

# LA PROBLEMÁTICA JURÍDICO-ADMINISTRATIVA DE LAS ZONAS HÚMEDAS.

MANUEL CEBALLOS MORENO  
Profesor de Derecho Administrativo  
Universidad de Cádiz  
manuel.ceballos@uca.es

## Resumen

En el presente trabajo se analizan de forma general los diversos mecanismos que actualmente ofrece el Derecho Administrativo Ambiental para garantizar un adecuado sistema de protección de las zonas húmedas como espacios ecológicos complejos de gran valor ambiental que paradójicamente se caracterizan por ser uno de los hábitats naturales más amenazados del planeta. Las soluciones normativas al problema de la creciente degradación de los humedales se traducen en nuestros días en una multiplicidad de instrumentos administrativos, procedentes de diversos textos jurídicos, que formulan un conjunto de actuaciones públicas encaminadas no sólo a la conservación de estos esenciales ecosistemas, sino a su uso racional y restauración.

## Abstract

This work analyses the legal devices to ensure an adequate system for the protection of wetlands. Wetlands are considered complex ecological areas of great environmental value. But they are also featured as one of the most endangered habitats of the planet. The legal solutions to fight against the increasing deterioration of wetlands present a number of administration tools. They come from a variety of legal texts. They propose a set of public actions towards conservation and the rational use and restoration of these eco-systems.

## BREVE REFERENCIA A LA EVOLUCION HISTORICA DE LA PROTECCIÓN JURÍDICA DE LOS HUMEDALES.

Para analizar las líneas de la regulación histórica sobre estos sistemas fluctuantes tenemos que hacer necesariamente referencia a tres periodos o fases: a) una incipiente ordenación promovida en la Edad Media por los monarcas y la nobleza con motivo de asegurar estos espacios para su disfrute cinegético, b) una segunda fase de erradicación o desaparición por motivos de salubridad pública y en interés de la economía nacional -aumento de la superficie agraria- a lo largo del siglo XIX y principios del XX, y c) una última etapa proteccionista o restauradora a partir de los años setenta acorde con la creciente sensibilización ambiental a nivel nacional e internacional.

En relación a la primera fase, sólo indicar que algunos espacios de humedales que no fueran considerados insalubres, tales como Doñana y Daimiel, fueron objeto de una cierta administración en base a las posibilidades sin igual de disfrute de la caza, al tiempo que se obtenían beneficios explotando de diferentes formas sus recursos naturales.

Haremos un estudio más detenido de la segunda fase, en tanto que, a raíz de las políticas erradicadoras decimonónicas, cerca del 60% de nuestros terrenos encharcadizos fueron desecados, siendo sin duda este periodo y sus negativas consecuencias, que llegan hasta nuestros días, el más deplorable de la

evolución legislativa de nuestros humedales. Dos fueron los motivos para poner en práctica esa devastadora política: los sanitarios y los productivistas o transformadores en terrenos de cultivos.

La desecación de los terrenos pantanosos era una obligación de la Administración de policía de sanidad rural, principalmente a cargo de los municipios, que consideraba las zonas palustres cercanas a las poblaciones como verdaderos focos de infección, áreas insalubres, pestíferas y perjudiciales. Así, conforme iban creciendo los núcleos de población, toda zona encharcada se hacía desaparecer inmediatamente. La Circular de 28 de abril de 1869, sobre prevención para evitar la propagación del tifus y la Real Orden de 7 de enero de 1878, de instrucciones para corregir la propagación de la lepra. A veces se conseguía mantener alguna zona palustre cuyas características la hacían merecedora de un saneamiento y una transformación en zona de cultivo de arroz, en cuyo caso se pudo lograr la supervivencia de la avifauna en estas nuevas condiciones. Incluso llegó a considerarse como obra pública la labor de saneamiento y desecación de los humedales según la Ley General de Obras Públicas de 1877.

Por lo que respecta a las razones de orden productivas o de fomento, indicar que las zonas pantanosas eran el exponente máximo de terreno improductivo que se integraron plenamente dentro de las políticas sobre enajenación o cesión a los particulares de los terrenos llamados baldíos. Así, el Decreto de 29 de junio de 1822 proponía el repartimiento de

terrenos baldíos y realengos mediante sorteo entre militares retirados y civiles inutilizados en la guerra de la Independencia -el premio patriótico-. Además, paralelamente a la permisión de la desecación y posterior cultivo de los humedales, destacar una fórmula constante en estas prácticas cual era la adquisición en plena propiedad del terreno emergente, junto con la concesión de una serie de estímulos fiscales. Destacan la desecación de la Laguna de la Nava, concedida por Real Cédula de 1831, y la instrucción de Javier de Burgos de 1833 de exenciones tributarias a los terrenos baldíos. Hasta tal punto se impulsó y fomentó la desaparición de estas áreas que no sólo se concedió la propiedad de estos terrenos saneados, sino que incluso, en ocasiones, se llegaron a otorgar títulos nobiliarios a los promotores de la transformación. Así, en 1825-1828, el banquero español Aguado, fue recompensado por su proyecto de saneamiento de las marismas de Sanlúcar de Barrameda con el título de marqués de las Marismas.

