within the Framework of the convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats, third meeting, Strasbourg, 18-20 de marzo de 1981. *The relationship between the Bern Convention and the Algiers Convention*, doc. T-VS(81)2. *The Bern Convention as an agreement within the meaning of the Bonn Convention*, T-VS(81)1, y *Les rapports entre la Convention de Ramsar, la Convention sur le Patrimoine mondial et la Convention de Berne*, doc. T-VS(81)3. La previa reunión de este Comité, en octubre de 1980, había producido ya otro informe sobre la *Comparaison analytique de la Directive du Conseil sur la protection des oiseaux, la Convention sur la Conservation des especes migratrices appartenant a la faune sauvage et la Convention relative a la Conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe*, doc. T-VS(80)11.

(44) Artículo 3.º, C. Este Protocolo aún no ha entrado en vigor y está pendiente de ratificación por España.

### 3. *La tutela de las zonas húmedas en el cuadro normativo interior*

Trataremos ahora de contrastar la aplicabilidad a la problemática específica de las zonas húmedas, de los distintos instrumentos normativos incluidos en la panoplia defensiva de nuestro ordenamiento.

#### A. *La tutela del dominio público.*

Para MORELL, único autor que entre nosotros ha incidido en esta perspectiva, los terrenos pantanosos o marismes serían bienes mostrencos, baldíos, improductivos y por tanto, aunque en aplicación de la legislación que regula estos bienes fuesen de la propiedad del Estado, tendrían carácter privado (45), considerando, lo que trasciende al derecho, que físicamente marismas y zona marítimo-terrestre son conceptos diferentes (46).

En contra de éstas, por lo demás respetables opiniones, entendemos que en términos generales las zonas húmedas entran de lleno o están proclives a ello en el régimen del dominio público, y precisamente por la imposibilidad de segregaras en términos físicos y naturales de los sistemas acuáticos, marítimos o continentales de que forman parte.

Debe reconocerse que esta aseveración puede encontrar dificultades en cuanto a su respaldo normativo cuando el nexo natural con el sistema acuático demanial, mares y ríos, no responde a la descripción un tanto simplista de las leyes vigentes, sobre todo en zonas húmedas del interior no ubicadas en los cauces o álveos de los ríos y arroyos o no sometidos a la influencia directa de sus aguas (47). Podría entonces invocarse el precepto que conceptúa como de dominio privado los lagos, lagunas y charcos formados en terrenos no públicos (48).

Más significativo es el supuesto de las marismas del litoral, ya que, al formar parte de los estuarios, deberán forzosamente venir incluidas en el dispositivo de protección del cauce del río o de las riberas del mar. En muchos casos se tratará claramente de la zona marítimo-terrestre, bañada por el mar en su flujo y reflujo, sensible a las mareas, a las mayores olas en los temporales ordinarios (49), y aunque

---

(45) Véase *La concesión de marismas y el artículo 126 de la Ley del Patrimonio del Estado*, en esta REVISTA.

(46) *Ibidem*, p. 162.

(47) De acuerdo con el artículo 29 de la Ley de Aguas.

(48) Artículo 17 de la Ley de Aguas.

(49) Como quiere el artículo 1.º de la Ley de Puertos de 26 de abril de 1969.

en otros la influencia, digamos, en términos visibles, sea menor (50) una comprensión holística, sistémica, de estos espacios en función del conjunto hídrico en que se insertan, claramente habría de abocar a una interpretación extensiva de la protección jurídica hoy otorgada a los bienes del dominio público acuático.

La ubicación de las zonas húmedas en la zona marítimo-terrestre, que responde desde luego a sus intrínsecas características como área de transición, zona mixta, no encontraría, sin embargo, desde la perspectiva de la Ley de Puertos, un especial plus de garantía en cuanto al mantenimiento del sector dominical público. Esta Ley, en contra de las solicitudes de la doctrina y con su expresa protesta (51), admitió la existencia de propiedad privada en la zona marítimo-terrestre y en la colindancia con el mar (52), así como el que los particulares pudiesen ganar terreno a los mares (53).

