

Régimen jurídico de los corredores ecológicos

Fernando López Ramón

LAS EXIGENCIAS DE LA RED NATURA 2000

Las políticas conservacionistas han ido asumiendo paulatinamente las exigencias derivadas de los avances en el conocimiento científico sobre la conectividad y los corredores ecológicos. Suele citarse el Convenio sobre Diversidad Biológica (Río de Janeiro, 1992) como el inicio de los compromisos internacionales de los Estados en la materia, al haberse establecido allí la necesidad de constituir sistemas de áreas protegidas, amparando los recursos biológicos “dentro o fuera” de dichas áreas e incluyendo en las medidas de conservación las “zonas adyacentes”.

En todo caso, fue en el ámbito europeo donde, algo más explícitamente, aunque sin mencionar todavía la conectividad y los corredores ecológicos, la Directiva de Hábitats (1992: art. 10) legitimó a los Estados miembros para adoptar medidas que garantizaran la “la coherencia ecológica” de la red Natura 2000. La Directiva se refiere a los corredores ecológicos sin llamarlos así, pues los designa como “los elementos del paisaje que revistan primordial importancia para la fauna y la flora silvestres”, especificando que:

“...se trata de aquellos elementos que, por su estructura lineal o continua (como los ríos con sus correspondientes

riberas o los sistemas tradicionales de deslinde de los campos), o por su papel de puntos de enlace (como los estanques o los sotos) resultan esenciales para la migración, la distribución geográfica y el intercambio de las especies silvestres.”

El objetivo de la conexión ecológica se dirige a los Estados miembros de la Unión Europea, los cuales:

“...cuando lo consideren necesario... se esforzarán por fomentar la gestión de los elementos del paisaje que revistan primordial importancia para la fauna y la flora silvestres.”

La cuestión se enfoca, así, como un recordatorio o una admonición dirigida a los Estados miembros, configurándose un poder discrecional y no una obligación de estos. De este modo, el precepto citado sirve para habilitar o reconocer la legitimidad de las intervenciones estatales en la materia, aunque no permita a las autoridades comunitarias exigir la puesta en práctica de las mismas.

Teniendo en cuenta esa advertencia, pasamos a exponer las medidas adoptadas en el ordenamiento español. Como vamos a ver, diversos sectores legislativos han asumido ciertas exigencias de conectividad. Hay pues una cierta dispersión normativa que, sin embargo, puede



considerarse manifestación del principio de integración, que impone incluir las exigencias de protección del medio ambiente no sólo en la específica política ambiental, sino también en las restantes políticas y acciones públicas. En consecuencia, junto a un régimen general de la conectividad ecológica proporcionado por la legislación relativa a la conservación de la naturaleza, encontramos previsiones sobre la materia en la legislación relativa a los bienes de dominio público y en la legislación urbanística.

LA ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES

En el caso español, el primer fundamento normativo de los corredores ecológicos se produjo precisamente en la incorporación de la Di-

rectiva de Hábitats por el RD 1997/1995. En el art. 7 del RD se transcribió el art. 10 de la Directiva casi literalmente y, al mismo tiempo, demasiado literalmente. Casi literalmente, digo, pues la reglamentación nacional se limitó a promover medidas “con el fin de gestionar la coherencia ecológica de la red Natura 2000”, olvidando que la norma comunitaria también relaciona las actuaciones estatales en la materia con “el marco de sus políticas nacionales de ordenación del territorio y de desarrollo”. Y demasiado literalmente, afirmo también, porque el mismo leve grado de compromiso adoptado, en el plano comunitario, con respecto a los Estados miembros (los cuales, según la Directiva, “cuando lo consideren necesario... se esforzarán por fomentar” la gestión de los elementos del paisaje de primordial importancia para la fauna y la flora silvestres), ese mismo limita-

Los Estados miembros se esforzarán por fomentar la gestión de los elementos del paisaje que revistan primordial importancia para la fauna y la flora silvestres. Laguna de Gallocanta. Foto: Álvaro López.