Con el decreto-Ley de 29 de abril de 1860, precedente inmediato de la Ley de Aguas de 1866, los humedales - pantanos, estanques, lagos, lagunas o albuferas- se incorporaron por primera vez al derecho de aguas, constante que se ha venido manteniendo hasta la actualidad. Esta norma estudiaba sólo las aguas públicas, por lo que se contemplaban exclusivamente las zonas pantanosas en terrenos del estado, comunales o sin dueño conocido, o sea, sobre las que la Administración tenía facultades de disposición. Por lo tanto, se admitía la existencia de humedales de propiedad privada sobre las que sus dueños tendrían todos los poderes inherentes a tal derecho. Tras la publicación de las Leyes de Aguas de 1866 y 1879, y de Puertos de 1880, la evolución sobre la consideración jurídica de las zonas húmedas se movería, incluso con mayor virulencia, en las líneas erradicadoras ya expuestas, siguiendo presentes las razones de salud pública y de transformación agraria como las dos razones principales para la intervención en estos espacios. Estas Leyes supusieron una división en el tratamiento jurídico entre las aguas marítimas y las continentales, por lo que se comenzó a distinguir entre las zonas húmedas -lagos, lagunas y charcas- y marismas, admitiendo como dominio público los lagos y lagunas formados en terrenos del Estado, pero igualmente se admite sin restricciones la pertenencia a particulares de marismas y zonas pantanosas, dependiendo por ello su carácter público o privado y su titularidad de la propia naturaleza del terreno que ocupen.

El régimen de aprovechamiento de las zonas húmedas instaurado por las Leyes de Aguas y Puertos merece una especial atención, en el sentido de que supusieron un ataque más a las posibilidades conservacionistas de éstas. En cuanto a la transformación en tierras de labor de los humedales de propiedad privada, eran los dueños quienes decidían sobre su conveniencia o no. Sólo en el caso de terrenos pantanosos de propiedad común entre varias personas, se contemplaba la obligación de desecar, con intervención del Ministerio de Fomento, en el caso de que la mayoría de los dueños decidieran la transformación. Igual obligación se imponía al Gobierno en los humedales públicos en caso de "necesidad de ensanche laborable para el país". En otro sentido, si expresamente se declaraba por las autoridades competentes la insalubridad de la zona húmeda, el Estado podía compeler a los particulares a la desecación forzosa de sus lagos o charcas, y si éstos no acometían la labor, el Gobierno podía llevarlo a cabo subsidiariamente o concederlo a otra persona, en cuyo caso quien hubiese realizado la transformación se convertiría

en su propietario. Por su parte la desecación por los particulares de pantanos, lagos, etc., pertenecientes al Estado y declarados insalubres, se llevaría a cabo mediante una concesión, con carácter de obra pública en la mayoría de los casos, produciéndose la cesión gratuita de la extensión desecada con arreglo al plan aprobado a modo de recompensa al esfuerzo inversor. Además, en estos casos, se concedían al particular otra serie de ventajas como la extracción gratuita de arenas y piedras de terrenos públicos, exenciones fiscales.

Pero el caso más claro de la legislación erradicadora, de los humedales de nuestro país, fue la Ley de 27 de julio de 1918, de desecación y saneamiento de lagunas, marismas y terrenos pantanosos promovida por el entonces Ministro de Fomento, Francisco Cambó. Esta Ley surgió en un momento de desarrollo económico después de la Primera Guerra Mundial, que propició una intervención directa del Estado en la economía nacional de manos de una potenciación de las políticas regeneracionistas en el sector primario, constituyendo la transformación de los terrenos improductivos un apartado importante dentro del texto normativo. Además, este texto utilizaba definiciones de las zonas húmedas lo suficientemente amplias como para abarcar toda su tipología; lo único que relativamente establecía como positivo era el límite mínimo necesario para acometer la desecación: 100 Ha. Pero lo novedoso de la Ley Cambó fue la generalización de apoyos financieros y beneficios tributarios, aprovechando la buena coyuntura económica del momento, a los interesados en concurrir en la obra desecadora de humedales tanto públicos como privados, junto con la controvertida posibilidad de que el concesionario se convierta en dueño de los terrenos públicos saneados. Otra singularidad del texto es que, a diferencia de la legislación anterior, no es precisa la concurrencia de un interés de sanidad pública -declaración de insalubridad- para ordenar la desecación, por lo que la Ley Cambó declaró abierta la guerra a todo género de zonas húmedas.

Ya avanzada la primera mitad del siglo XX, destacan la Ley de Puertos de 19 de enero de 1928 y su reglamento de igual fecha, que no aportaron novedad al esquema que venimos siguiendo. Se mantuvieron las concesiones del Ministerio de Fomento para la desecación y saneamiento de los humedales del Estado, al igual que los de propiedad particular previa licencia del Gobernador Civil. Los primeros resultados tangibles de esta política datan precisamente del periodo de la dictadura de Primo de Rivera, en el que se iniciaron desecaciones masivas a cargo de grandes compañías con el respaldo financiero del Estado.

Por otra parte hay que mencionar el tremendo golpe asestado por el desarrollismo franquista, que fue casi definitivo para nuestros humedales. Lógicamente prevenía de la clásica enemiga de estos espacios: la agricultura intensiva. La desecación y transformación son facetas constantes de esta política, desde la Ley de colonización de grandes zonas regables de 1939, hasta la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de 1973. Un ejemplo muy indicativo de los resultados de esta devastadora práctica lo constituye el desastre de las Tablas de Daimiel por obra del Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario (IRYDA), afectando a casi 20.000 Ha. de humedales. Las extracciones masivas y descontroladas de aguas subterráneas en grandes explotaciones agrarias supusieron igualmente una grave alteración de la hidrología de muchas zonas en detrimento de la conservación de los humedales, a lo que si añadimos la presión turística, urbanizadora e industrial sobre las marismas y zonas palustres

costeras, nos dan una clara imagen del estado caótico en el que se encontraban nuestros humedales hace escasamente veinte años.