Posteriormente, sin embargo, el Reglamento de la Ley de 23 de mayo de 1980 cerró felizmente el paso a la posibilidad de que adquieran la condición de terrenos ganados al mar los situados sobre superficies que anteriormente constituían la zona marítimo-terrestre o a través de procesos naturales (54). Pero lo que resulta definitivo a nuestros propósitos, implicando la derogación, parcial al menos, de la Ley Cambó, y de la Ley de Puertos, es el precepto contenido en el artículo 132.2 de la Constitución, en virtud del cual constituyen bienes de dominio público estatal en todo caso la zona marítimo-terrestre, las playas y el mar territorial, siendo de aplicación el principio de inalienabilidad e imprescriptibilidad que contiene el primer párrafo de este artículo (55).

---

(50) La sentencia de 19 de abril de 1972, citada por MORELL, p. 183, hacía hincapié en la posibilidad de que existieran lagunas formadas por agua del mar con alguna comunicación con el fuera de la zona marítimo terrestre.

(51) Así, LEGUINA, *Propiedad privada y servidumbre de uso público en las riberas del mar*, en esta REVISTA, núm. 65, 1971, pp. 59 y ss. *La defensa del uso público de la zona marítimo-terrestre*, en «Revista Española de Derecho Administrativo», núm. 2, 1974, pp. 185 y ss. MARTÍN MATEO, *Ordenación del Sector Público en España*, Civitas, Madrid, 1974, pp. 229. RODRÍGUEZ OLIVER, *Ley de Costos y propiedades particulares*, en «Revista Española de Derecho Administrativo», núm. 6, 1975, páginas 385 y ss. En contra de este criterio predominante, CONDE CONDE, *El pretendido uso público de las playas zonas marítima terrestre de propiedad particular*, en esta REVISTA, núm. 73, pp. 494 y ss.

(52) Artículo 4.º, 1.

(53) Artículo 5.º, 3.

(54) Artículo 10, 1.

(55) Vid. GIL-ROBLES y GIL DELGADO: *La protección del medio ambiente marítimo*, en «Derecho y Medio Ambiente», cit., pp. 417 y ss.



## B. *La planificación territorial*

La distribución normativa de los usos del suelo, perseguida por los instrumentos al servicio de la racionalización de la utilización del espacio, puede perfectamente servir a los propósitos aquí apuntados, aunque evidentemente la protección de las zonas húmedas, como cualquier otro ambiente natural de relevancia colectiva, no supone simplemente la congelación de usos a escala de un área circunscrita, y requerirá seguramente de otras medidas complementarias como la regulación de la contaminación exterior, mejora de afluentes, régimen de visitas, etc. Pero en tanto se adopta la estrategia global conservacionista precisa, las definiciones de los planes territoriales pueden y deben introducir un previo sistema defensivo estableciendo legalmente las condiciones del soporte físico del espacio a proteger. A estos propósitos pueden contemplarse las siguientes posibilidades que brinda nuestra Ley del Suelo.

### a) *Planes generales municipales.*

En principio, podría pensarse que la escala municipal es inadecuada para estas acciones, lo que es cierto en términos generales y desde luego válido para numerosas zonas húmedas cuya importancia es incluso internacional. Pero no debe olvidarse que muchas de ellas están comprendidas en un término municipal, que nada se opone a que los planes de este alcance, allí donde existan, también las comprendan, y que hay zonas que albergan sistemas ecológicos puramente locales cuya tutela puede ser objeto de determinaciones urbanísticas de este alcance.

La Ley del Suelo suministra base para intervenciones de este tipo, al prever (56) que:

«En el suelo no urbanizable el Plan General establecerá las medidas y condiciones que sean precisas para la conservación y protección de todos y cada uno de sus elementos naturales, bien sea suelo, flora o paisaje, a fin de evitar su degradación...»

---

(56) Artículo 12.2.4.

b) *Planes directores territoriales de ordenación.*

Como he expuesto en otro lugar, la planificación territorial no se agota en el planeamiento urbano, aunque sean las ciudades las que a la postre vertebran todo el espacio (57), por lo que los dispositivos propios de la ordenación territorial, entendida con un carácter directivo en cuanto marco de otras planificaciones más específicas, se acomodan perfectamente a las finalidades definitorias de las zonas húmedas y su ulterior reserva en cuanto tales.