En el caso español, el primer fundamento normativo de los corredores ecológicos se produjo precisamente en la incorporación de la Directiva de Hábitats por el RD 1997/1995. En el art. 7 del RD se transcribió el art. 10 de la Directiva casi literalmente y, al mismo tiempo, demasiado literalmente

do planteamiento se trasladó impropriadamente al plano nacional para referirse a “las Administraciones públicas competentes” (las cuales también “se esforzarán por fomentar..”).

La remisión a la discrecionalidad de las Comunidades Autónomas (que son las Administraciones competentes) para el establecimiento de corredores ecológicos pudo resultar adecuada en la estricta óptica de las relaciones del ordenamiento español con el comunitario. En cambio, bajo el punto de vista de la coherencia interna del propio sistema nacional, tiene poco sentido establecer que dichas Administraciones “se esforzarán por fomentar la gestión de aquellos elementos del paisaje que revistan primordial importancia para la fauna y la flora silvestres”. No es fácil establecer el significado de una potestad administrativa consistente en “esforzarse por fomentar”. Parece que el verbo esforzar indica acciones de alto contenido discrecional, mientras que fomentar implica estimular la acción del sector privado, lo que invita a remitir al empleo de las técnicas de custodia del territorio con el objetivo de facilitar la conectividad ecológica. Ahora bien, la custodia del territorio no contaba todavía, al aprobarse el RD 1997/1995, con una aceptación normativa general en la experiencia española.

Como consecuencia, al menos en parte, de esas iniciales carencias, se demoraron las actuaciones

En Andalucía, dentro de un contexto muy particular, cabe citar el empleo directo, conforme a la legislación básica, de la figura del *paisaje protegido* para crear el corredor verde del Guadiamar sobre los terrenos adquiridos por la Junta de Andalucía tras la catástrofe minera de Aznalcóllar. Corredor Verde del Guadiamar. Foto: Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía.



de efectivo establecimiento de corredores entre hábitats y, en general, de medidas favorables de la conectividad ecológica. En tal sentido, no se puede omitir la circunstancia de que el marco legal de la conservación de la naturaleza, contenido entonces en la Ley 4/1989, careciera de toda referencia a la conectividad y los corredores ecológicos. Hubo que esperar



al año 2003 para que una parte, al menos, del régimen de las zonas incluidas en la red Natura 2000 accediera a la norma legal, al modificarse la Ley 4/1989 por la disposición final primera de la Ley 43/2003. Y aun en aquel contexto no se consideró preciso elevar a rango de ley el contenido del RD 1997/1995 en materia de conectividad, que, en consecuencia, ha venido

siendo la regla de cabecera en la materia hasta la sustitución de la Ley 4/1989 por la vigente Ley del Patrimonio Natural 42/2007.

En todo caso, la legislación estatal adoptó un nuevo rumbo en la Ley del Patrimonio Natural 42/2007, donde encontramos explícitas referencias a la conectividad y los corredores eco-

La legislación estatal adoptó un nuevo rumbo en la Ley del Patrimonio Natural 42/2007, donde encontramos explícitas referencias a la conectividad y los corredores ecológicos, que son objeto de una completa definición legal, previéndose que el establecimiento y la consolidación de los mismos corresponde a los planes de ordenación de los recursos naturales (PORN), particularmente en la red Natura 2000

lógicos, que son objeto de una completa definición legal, previéndose que el establecimiento y la consolidación de los mismos corresponde a los planes de ordenación de los recursos naturales (PORN), particularmente en la red Natura 2000. De esta manera, en la Ley del Patrimonio Natural 42/2007 (reformada por Ley 33/2015) encontramos los principales contenidos normativos vigentes sobre conectividad ecológica, que sirven, de una parte, para incorporar las exigencias de la Directiva de Hábitats y, de otra, para constituir la legislación básica estatal en la materia.