En la década de los setenta y como consecuencia directa del aumento de la concienciación ambiental de la sociedad, el panorama va a sufrir un giro muy notable, por la puesta en práctica de importantes políticas conservacionistas y rehabilitadoras de las zonas húmedas. El punto de partida lo supone la Conferencia de Estocolmo de 1972 en la que se creó el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, junto con la aprobación del Primer Programa de acción Ambiental de la CEE de 1973. En España destaca la publicación de la Ley de Espacios Naturales Protegidos de 1975 y la creación del Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza (ICONA).

Posteriormente a la Constitución de 1978 (su artículo 45 proclama el derecho de todos a disfrutar de un medio ambiente adecuado, así como el deber de conservarlo), se observó en nuestro país una destacada preocupación de los poderes públicos por la conservación de los humedales. De ese modo, destacan las Leyes de los Parques Nacionales de Doñana (1978) y Daimiel (1980), la Ley de Aguas de 1985, la Ley de Costas de 1988 y la Ley de Conservación de Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres de 1989. En todos estos textos normativos se ha iniciado una serie de esfuerzos encaminados a la compatibilización entre la explotación de sus riquezas y la protección efectiva de sus valores ambientales. Pero aun así queda mucho camino por recorrer debido a la magnitud de los desastres naturales ya producidos y a las dificultades políticas, económicas y sociales para llevar a cabo el modelo de desarrollo sostenible que se predica para estos espacios naturales.

### **EL PAPEL FUNDAMENTAL DESEMPEÑADO POR EL DERECHO INTERNACIONAL EN LA DEFENSA DE LOS HUMEDALES.**

En primer lugar, destaca el papel desempeñado por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), creada en 1948. Esta ONG dio a conocer en 1961 el llamado Proyecto MAR sobre protección de las zonas húmedas de Europa y Norte de África. Posteriormente llegaron los Proyectos AQUA y TERMA (protección de las aguas interiores y turberas). En 1984 se celebraría en Madrid una Conferencia de la que resultó la "Estrategia Mundial para la Conservación" (UICN, Naciones Unidas y Fondo Mundial para la Naturaleza), con un programa expreso sobre humedales. Por su parte la UNESCO publicó en 1970 el Programa MAN AND BIOSPHERE. Otro Programa auspiciado por la UNESCO es el HIDROLOGICO INTERNACIONAL, donde se realiza una determinación de los recursos acuíferos mundiales, así como su interacción con las actividades del hombre. Otra organización internacional, el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF), puso en práctica principalmente un Programa de protección de las marismas de Doñana y el Programa de Protección de Hábitats y Especies en Peligro de Extinción. Por último destacar el papel desempeñado por el Consejo de Europa (Carta Europea del Agua de 1967 y Campaña para la Conservación y Gestión de las Zonas Húmedas de 1976).

Los Organismos internacionales son de relativa protección, ya que sus decisiones no son vinculantes para los países participantes. Ahora bien, existen Convenios y Tratados

internacionales que ejercen una decisiva influencia, destacando el Convenio de Barcelona para la Protección del Mediterráneo contra la Contaminación (1976), el Convenio sobre la Conservación de las Especies Migratorias de las Aves Silvestres (1985) y el Convenio Relativo a la Conservación de la Vida Silvestre y del Medio Natural en Europa (1973).

Pero si alguna convención internacional estmente a las zonas húmedas ésta es el Convenio de Ramsar relativo a humedales de importancia internacional, especialmente como hábitats de aves acuáticas, de 2 de febrero de 1971. En este texto se ordena la conservación y uso racional de los humedales dentro del territorio de cada parte contratante, mediante técnicas preventivas, coordinadoras y de uso racional. Al firmar el Convenio cada parte deberá inscribir, por lo menos, una zona húmeda en la lista, pudiendo posteriormente añadir cuantas desee. Nuestro país se adhirió al Convenio en 1982, designando nuestro Gobierno como las primeras zonas húmedas de carácter internacional, Tablas de Daimiel y Doñana; posteriormente se añadieron muchos humedales.

Lo importante del Convenio de Ramsar es, además de su carácter vinculante para las partes firmantes al integrarse en el ordenamiento jurídico, su amplia definición del objeto tutelado, y así considera humedales "los conjuntos de pantanos, de fangos, de turbas, de aguas naturales o artificiales, permanentes o temporales, donde el agua está estancada o en corriente, dulce, salina o salada, así como el conjunto de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de 6 metros", incluso llega a extender los límites el humedal a los márgenes y zonas circundantes de éste, en la medida que sea necesario para garantizar la protección de los hábitats. En cuanto al sistema de protección destaca el sistema de lista, que obliga a los Estados miembros a favorecer la conservación, procurar la explotación equilibrada de todos los humedales de su territorio y fomentar la investigación y el intercambio de información. Por otra parte, el Convenio dispone que las partes contratantes deberán formular y aplicar sus planes de ordenación territorial de manera que se favorezca la conservación de los humedales y su utilización racional.