Si prescindimos de los Planes Nacionales, cuya plasmación constituye más bien una aspiración utópica que una posibilidad real, la ordenación del territorio a escala regional (58), provincial (59) o comarcal (60) puede perfectamente ser utilizada antecedentemente a la creación de un parque natural como preparación y avanzada defensiva, y posteriormente en cuanto estructuración territorial de sus previsiones (61).

La Ley del Suelo da también pie para la utilización de estos Planes para nuestros propósitos, al establecer que los de carácter director territorial (62) incluirán entre sus determinaciones: «Las medidas de protección a adoptar en orden a la conservación del suelo, de los demás recursos naturales y del patrimonio histórico-artístico» (63).

Ciertamente que puede convenirse con BASSOLS que hay base legal suficiente para integrar en el planeamiento territorial consideraciones medioambientales superando la visión tradicional netamente urba-

---

(57) MARTÍN MATEO: *Ordenación del Territorio*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1980, pp. 94 y ss.

(58) Como parece, se proyecta en Cataluña, aunque todavía no con trascendencia normativa, a través del Plan Territorial, elaborado por la Generalidad, recogido en el «Boletín del Parlament de Catalunya» del 23 de septiembre de 1981.

(59) Caso del Plan Especial de Protección del Medio Físico de la Provincia de Madrid, «Boletín Oficial» de la provincia de 10 de noviembre de 1975.

(60) Parque de las Tablas de Daimiel, Ley 25/1980; Gredos, Decreto de 23 de mayo de 1980.

(61) Como ha sucedido en los casos citados en nota *supra* de Daimiel y Gredos. Para BASSOLS esto supone una inversión institucional de la misión de los planes directores, que pueden «perfectamente desempeñar la función de promoción y de exploración de estos espacios». *El Medio Ambiente y la Ordenación del Territorio*, ponencia presentada al Congreso sobre Legislación Ambiental, Dirección General del Medio Ambiente, MOPU, Madrid, octubre 1981, p. 27. Aun compartiendo las tesis de este notable especialista, no creo que las funciones antecedentes o consecuentes, de la ordenación territorial para la defensa de los espacios naturales, tengan un carácter rígido, dependerá en cada caso de la estrategia más conveniente.

(62) Artículo 8.º, 2, c).

(63) Lo que completa el artículo 10, 2, del Reglamento de Planeamiento.

na (64), pero desgraciadamente la compleja y ya obsoleta tramitación que la Ley del Suelo prevé en relación con este tipo de planes los hacen prácticamente inviables para estos y otros objetivos.

ò) *Los Planes especiales.*

El Reglamento de Planeamiento Urbanístico (65) ha introducido con indudable audacia normativa, pero problemático apoyo legal, un precepto extremadamente útil para la preservación de urgencia de las zonas húmedas, evitando largos y complejos procedimientos, permitiendo a la par el juego de protagonismos e iniciativas a escala regional o local.

El artículo 76.3 de este Reglamento abre la insólita posibilidad de la adopción de Planes especiales en ausencia del Plan Director Territorial de Coordinación para la: «Protección, catalogación, conservación y mejora de los espacios naturales, del paisaje y del medio físico y rural y de sus vías de comunicación.»

Los lógicos escrúpulos aireados por el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo sobre la legalidad de este precepto han sido, no obstante, despejados por el Consejo de Estado (66), que aun precisando que no puede contradecirse otros planes, sí admite su aptitud para imponer limitaciones de uso. Con base a esta norma puede tener sanción legal un importante proyecto en marcha que afecta a determinadas zonas húmedas, por cierto significativas, me refiero al Plan Especial de Protección Lagunas de Ruidera y su entorno (67).

C) *La legislación sobre protección de espacios naturales.*

El Consejo de Estado, al evacuar la consulta formulada sobre la pertinencia de la planificación espacial como técnica protectora de la naturaleza, se preguntaba, explicablemente, por qué no se había invocado la legislación tuteladora de los espacios de importancia natural (68).