La Ley del Patrimonio Natural establece, no ya estimulantes admoniciones dirigidas a las administraciones públicas, según sucedía anteriormente (RD 1997/1995), sino normas jurídicas de contenido reglado, caracterizadas por su obligatoriedad. Se ordena allí que las administraciones públicas:

“...preverán, en su planificación ambiental o en los planes de ordenación de los recursos naturales, mecanismos para lograr la conectividad ecológica del territorio” (art. 21).

No hay únicamente, por tanto, una habilitación para la discrecionalidad administrativa, sino una potestad pública de ejercicio obligatorio por parte de las administraciones competentes (las Comunidades Autónomas) para elaborar, aprobar y aplicar los planes ambientales o de ordenación de los recursos naturales, incluyendo en ellos las pertinentes medidas de conectividad ecológica.

Los contenidos de la Ley del Patrimonio Natural conforman la legislación básica en la materia, cuyo alcance podría explicarse destacando que la conectividad: *a)* pasa a ser un objetivo de primer orden en el régimen de conservación de los recursos naturales, que se impulsa a través de un marco estratégico estatal; *b)* en general, ha de asumirse en la planificación ambiental y territorial; *c)* particularmente se configura como elemento lógico de los planes de ordenación de los recursos naturales; *d)* afecta no sólo a los espacios de la red Natura 2000, sino también a aquellos otros “de singular relevancia para la biodiversidad”; y *e)* se realiza fundamentalmente a través de corredores ecológicos que pueden adoptar una estructura lineal y continua o la forma de puntos de enlace.

Los PORN deben incluir la determinación de las limitaciones generales y específicas que respecto de los usos y actividades hayan de establecerse en el territorio, en función de los espacios y las especies a proteger; previsión normativa que perfectamente permite emplearlos para el establecimiento de corredores ecológicos. Las restantes actuaciones administrativas resultan vinculadas al contenido de estos planes. Así, su obligatoriedad se prevé de manera particularmente intensa en relación con “los instrumentos de ordenación territorial, urbanística, de recursos naturales y, en general, física”, cuya adaptación se impone en caso de contradicción con los PORN, estableciéndose incluso la regla de la primacía inmediata de estos últimos (“En tanto dicha adaptación no tenga lugar, las determinaciones de los PORN se aplicarán, en todo caso, prevaleciendo sobre dichos instrumentos”). Junto a esos efectos, que ya estaban previstos anteriormente (Ley de Conserva-



ción 4/1989), en el régimen vigente se amplía el alcance de los PORN con respecto a cualesquiera otras actuaciones, planes o programas sectoriales. En efecto, ahora la norma los configura no como “indicativos”, que era lo anteriormente previsto, sino como “determinantes” de todas las actuaciones sectoriales, lo cual significa que éstas “sólo podrán contradecir o no acoger el contenido de los PORN por razones imperiosas de interés público de primer orden, en cuyo caso la decisión habrá de motivarse y hacerse pública”.

MODALIDADES AUTONÓMICAS DE GESTIÓN

En el contexto inicialmente determinado por la falta de una adecuada consideración de la

conectividad ecológica en la legislación básica estatal, bajo el imperio de la Ley de Conservación 4/1989 fueron escasas las Comunidades Autónomas que asumieron compromisos en la materia. En el plano normativo, únicamente pueden citarse algunas previsiones de espacios naturales protegidos concebidos para garantizar las conexiones ecológicas.