Para finalizar, mencionaremos la labor de la Unión Europea, destacando las siguientes actuaciones comunitarias:

a) *La Recomendación 75/1966, de 20 de diciembre de 1974*, sobre Protección de las Aves y sus Espacios Vitales, donde se puso de relieve la regresión de muchas especies, recomendándose a los países miembros su adhesión al Convenio de Ramsar.

b) *El Reglamento 2.242/1987*, sobre Acciones Comunitarias para el Medio Ambiente (ayudas económicas para proyectos de protección de hábitats y especies amenazadas).

c) *La Directiva 79/409, de 2 de abril de 1981*, Relativa a la Conservación de las Aves Silvestres. Se obliga a los Estados a adoptar medidas para mantener las especies de aves según las exigencias ecológicas, científicas, culturales, económicas y recreativas, con mención expresa a los humedales. Se prevé que fuera de las zona de especial protección se protejan otros lugares (zonas de servidumbre).

d) *La Directiva 92/43/CEE, del Consejo, de 21 de mayo de 1992*, Relativa a la Conservación de los Hábitats Naturales y de la Fauna y Flora Silvestres. Su objetivo es poner freno al deterioro de los hábitats naturales y garantizar la biodiversidad. Se prevé una red ecológica europea coherente de hábitats, denominada Natura 2000. Implicaría la aprobación de planes específicos de gestión en los lugares designados, o bien integrados en otros planes de desarrollo, y las medidas reglamentarias, administrativas o contractuales apropiadas.

## PROTECCION DE LAS ZONAS HUMEDAS EN EL ORDENAMIENTO ESPAÑOL.

### 1. Definición y tipología de las zonas húmedas.

Según el artículo 103.1 de la Ley de Aguas de 1985 (LAG), se considera zona húmeda las zonas pantanosas o encharquizadas, incluso las creadas artificialmente. El Reglamento de Dominio Público hidráulico de 1986 (RDPH), desarrollo de la LAG, declara zonas húmedas a: a) las marismas, turberas o aguas rasas, permanentes o temporales, integradas por aguas remansadas o corrientes; de aguas dulces, salobres o salinas; naturales o artificiales; y b) los márgenes de dichas aguas y las tierras limítrofes en que administrativamente fuese así declarado para evitar daños graves a la fauna y la flora.

Este concepto de zona húmeda se sitúa dentro de las tesis generalistas internacionales: la base física parte de un espacio dinámico con presencia de un almacenamiento de agua de naturaleza irregular y escasa profundidad. De ese modo, siendo tradicionalmente el factor clave de protección de todas las zonas húmedas su constatada aptitud para servir de insustituible albergue natural a numerosas comunidades biológicas, cualquier visión reduccionista dentro de las amplias posibilidades propuestas por la LAG, sería contrario al espíritu de las actuales corrientes ambientales basadas en un concepto amplio de humedal. Este prioritario papel ecológico de los humedales ha sido ratificado tras la reforma operada por la LMLAG que expresamente extiende a cualquier humedal, incluyendo las charcas, la aplicación de la legislación ambiental correspondiente.

Por otra parte, la Ley de Costas (LC) declara en su artículo 3.1 como bienes de dominio público marítimo terrestre, la ribera del mar y de las rías, incluyendo expresamente "las marismas, albuferas, marjales, esteros y, en general, los terrenos bajos que se inundan como consecuencia del flujo y reflujo de las mareas, de las olas o de la filtración del agua del mar?". Este concepto amplio llega a límites tales que el artículo citado cierra su referencia con una fórmula abierta a cualquier terreno bajo inundable.

Todo lo indicado, constata sin lugar a dudas que con LAG y la LC se ha consolidado en nuestro ordenamiento la diversidad de la tipología jurídica de los humedales. Por consiguiente, debemos tener siempre presente la distinción general entre humedales continentales, a efectos de la aplicación de la normativa sobre aguas, y humedales costeros o litorales, para aplicación de la LC, existiendo por tanto dos regímenes distintos. Esto se complica a veces, y así, en el concepto amplio de zona húmeda ex art. 103 LAG, se podría entender incluidos tanto los sistemas húmedos de aguas dulces como de aguas marinas. En este sentido, el Tribunal Constitucional afirmó en su sentencia de 29 de noviembre de 1988 que la LAG se considerará una ley básica medioambiental para la protección de los humedales litorales en todo lo no previsto en la LC, o sea, que la normativa sobre aguas aparecería como supletoria a la de costas. Por otra parte, algunas zonas húmedas (marismas del Guadalquivir, Delta del Ebro), se forman por la confluencia de un curso fluvial, del mar y de un acuífero subterráneo. En esos casos y según la regla legal de la predominancia, los humedales se deberían integrar dentro del dominio público marítimo-terrestre o dentro de las aguas continentales en base a la constatación, estudiada científicamente, sobre el tipo de agua, salada o dulce, que prevalece o domina, en definitiva qué clase de agua inunda el

humedal.

Por último, aunque sin mucha trascendencia, se suele utilizar una tipología secundaria según el carácter natural o artificial de los humedales. Las últimas hacen referencia a las creadas por el hombre, unas intencionalmente como tales -arrozales, algunos tipos de salinas-, otras indirectamente, como las canteras y las zonas de extracción de áridos que, una vez producidas las circunstancias favorables -filtración, lluvias, aparición de vegetación- son colonizadas por las aves, siendo entonces objeto de protección. Destaca como ejemplo paradigmático el caso de la Laguna del Tarelo en el Parque Natural del Entorno de Doñana en Sanlúcar de Barrameda (Cádiz) que a partir de una extracción de áridos se ha convertido en una importante zona de anidación de las aves migratorias de Doñana.