(64) *El medio ambiente y la ordenación del territorio, loc. cit.*, p. 23.

(65) Aprobado por Decreto de 23 de junio de 1978.

(66) Dictamen de 17 de diciembre de 1980, núm. 43, p. 147, cit.; Bassols, *El medio ambiente*, p. 25.

(67) Documento de síntesis 1981, elaborado por un equipo de la Empresa Nacional de Ingeniería y Tecnología, supervisado y promovido por el СЕОТМА, del MOPU. Este Plan ha sido presentado a información pública por la Dirección de Urbanismo y Acción Territorial del MOPU, con fecha de 15 de enero de 1982.

(68) En nuestro caso, con base a la Ley de 2 de mayo de 1975.

En efecto, a todos los países del mundo se recurre en estos casos a legislaciones singulares de alcance nacional, lo que es aconsejado también por los organismos internacionales que remiten a aquellas normas los Convenios de este alcance (69). Aunque la ordenación espacial resulta imprescindible (70), sólo a través de un estatuto específico se podrán regular íntegramente las conductas incidentes en estas zonas, asegurándose, por ejemplo, que no se inducirán perturbaciones no deseables desde áreas periféricas, pero que tampoco se excluirán actividades económicas compatibles con el destino primordial del espacio protegido (71).

Recordemos que las zonas húmedas más famosas del mundo, como la de Everglades, en Florida, Estados Unidos (72), y la Camargue, en Francia, están calificadas como parques naturales.

a) *Los parques nacionales.*

Las zonas húmedas, de acuerdo con sus características, pueden perfectamente entrar en varias de las categorías previstas en la Ley de Espacios Naturales Protegidos. Pueden considerarse en cuanto tales o como parte de otra área: «reservas integrales de interés científico» (73), «parques nacionales» o «parques naturales de interés nacional». Únicamente parece que no encaja en las preocupaciones predominantes de la tutela aquí abordada la figura de los «parques naturales» creados para facilitar los contactos del hombre y la naturaleza (74). Esta Ley ha sido efectivamente aplicada para la regulación actual de nuestras dos más importantes zonas húmedas: Las Tablas de Daimiel (75) y de Doñana (76).

(69) Así, el Convenio Ramsar, art. 4.º

(70) También prevista en el citado Convenio Ramsar, art. 3.º

(71) La coordinación de los técnicos urbanísticos, con los propiamente ambientales, se propugna también, razonablemente, por LÓPEZ RAMÓN, *Conservación de la naturaleza*, cit., p. 88.

(72) La primera quizá en recibir este tipo de protección. Vid. KAUFMAN: *En los Everglades de Florida*, en «Periplo», año V, núm. 29, pp. 8 y ss.

(73) Doñana fue inicialmente protegido en cuanto reserva biológica, figura precedente a la recogida por la Ley, lo que felizmente la hizo entrar en la tutela científica del Consejo Superior de Investigaciones Científicas, excepcionándose el régimen general de administración. Desafortunadamente, la legislación vigente ha introducido nuevamente disfunciones, poco justificables.

(74) Artículo 5.º

(75) Ley de 3 de mayo de 1980.

(76) Ley de 28 de diciembre de 1978. Vid. específicamente sobre las vicisitudes y problemática de este parque, DUQUE: *El mito de Doñana*, Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid, 1977; GONZÁLEZ BERNÁLDEZ: *El «coto» de Doñana, valores y problemas*, en «Revista de Occidente» núm. 8/1976, pp. 44 y ss.

La vigente Ley sobre Espacios Naturales Protegidos ha supuesto, sin embargo, una clara regresividad en muchos aspectos en relación con la legislación anterior a la guerra civil. El proyecto enviado a las Cortes fue notablemente recortado y amputado, reflejando seguramente intereses económicos que probablemente no eran ajenos a limitación de la tutela precisamente sobre el sistema de Doñana. El escaso rigor técnico de esta normativa, el confusionismo que comparte y su estrechez de miras han merecido un justo varapalo de la mejor doctrina (77).