En la Ley de Conservación de Extremadura 8/1998, encontramos, como avanzadilla lógica y temporal de estas previsiones, la destacada figura de los *corredores ecológicos y de biodiversidad*, aptos para conservar “elementos del paisaje... que permiten la continuidad espacial de enclaves de singular relevancia” para la fauna y flora silvestres. Habiendo de constatarse que existen ya experiencias de declaración y gestión de estos corredores, pues la categoría

Las vías pecuarias constituyen el primer ejemplo de toma de conciencia legislativa sobre la necesidad de garantizar las conexiones ecológicas. Foto: Álvaro López.

ha sido aplicada en los pinares del Tiétar, y en los ríos Guadalupejo, Bembezar y Alcarreche, todos ellos declarados corredores ecológicos y de biodiversidad. El desarrollo de las medidas pertinentes se remite en la Ley de Extremadura a planes rectores de uso y gestión.

En la Ley de Conservación de Cantabria 4/2006, se incluyen las *áreas naturales de especial interés*, cuyo carácter singular puede derivar, entre otras circunstancias, de “sus funciones como corredores biológicos” Hasta ahora no parecen haberse realizado declaraciones de áreas naturales de especial interés en esta Comunidad Autónoma.

En Andalucía, dentro de un contexto muy particular, cabe citar el empleo directo, conforme a la legislación básica, de la figura del *paisaje protegido* para crear el corredor verde del Guadimar sobre los terrenos adquiridos por la Junta de Andalucía tras la catástrofe minera de Aznalcóllar. Una vez descontaminados, parecen así haber servido para colmar la vieja aspiración de crear una conexión entre el parque nacional de Doñana y Sierra Morena, rompiendo el aislamiento del parque y el consiguiente proceso de degeneración genética de su fauna.

En las demás Comunidades Autónomas, las respectivas leyes sobre conservación de la naturaleza y espacios naturales protegidos guardaron silencio en materia de conectividad ecológica, aunque en algunas llegaron a elaborarse proyectos de planes de actuación cuya puesta en práctica, sin embargo, quedó paralizada probablemente como consecuencia o con la justificación de la crisis económica. Cabe dar cuenta de los completos proyectos de redes de corredores ecológicos en País Vasco (2005) y Murcia (2007). En Cataluña, ya el Plan de Espacios de Interés Natural (1992) previó, en su programa de desarrollo, la puesta en marcha de un programa de trabajo destinado a determinar “criterios y medidas para garantizar el mantenimiento de las conexiones biológicas necesarias entre los espacios incluidos en el Plan”, llegándose a establecer posteriormente unas bases en la materia que debían haber sido seguidas por

un plan territorial sectorial de la conectividad ecológica de Cataluña. En Navarra, un documento programático previó la necesidad de que la red de espacios naturales protegidos de la Comunidad Foral contara con un sistema de corredores ecológicos (1999).

Sorprendentemente, sin embargo, la inclusión de los corredores ecológicos en la legislación básica estatal (por la Ley del Patrimonio Natural de 2007) no ha determinado un incremento significativo de las previsiones en la materia de la legislación autonómica. Ello no impide, en verdad, la directa aplicación por las Comunidades Autónomas del régimen contenido en la legislación básica estatal, pero aun así resulta llamativa esa falta de colaboración normativa.

En tal sentido, reclama particularmente la atención que, en un completo y reciente régimen autonómico como es el texto refundido de la Ley de Conservación de la Naturaleza de País Vasco (2014), la cuestión únicamente sea aludida dentro de la larga lista de circunstancias que permiten declarar espacios naturales protegidos, donde se incluye “la continuidad de los procesos evolutivos, las migraciones de especies y la continuidad de las diferentes funciones de regulación del medio natural” . Más extrañamente todavía, en la Ley del Patrimonio Natural de Castilla y León (2015) no encontramos ninguna referencia explícita ni a la conectividad ni a los corredores ecológicos. Parece, así, que tras la nueva legislación básica (Ley 42/2007) sólo se han incorporado pequeños desarrollos o compromisos sobre los corredores ecológicos en la Ley de Espacios Naturales Protegidos de la Comunidad Valenciana 11/1994, una vez reformada por Ley 16/2010 y en el texto refundido de la Ley de Espacios Protegidos de Aragón (2015).