### 2. La consideración de los humedales como dominio público: su naturaleza jurídica. La posibilidad de zonas húmedas de propiedad privada.

La cuestión debe ser analizada según nos situemos en la legislación de aguas o en la costera. Todo ello analizado según el derecho positivo vigente y las soluciones, más o menos acertadas, de la normativa actual, fuera de las vicisitudes de la caótica legislación histórica que acabamos de analizar. A tenor de la LAG, la naturaleza jurídica de los humedales interiores o continentales no se encuentra expresamente demanializada en su artículo 1.2, pero indirectamente sí se puede deducir su carácter de dominio público en tanto que éste sea el que posea las aguas superficiales o subterráneas que les da origen, así como sus lechos (art. 2 de la LAG). Pero esta regla, por otra parte no exenta de polémicas y opiniones en contra, presenta dos claras excepciones: la primera, cuando la zona húmeda, de agua dulce, está situada en terrenos de propiedad particular, en cuyo caso se considerarán parte integrante del mismo siempre que se destinen al servicio exclusivo de tales terrenos según lo preceptuado por el art. 10 LAG, cuyo contenido recientemente reformado por la LMLAG ha supuesto la resolución de la problemática sobre la aplicación indiscutible a estos humedales de la normativa de protección ambiental, independientemente de su naturaleza privada. La segunda excepción al carácter demanial de los humedales, se localiza a partir de inscripción de éstos en el Registro de la Propiedad con anterioridad a la publicación de la LAG.

Hay que concluir que es posible la existencia de humedales de propiedad privada, según lo previsto por la LAG y en función de la naturaleza jurídica del terreno donde se asientan. Por ello, al hablar el artículo 103 de la LAG de las zonas húmedas, no se está afirmando categóricamente su carácter demanial, sino que más bien realiza una serie de previsiones sobre su tutela, uso y aprovechamiento, máxime cuando la propia ubicación del art. 103 en la estructura de la LAG la encontramos en el Título V, denominado precisamente "De la protección del dominio público hidráulico y de la calidad de las aguas". Creemos en este sentido que la postura contraria a una demanialización general de los humedales continentales ha cobrado un definitivo apoyo tras la LMLAG, ya que el legislador, titular de la facultad soberana para proceder a una ampliación demanial, ha considerado más oportuno no actualizar los componentes del dominio público hidráulico declarados en el art. 2 de la LAG excepto en lo relativo a las aguas procedentes de la desalación de las aguas del mar incorporadas a cualquiera de los componentes del dominio público hidráulico. En conclusión y como bien razonaba el

Tribunal Constitucional en la ya citada sentencia 227/1988, de 29 de noviembre, las zonas húmedas del art. 103 de la LAG no es una materia que hay que incluir necesariamente dentro de la categoría del dominio público hidráulico, sino que más bien sus prescripciones están referidas a un conjunto de medidas de defensa de las condiciones ambientales de estos espacios que se aplican independientemente de su naturaleza demanial o privada.

Por contra, se establece un régimen diferente en la legislación costera. En ella, recordemos que las marismas litorales se integran directamente en la zona marítimo-terrestre y esta dependencia se encuentra definida expresamente como dominio público en el artículo 3 de la LC, que es consecuencia a su vez del artículo 132 de la Constitución de 1978. Para el legislador de costas no hay dudas acerca de la titularidad pública estatal de estos espacios, no admitiéndose sobre éstos más derechos que los de uso y aprovechamiento en virtud de autorización o concesión. Carecerá de todo valor frente a este carácter público de las zonas húmedas litorales cualquier derecho privado, por prolongado que sea en el tiempo y aunque aparezcan amparados por la el registro de la Propiedad, ni siquiera en el supuesto de terrenos ganados al mar o desecados en su ribera (arts. 8 y 9 de la LC). En garantía de este principio, se declararán nulas todas las actuaciones que infrinjan esta regla.

En cuanto a los propietarios de enclaves -zonas húmedas costeras- reconocidos por la Legislación anterior o amparados por una sentencia judicial firme anterior a la entrada en vigor de la LC, pasan a ser titulares exclusivamente de un derecho de ocupación y aprovechamiento sobre tales terrenos por un periodo de treinta años, prorrogables a otros treinta, y a cuyo efecto deberán solicitar la correspondiente concesión (Disposición Transitoria Primera de la LC). Únicamente se renuncia a recuperar para el Estado los terrenos privados ganados al mar y los desecados en virtud de una cláusula concesional establecida y otorgada según la legislación anterior, en cuyo caso su naturaleza jurídica se mantiene. Pero hay que entender que sólo en la parte en que con las operaciones de desecación los terrenos se han desnaturalizado, es decir, han perdido sus características y morfologías típicas, puesto que también se dice que, en todo caso, las playas y la zona marítimo-terrestre que circundan a esos humedales desecados son de carácter demanial.

En conclusión, entre los humedales continentales cabe la posibilidad de encontrar titularidades privadas, mientras que los costeros, cuyas condiciones naturales no hayan desaparecido por operaciones de desecación amparadas por una autorización anterior, se sitúan dentro del dominio público en virtud de la LC.