La exigencia de una Ley, como ordena nuestra normativa actual, para la calificación de los espacios que aquí nos interesa puede tener virtualidades positivas en cuanto que pueden habilitarse todas las intervenciones necesarias para la protección del área, limitándose los derechos privados implicados y ordenándose al ejecutivo, desde la cúspide del poder, que realice las actuaciones protectoras precisas (78), y de hecho la Ley de Doñana ha supuesto en muchos aspectos un notable progreso en cuanto a la consideración a efectos legales del sistema natural real a proteger y a la vinculación de todas las actividades trascendentes a estos propósitos (79).

Pero en términos pragmáticos la generalización de la necesidad de una ley formal para la tutela de cualificados espacios naturales puede constituir, más que una garantía, un obstáculo muchas veces irremontable para la protección, puesto que, como se ha observado con acierto, es posible que la urgencia de la protección sea tal que el simple paso de unos años desvirtúe total e irreversiblemente el sistema (80).

(77) Vid. L. MARTÍN RETORTILLO: *Aspectos administrativos de la creación y funcionamiento de los Parques Nacionales*, en «Revista Española de Derecho Administrativo» núm. 8/1975, p. 343 y ss.; T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: *Parques Nacionales y protección de la naturaleza*, en la misma Revista núm. 5/1975, p. 213 y ss., y LÓPEZ RAMÓN: *La conservación de la naturaleza*, cit. p. 63 y ss.

(78) Vid. en este sentido DE LA CUÉTARA: *Ventajas e inconvenientes de la calificación de espacios naturales por Ley singular*, en Congreso sobre Legislación Ambiental, p. 5 y ss.

(79) Vid. LÓPEZ RAMÓN: *Op. cit.*, pp. 81 y 82. El Estatuto actual de Doñana protege al parque de potenciales agresiones, aun no abandonadas, como la que supone el proyecto del trazado de la carretera costera, vid. P. GONZÁLEZ DE LA BLANCA: *Objetivo: Doñana*, en «El País» de 3 de febrero de 1982. Parece que corren mejores tiempos para esta sensible y perturbada zona, de lo que es indicativo el saneamiento de la playa turística colindante que venía siendo indiscriminadamente ocupada, que ahora se trata de ordenar, para evitar además epidemias y problemas sanitarios, habiéndose procedido al derribo de miles de casetas, según informa A. GONZÁLEZ en «El País» de 6 de marzo de 1982, pero sobre todo por la reanudación del aporte del río Guadiana, acordado por el Patronato del Parque, lo que constituía una vieja aspiración de sus conservadores, solución indispensable por lo demás para garantizar el aporte de agua necesario.

(80) DE LA CUÉTARA: *Ventajas e inconvenientes de la calificación de espacios naturales por Ley singular*, cit. p. 6.

Ello nos remite al tema de la deslegalización de esta materia y de la apertura competencial de las Comunidades Autónomas, lo que constituye el epígrafe final de este trabajo.

Conviene antes realizar una somera referencia a la conexión de las zonas húmedas con los denominados «parques naturales marinos». Estos parques, que tienen un tratamiento singular en muchos países y que son prácticamente desconocidos entre nosotros, tanto científica como institucionalmente (81), tienen frecuentemente relación con las zonas húmedas (82). De hecho, incluyen los parques naturales ordinarios frecuentemente zonas húmedas, o prolongan hacia el mar la protección de éstas, caso, por ejemplo, de Doñana, que abarca también el espacio marino que se comprende hasta una milla del mar. Siendo buena parte de las zonas aquí estudiadas de carácter mixto, terrestre-marítimo, por su pertenencia a un sistema de estuario, es lógico configurar la tute'a con singularidades que tengan en cuenta las características del medio marino (83).

b) *Los parques regionales y comarcales.*

Las zonas húmedas constituyen a menudo espacios de relevancia internacional, y por supuesto nacional también, pero en otros casos,

---

(81) Contribuirá, sin duda, a llenar este vacío el trabajo de V. ESTRÉVEZ en curso que constituirá su tesis doctoral. Ciertamente que no responde a estas características el proyecto del parque marítimo de Santa Cruz de Tenerife, contestado, por cierto, a ubicar eventualmente en la dársena del puerto y con fines recreativos. Sí puede ser teóricamente un parque marítimo la prevista reserva natural de las islas Columbrenas, próximas a Castellón de la Plana, aunque posiblemente no tenga la normativa adecuada.