En todo caso, como ya hemos indicado, los planes de ordenación de los recursos naturales, cuya elaboración, aprobación y aplicación corresponde a las Comunidades Autónomas, han de constituir la vía más general de puesta en práctica de las medidas de conectividad ecológica. Y no sólo para el mantenimiento o la



recuperación de corredores ecológicos –lineales y continuos o en forma de puntos de enlace- entre las zonas integradas en la red Natura 2000, pues también pueden emplearse entre otros espacios relevantes para la biodiversidad. En definitiva, la mayor parte de las Comunidades Autónomas, ante el silencio generalizado de sus propias leyes en materia de conectividad ecológica, habrá de aplicar directamente los contenidos y exigencias de los PORN en la legislación básica.

Asimismo ha de destacarse que la constitución y la gestión de los corredores ecológicos también pueden llevarse a cabo por medio de las técnicas de la custodia del territorio, cuya promoción se ha configurado, en la legislación básica, como deber de todas las Administraciones públicas (Ley del Patrimonio Natural 42/2007 tras Ley 33/2015). Cabe así que las Administraciones territoriales canalicen las tareas relativas a la formación y mantenimiento de los corredores en convenios con entidades de custodia que, a su vez, acuerden con los titulares de los terrenos afectados las buenas prácticas que garanticen la permanencia y funcionalidad de los corredores ecológicos.

SUPUESTOS DE PROTECCIÓN DEMANIAL

Un segundo sector normativo que permite la formación y el mantenimiento de corredores ecológicos es el referido a los bienes demaniales o de dominio público. Así, en la legislación sectorial sobre diversas vías públicas y en la legislación de aguas, encontramos, en unos casos, medidas de directa protección de las funciones conectivas de esos bienes demaniales y, en otros, previsiones para la constitución de corredores ecológicos.

Las *vías pecuarias* constituyen el primer ejemplo de toma de conciencia legislativa sobre la necesidad de garantizar las conexiones ecológicas. Así, al establecer su último régimen jurídico general, el legislador subrayó que habían de ser consideradas “como auténticos corredores ecológicos, esenciales para la migración, la distribución geográfica y el intercambio genético de las especies silvestres” (Ley de Vías Pecuarias 3/1995).

Las vías pecuarias están integradas por las rutas o itinerarios por donde discurría tradicio-

El legislador subrayó que las vías pecuarias habían de ser consideradas “como auténticos corredores ecológicos, esenciales para la migración, la distribución geográfica y el intercambio genético de las especies silvestres. Foto: Álvaro López.

nalmente el ganado en los grandes traslados estacionales exigidos por el clima estepario de buena parte de la Península Ibérica. Son bienes de dominio público de las Comunidades Autónomas. Forman parte de prácticas agrícolas y ganaderas milenarias, que han modelado gran variedad de biotopos y ecosistemas seminaturales, a los que se han adaptado progresivamente las especies salvajes.

No obstante, la extensa red de vías pecuarias, históricamente apoyada por la Mesta castellana o los “ligallos” aragoneses, ha ido decayendo como consecuencia de la opción estabuladora de la cabaña nacional a partir de la década iniciada en 1960. Sin embargo, la legislación vigente mantiene e incluso fortalece el régimen demanial de estas vías apoyándose en las posibilidades que proporciona su multifuncionalidad. Así, la garantía legal del uso público de las vías pecuarias se establece “tanto cuando sirvan para facilitar el tránsito ganadero como cuando se adscriban a otros usos compatibles o complementarios”, previéndose en todo caso su adecuada conservación, “así como de otros elementos ambientales o culturalmente valiosos, directamente vinculados a ellas” (Ley de Vías Pecuarias 3/1995). En la legislación extremeña, cabe recordar que, entre las diversas categorías de espacios naturales protegidos, se incluye la posibilidad de que las cañadas y otras vías pecuarias sean declaradas corredores ecoculturales, que determinan la adopción de “las medidas tendentes a su delimitación, conservación y uso sostenible” (Ley de Conservación de Extremadura 8/1998).