### **3. Enunciado de las diversas técnicas protectoras de los humedales resultantes de los distintos grupos normativos confluientes en su regulación: la Ley de Aguas, la Ley de Costas y la legislación ambiental sectorial.**

#### *3.1. La Ley de Aguas de 1985.*

Como precedentes más inmediatos de la LAG en lo referente a las zonas húmedas (capítulo V del título V), nos encontramos con el artículo 45 de la Constitución relativo al derecho-deber al medio ambiente y con las Leyes de Parques Nacionales de Doñana y Daimiel. Con este texto se produjo un cambio radical en los principios informadores sobre estos ecosistemas, pues el legislador va a abandonar los planteamientos erradicadores (expresamente la LAG derogó

la Ley de 1918 sobre desecación de zonas húmedas) anteriores a cambio de postulados proteccionistas, sometiendo el tratamiento de todas las aguas continentales, superficiales y subterráneas, como dominio público (art. 1.2 LAG), a una rigurosa administración -cuencas hidrográficas- y planificación para preservar su calidad y sus condiciones ambientales. Ya hemos indicado que el carácter de la LAG como legislación ambiental ha sido reforzada considerablemente por la LMLAG. En cuanto a las medidas administrativas protectoras que se prevén en la legislación hidráulica específicamente referentes a los humedales destacan las siguientes, siendo éstas de aplicación por igual a las zonas húmedas demaniales y a las particulares:

A) La delimitación de las zonas húmedas: al estar caracterizado los humedales por su fluctuabilidad y dinamismo, resulta verdaderamente dificultosa la tarea del establecimiento del perímetro exacto de estas zonas dependiendo lógicamente de las estaciones del año y de las condiciones meteorológicas del momento.

B) Clasificación de las zonas húmedas según su interés natural o paisajístico. Tenemos, en primer lugar, las llamadas zonas húmedas ordinarias, que son las que, sin perjuicio de su valor ecológico, no gozan de unas características naturales sobresalientes que las haga merecedoras de unas específicas medidas de protección. En este caso el régimen jurídico aplicable será el general previsto en la LAG y sus reglamentos, la LC, en caso de que sus aguas sean prevalentemente saladas o la legislación ambiental. En segundo lugar, las zonas húmedas que por sus valores ecológicos sean merecedoras de un especial régimen de defensa y control por estar dotadas de unas condiciones naturales excepcionales, se denominarán zonas húmedas especialmente protegidas, siendo reguladas fundamentalmente por la legislación específica, estatal o autonómica.

C) Los planes hidráulicos en la protección de los humedales. Cabe destacar la aprobación por parte del Ministerio de Medio ambiente del Plan Estratégico Español de Humedales.

D) El inventario de las zonas húmedas. El espacio se incluirá en un inventario que llevará a cabo la Administración competente como instrumento de control público.

E) Las autorizaciones y concesiones. Tanto unas como otras constituyen técnicas administrativas mediante las cuales las autoridades públicas controlan el tipo de actividades y utilizaciones para las que se solicitan y que pudieran tener consecuencias negativas para la conservación del humedal.

F) La desprivatización de las zonas húmedas. Consiste en la adquisición de humedales por la Administración por medio de compras, permutas o expropiaciones.

G) El control de los vertidos en las zonas húmedas. La LAG señala en su preámbulo que el agua debe estar disponible no sólo en la cantidad sino también con la calidad.

H) Medidas restauradoras de las zonas húmedas.

#### *3.2. La Ley de Costas de 1988.*

Resultan claramente ilustrativos los términos en los que se pronuncia el legislador en la Exposición de Motivos de la LC: "entre los casos más lamentables de degradación física puede citarse la destrucción de los más importantes núcleos generadores de vida en el medio marino, las marismas. En relación a las técnicas utilizadas por la LC para la salvaguarda de los humedales situados en el litoral sobresalen las siguientes:

A) El deslinde administrativo de costas.

B) Consecuencias de la demanialidad de las zonas húmedas. Se añade automáticamente un plus de protección consistente en que su titularidad, gestión, determinación y protección pertenecerán al Estado..

C) El problema de los humedales costeros demanializados tras la LC. La LC, en aplicación directa del carácter de dominio público de las humedales costeros, declara que sobre éstos no puede recaer otros derechos que los de uso y aprovechamiento en virtud de autorización o concesión.

D) Las servidumbres previstas en la LC. Se trata de un conjunto de medidas, fuera de las que se aplican estrictamente dentro del demanio marítimo deslindado que se imponen a los terrenos particulares contiguos a éste.

E) Vertidos sobre los humedales costeros. A tal finalidad la LC dedica el capítulo IV, siendo posible y de acuerdo con las condiciones establecidas (nivel de calidad de las aguas, capacidad de absorción del medio, estudio de impacto ambiental, canon de vertido, etc. - art. 58 LC-) y previa autorización, realizar vertidos líquidos, no así los vertidos sólidos que están expresamente prohibidos -art. 25 LC-, excepto si se utilizan para el relleno y están debidamente autorizados.

F) Aprovechamientos de los humedales costeros. Al igual que la LAG, la LC somete a autorización o concesión cualquier tipo de uso o explotación de los humedales costeros, con mucha más fuerza por tratarse de espacios siempre públicos. La diferencia entre un tipo y otro de permiso para la utilización radica en la necesidad (concesión) o no (autorización) de obras o instalaciones no desmontables sobre el demanio marítimo.

H) El deber de coordinación interadministrativa en las actuaciones sobre los humedales costeros. El artículo 116 de la LC establece que las Administraciones públicas cuyas competencias incidan sobre el ámbito espacial contemplado en la presente Ley ajustarán sus relaciones recíprocas a los deberes de información mutua, colaboración, coordinación y respeto a aquéllas.