(82) Vid. DU SAUSSAY: *Parcs et réserves marines dans quelques législations comparés*, en «Revue Juridique de l'Environnement», núm. 4/1980, p. 343. El número especial de esta Revista dedicado a los parques marinos contiene otros trabajos importantes en esta materia como el de PRIEUR: *Le droit des aires marines protégées en France*, pp. 337 y ss. El Consejo de Europa organizó del 28 de septiembre al 2 de octubre de 1981, a través de su División para el Medio y los Recursos Naturales en la isla de Zakynthos, en Grecia, y conjuntamente con el Ministerio de Coordinación de esta nación, unas sesiones sobre «Ecología de los parques marinos en Europa» en la que fue presentado un estudio de C. KLEM interesante a nuestros efectos sobre *Les aires protégées marines. Aspects juridiques et institutionnels*, doc. SN-PM(81)10. Se informó también por GRONVIST sobre un *Project nordique de création d'un réseau de parcs marins et (ou) de réserves marines représentatifs le long des côtes du Danemark, de la Finlande, de l'Islande, de la Norvège et de la Suède, dans la mer Baltique et dans la mer du Nord*, doc. SN-PM(81)6.

(83) Vid. para las relaciones de la ordenación y del territorio y la protección de espacios de este tipo, MICHAUD: *Manifeste pour le littoral*, Berger, París, 1976, páginas 181 y ss. Hay una traducción reciente del IEAL.

por su extensión y condiciones, tienen principalmente trascendencia regional o quizás local, por lo que cabría esperar la posibilidad de que desde estas instancias se produjeran iniciativas que posteriormente se plasmasen en instrumentos jurídicos de ordenación y defensa. Además sería de desear que desde las más próximas corporaciones territoriales pudieran adoptarse con la mayor rapidez medidas cautelares inmediatas, lo que contrasta con la exigencia de Ley en nuestro ordenamiento, porque es evidente que ante la introducción irreversible de modificaciones en las características naturales del medio nada puede hacer *a posteriori* el Derecho.

La legislación comparada prevé la creación de parques subnacionales con finalidades diversas, que incluyen la protección del paisaje, de la flora y de la fauna, la reserva de zonas de esparcimiento para los ciudadanos de las grandes urbes, la aproximación ciudad-campo o la animación de zonas deprimidas. Este tipo de acciones fue adoptado en Francia en 1967 (84), dando lugar a la creación de más de 10 parques regionales (85). En el extremo, en cuanto a la gama de posibilidades institucionales, se encuentran los Estados Unidos, donde los parques no sólo pueden ser promovidos por la Federación, sino también por los Estados, e incluso los Municipios; de hecho, por estas vías descentralizadas se han protegido numerosos espacios naturales en esta nación (86).

Un precedente significativo para nuestro caso es la solución un tanto convencionalmente adoptada en Italia, donde pese a los criterios sustentados por cualificados especialistas (87) únicamente se atribuyeron a las regiones los parques creados por ellas, reteniendo el Estado los que en el pasado fueron establecidos por su iniciativa.

En el ordenamiento español, y sin entrar ahora en el detalle de la distribución competencial sobre el ambiente (88), no existe base cons-

(84) Decreto de 1 de marzo de 1967, posteriormente sustituido por el Decreto de 28 de octubre de 1975.

(85) *Documentation Française: Nostes et Etudes Documentaires*, 2 de diciembre de 1977, p. 28.

(86) *Vid. LAMBRECHTS: Les pacs marines dans le droit des Etats Unis*, en «Revue Juridique de l'Environnement», cit. p. 367.