I) La acción pública en defensa de los humedales. Es elogiable la introducción por la LC de la llamada acción pública para exigir ante los órganos públicos la estricta observancia de todas las previsiones de la Ley. Esta técnica consiste en la facultad de todos los ciudadanos de poder reaccionar frente a cualquier transgresión del ordenamiento costero sin necesidad de acreditar el requisito de la legitimación en la causa, es decir, el interés subjetivo del denunciante en el asunto concreto.

### 3.3. La legislación ambiental específica.

Hemos indicado anteriormente cómo la LAG y la LC remiten la regulación de la protección de las zonas húmedas a la legislación especial -ambiental- cuando éstas poseen unos sobresalientes valores naturales merecedores de unas garantías más estrictas, o sea, cuando se declaran expresamente de especial protección. En este caso la defensa y control del humedal se seguirá desde las prescripciones previstas fundamentalmente en la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Espacios Naturales Protegidos y de la Fauna y Flora Silvestres (LENP) -reformada por la Leyes 40/1997 y 41/1997, de 5 de noviembre- y en las normativas autonómicas publicadas en el mismo sentido, siendo la primera normativa ambiental básica y supletoria respecto a las segundas.

Como precedentes inmediatos de la LENP tenemos la Ley de Parques Nacionales de 1916, la Ley de Montes de 1957, la Ley de Espacios Naturales de 1975 y las Leyes de los Parques

Nacionales de Doñana y Daimiel de 1978 y 1980, siendo su publicación una clara consecuencia de la obligación de los poderes públicos de procurar un uso racional de los recursos naturales previsto en el artículo 45 de la Constitución y de la adaptación a la creciente normativa europea sobre estos espacios. Este nuevo texto concede muchas más facilidades que la normativa anterior a la hora de clasificar a un humedal como de especial protección, pudiéndose proceder a otorgar dicha categoría por el hecho normal de que estos ecosistemas contengan elementos naturales de especial interés o valores naturales sobresalientes (art. 10 LEPN). Las finalidades a las que se encamina esta declaración de los humedales como espacios protegidos son fundamentalmente: a) constituir una red representativa de las principales zonas húmedas, en cuanto ecosistemas, b) protegerlas cuando ofrezcan un singular interés desde el punto de vista científico, cultural, educativo, estético, paisajístico o recreativo, c) en cuanto hábitat de especies y comunidades necesitadas de protección, el fin es el de contribuir a su supervivencia y d) colaborar en programas internacionales de los que sea parte España para la protección de estos espacios naturales.

En relación a las particularidades a destacar en las previsiones contenidas en la LENP para la defensa de los humedales, nos centramos en las siguientes, sin perjuicio de otras especialidades nacidas en las legislaciones autonómicas sobre espacios protegidos:

A) Las figuras concretas de clasificación de los espacios protegidos. La LENP contempla las siguientes categorías a la hora de adjudicar a un humedal la especial protección de la que es merecedor, y que van a depender principalmente de la importancia de los elementos naturales que contenga. En este sentido, las figuras irían desde la clasificación como Parque Nacional hasta su configuración como paisaje protegido, pasando por las otras figuras generales como Parque, reserva o monumento naturales.

B) La ordenación del uso y gestión de los recursos en las áreas protegidas. La importancia de la planificación como instrumento de protección preventiva, tal como la hemos expuesto anteriormente, queda patente en la LENP con la exigencia para el espacio protegido (Parques) de la elaboración y aprobación del correspondiente Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG). Pero además de este plan, el artículo 15 manifiesta que la declaración de Parques y Reservas Naturales ha de venir precedida de la elaboración y aprobación de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) de la zona, con el cual se pretende instaurar una nueva política de conservación. Lo importante de estos instrumentos es que serán obligatorios y vinculantes para cualquiera otros instrumentos de ordenación territorial y física, sobre los que prevalecerán en tanto en cuanto su adaptación no tenga lugar.

C) La declaración de una zona húmeda como espacio natural protegido y su reclasificación urbanística. Al resultar una zona húmeda declarada espacio natural protegido, el planeamiento urbanístico que le afecte pasa a estar subordinado al medioambiental aplicable sobre la misma y, por lo tanto, aquel deberá adaptarse a éste.

D) La extensión de las medidas protectoras más allá de los terrenos clasificados de especial protección: las zonas periféricas de protección. Es aceptada la idea de extender las fórmulas de protección de un humedal a las zonas circundantes al perímetro clasificado con idea de evitar posibles injerencias negativas para el medio ambiente. En este punto se plantea la delicada cuestión de cómo compaginar la

defensa de esas zonas perimetrales con las diversas actividades económicas que los particulares desarrollan en ellas. Este es el caso de los municipios donde se ubica el humedal protegido. La solución debe pasar entonces por encontrar las adecuadas fórmulas de desarrollo sostenible que hagan posible la explotación de las actividades económicas de la zona junto con la conservación de los valores ambientales. Ya ha pasado a la historia la consideración de los espacios protegidos como tesoros ecológicos cercados e intocables no interrelacionados con los municipios que le dan sede, en la actualidad los esfuerzos van encaminados a encontrar el equilibrio entre la protección y el aprovechamiento racional que redunde directamente en los ciudadanos afectados. Buen ejemplo de esta filosofía es el Plan de Desarrollo Sostenible de Doñana de 1994, en el cual se ha previsto la inversión de casi 60.000 millones de pesetas para la integración de las condiciones socioeconómicas de las poblaciones del entorno del Parque Nacional en la política de conservación de éste mediante el apoyo a las actividades compatibles con el medio ambiente (agricultura ecológica, turismo rural, educación, infraestructuras, regadíos sostenibles, denominaciones de origen específica sobre los alimentos, acuicultura, etc.).

#### **4. Los instrumentos de planificación territorial y su relación con la protección ambiental: breve referencia a la evaluación de impacto territorial.**

Como uno de los mecanismos actuales para conseguir la coordinación de la evaluación de impacto ambiental (EIA) con la ordenación del territorio ha aparecido recientemente en nuestro escenario normativo el llamado procedimiento de evaluación de impacto territorial (EIT) a partir de la de la experiencia de la Ley Federal de Ordenación territorial de Alemania de 1989. Consiste básicamente en una incardinación de las actuaciones con incidencia espacial con el resto de las intervenciones territoriales sectoriales, desde el punto de vista de los criterios y directrices de la ordenación del territorio junto con una evaluación de la compatibilidad de esas actuaciones con los elementos integradores de la ordenación del suelo (infraestructuras, equipamientos, medio ambiente). Es una forma muy adecuada de conseguir una integración de las distintas políticas sectoriales que componen la ordenación del territorio, correspondiéndose con una finalidad última de evitar los desequilibrios territoriales y conseguir mejorar la calidad de vida. La EIT terminará con un informe de la administración competente en ordenación del territorio que tendrá que ser tenido en cuenta por todos los titulares responsables de actuaciones con incidencia territorial en el posterior procedimiento de autorización.

Pero lo realmente novedoso de la EIT es que la Ley Federal Alemana de Impacto Ambiental de 1990 estableció que dentro de este procedimiento se podría incluir un primer nivel de EIA. Este primer nivel de EIA es una especie de evaluación macro de impactos ambientales que aplicará una red de análisis de malla gruesa, mientras el segundo nivel, la EIA propiamente dicha, realizado por la administración ambiental competente, es una evaluación micro con carácter mucho más detallado. Así, estaríamos ante un procedimiento integrador de EIA y de EIT. Esta interrelación tiene muy en cuenta la estrecha relación entre medio ambiente y territorio y fomenta la coordinación entre las políticas públicas de ambas materias. Además ofrece ventajas indudables en términos de ahorro de costes de gestión y burocráticos ya que la se podría prever expresamente que el procedimiento de concesión de la

autorización de la licencia prescinda del segundo nivel de EIA cuando en el EIT haya quedado suficientemente constatados los impactos ambientales y sus correcciones. También sería aconsejable integrar este particular procedimiento en un mismo órgano administrativo que tuviera adjudicadas conjuntamente las competencias de ordenación territorial y medio ambiente.

## BIBLIOGRAFIA

- ALLENDE LANDA, J.: "Calidad del suelo y planificación territorial en el marco de la evaluación de impacto ambiental". RDU, nº 121, 1991.
- ALONSO GARCIA, E.: El Derecho ambiental en la Comunidad Europea. Cívitas. 1993.
- BARRAGAN MUÑOZ, J.M.: Estudios para la ordenación, planificación y gestión integradas de los humedales de la Bahía de Cádiz. Oikos-Tau. 1996.
- BASSOLS COMA, M.: "Ordenación del territorio y medio ambiente: aspectos jurídicos". RAP, nº 95, 1982.
- CALVO CHARRO, M.: Régimen jurídico de los humedales. Instituto Pascual Madoz. 1991.
- DELGADO PIQUERAS, F.: Derecho de aguas y medio ambiente. Tecnos. 1992.
- ESCRIBANO COLLADO, P.: "Organización territorial y medio ambiente", en Libro Homenaje al Prof. García de Enterría. Cívitas. 1991.
- HERRERA RUEDA, M.: "Medio ambiente y ordenación del territorio de rango regional: el suelo no urbanizable en las directrices de ordenación del territorio del País Vasco". Ciudad y Territorio, nº 98, 1993.
- HILDENBRAND SCHEID, A.: "El procedimiento de impacto territorial". RAAP nº 10, 1992.
- JAQUENOD DE ZOGON, S.: El derecho ambiental y sus principios rectores. Dykinson. 1991.
- JUNTA DE ANDALUCIA: Bases ecológicas para la restauración de los humedales de la cuenca mediterránea. Consejería de Medio Ambiente. 1995.
- LOPEZ RAMON, F.: "Planificación territorial". RAP nº 114, 1987.
- MARTIN MATEO, R.: Tratado de Derecho Ambiental. Trivium. 1991.
- MORELL OCAÑA, L.: "Reflexiones sobre la ordenación del medio ambiente". RDU nº 80, 1982.
- MORILLO-VELARDE PEREZ, J.I.: Dominio público, Trivium, 1992.
- PAREJO ALFONSO, L.: "La ordenación del territorio: un reto más para el Estado de las Autonomías". RDU.
- PEREZ MORENO, A.: "Espacios naturales protegidos". RAAP nº 10, 1992.
- RICO LANZA, J.: "La jerarquización de la ordenación y la clasificación del suelo en los planes especiales de protección, conservación y mejora del medio ambiente y la reglamentación contradictoria".
- ROSA MORENO, J.: Régimen jurídico de la evaluación de impacto ambiental" Trivium. 1993.
- TROYA PANDURO, A.: "Humedales españoles en la lista del Convenio de Ramsar". ICONA. 1990.
- TORRES RIESCO: "Propuestas para una política de ordenación del territorio en España". Revista de Estudios Territoriales nº 8, 1982.