(87) Incluido el profesor GIANNINI, encargado por el Gobierno de presidir y organizar la Comisión que posteriormente se pronunciaría a favor de las transferencias de estas funciones a las Regiones, *Vid. LÓPEZ RAMÓN: La conservación de la naturaleza*, p. 387.

(88) Me remito a la ponencia presentada al Congreso sobre Legislación Ambiental por los profesores GARCÍA DE ENTERRÍA y MUÑOZ MACHADO: *Competencias de las Comunidades Autónomas y otros entes territoriales relativos al medio ambiente*.

titucional indiscutible para asignar en bloque al Estado o a las Comunidades Autónomas estas funciones. No creemos que el artículo 149.1.23 de la Constitución, que reserva al Estado la legislación básica sobre protección del medio ambiente, incluya también la naturaleza (89). Pero tampoco los Estatutos de Autonomía aprobados aclaran esta materia, ya que los pronunciamientos que contienen sobre las competencias ambientales tienen las mismas connotaciones que las señaladas para la Constitución. El Estatuto de Cataluña, el único que expresamente se refiere a «los espacios naturales protegidos» (90), se auto-limita al remitir al precepto constitucional antes comentado.

Ciertamente que al hilo de otras competencias autonómicas, como las que versan sobre urbanismo, montes, agricultura, caza, pesca y turismo, pueden arbitrarse los instrumentos precisos para la disciplina protectora, pero si estas acciones recaen sobre fincas privadas, imponiendo limitaciones importantes a las propiedades, pueden violar la garantía constitucional del contenido económico de este instituto (91), y si implican bienes del dominio público estatal lógicamente habrán de reservarse las competencias de este carácter.

Por ello, bien se mantenga una sola categoría de parques, encomendados eventualmente a las Comunidades Autónomas, o bien se introduzca la dualidad parques nacionales-regionales (92), en lo que toda la doctrina parece estar de acuerdo, es en la necesidad y conveniencia de la promulgación de una Ley marco que aclare la materia y coordine definitivamente las competencias implicadas, dero-

---

El Movimiento Ecologista del Valle de la Orotava MEVO-AT, en un sentido ciertamente respetable, opina que es perfectamente constitucional en estos momentos la figura del parque nacional bajo control estatal y que, además, tal solución es la demanda por cumplir con las exigencias de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, que sigue que la custodia de estos espacios se realice por la máxima autoridad de un país.

(89) Con arreglo al concepto de ambiente que justifico en mi obra *Derecho Ambiental*.

(90) Artículo 9.10.

(91) Lo que ha sido puesto de relieve con carácter general y como posible restricción a las transferencias de las competencias urbanísticas a las Comunidades Autónomas, por GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ: *Curso de Derecho Administrativo*, Civitas, Madrid, 1980, p. 269.

(92) En el primer sentido, LÓPEZ RAMÓN: *Op. cit.*, pp. 397 y ss. A favor del mantenimiento de un número limitado de parques nacionales, con también estimables argumentos. DE LA CUÉTARA: *Dos posturas en cuanto a la competencia de las Comunidades Autónomas sobre los espacios naturales protegidos*, Comunicación presentada al Congreso sobre Legislación Ambiental. Una solución a otro nivel, invocando precedentes ingleses, es la patrocinada por CASTILLO TORQUEMADA: *Parques naturales comarcales: un proyecto factible*, en «Egin», 15 de diciembre de 1981.



gando a la vez la legislación de 1975, que constituye un soporte ordinamental inadecuado.

En el interin la protección de las zonas húmedas puede lograrse mediante intervenciones, quizás poco espectaculares pero no menos efectivas, al alcance de las Comunidades Autónomas, como la regulación de la caza, sobre cuyo régimen está basada con éxito la protección activa de las lagunas de Gallo Canta, en Aragón, o de las Marismas de Rosas, o mediante la adopción de los planes especiales de ordenación territorial a los que antes me he referido. A veces pequeñas obras, buenos oficios, captación de adhesiones locales y una pedagogía social de adecuada escala pueden realizar más para la protección de la naturaleza que sofisticadas legislaciones y enérgicos esfuerzos administrativos.