Las grandes infraestructuras lineales generan importantes impactos ambientales que sólo han empezado a ser controlados en los últimos años. Entre las consecuencias significativas de la relación entre la fauna o la flora y las vías de comunicación, se incluye la fragmentación de los hábitats, que determina la pérdida o reducción de los mismos. La fragmentación también puede generar el denominado efecto barrera, cuya incidencia sobre la capacidad de movimientos de los individuos se traduce en problemas de alimentación o

aislamiento que pueden afectar a la dinámica de las poblaciones. Asimismo ha de contarse la mortalidad por atropellos y colisiones con vehículos de los animales. No obstante, una vez construidas, las cunetas de estas infraestructuras pueden proporcionar vías de conexión ecológica.

Las evaluaciones ambientales constituyen el principal mecanismo jurídico que puede ser aplicado para conocer, valorar, evitar, corregir (o potenciar) los anteriores efectos. En tal sentido, los grandes proyectos españoles de *carreteras y ferrocarriles* están sujetos a evaluación de impacto ambiental. Siguiendo los términos de la vigente Ley de Evaluación Ambiental (Ley 21/2013), dentro del procedimiento de evaluación ordinaria, en el estudio de impacto ambiental que corresponde presentar al promotor, han de evaluarse y cuantificarse los efectos previsibles, directos o indirectos, sobre la flora, la fauna y la biodiversidad, entre otros aspectos, así como las medidas que permitan “prevenir, corregir y, en su caso, compensar los efectos adversos sobre el medio ambiente”. Consecuentemente, en la declaración de impacto ambiental cabe incluir, “las condiciones que deban establecerse y las medidas que permitan prevenir, corregir y, en su caso, compensar los efectos adversos sobre el medio ambiente” (Ley 21/2013).

Para facilitar la aplicación de los anteriores procedimientos evaluatorios a la conflictiva relación entre las vías de tráfico y la fauna, el Ministerio competente en materia de medio ambiente viene desarrollando una labor de preparación, publicación y difusión de manuales o guías técnicas en la materia. El inicio de estas tareas parece ha de situarse en la traducción española de un documento sobre fauna y tráfico encargado por las autoridades comunitarias (2005). En el mismo, tras identificarse los efectos de las infraestructuras viarias en la naturaleza, se destacaba la importancia de estudiar la fragmentación del hábitat en las fases iniciales de los proyectos, de manera que, en la consideración de las alternativas de trazado, pudieran adoptarse las opciones menos impac-



tantes. Se proporcionaban también, entre otros extremos, directrices de actuación sobre las actuaciones de integración de las infraestructuras en diversos entornos geográficos, prestándose una particular atención a los diversos tipos de pasos de fauna que podían ayudar a reducir el efecto barrera. Las medidas de integración paisajística del documento comunitario se refieren a trazado de las infraestructuras, adaptación de taludes y diseño de túneles, vegetación, vallas y muros, pantallas y otros elementos. Los pasos de fauna se consideran de tipo superior en los llamados “ecoductos” y otras modalidades, y de tipo inferior en los viaductos y los variados pasos adaptados a los animales que van a emplearlos.

La participación española en el anterior proyecto determinó la formación de un grupo de trabajo integrado por expertos estatales y autonómicos, que ha desarrollado una intensa labor de codificación técnica en la materia. Así, ha ido formándose una colección de documentos que incorpora criterios y directrices para reducir la fragmentación de hábitats causada por las infraestructuras de transportes. Se trata de guías informales, cuyos efectos no

son directamente normativos, aunque pudieran tener relevancia jurídica en la medida en que se consideren acreditativas de prácticas o conocimientos profesionales y técnicos en la materia.

Cabe también mencionar algunas normas de directa aplicación que pudieran emplearse al mismo fin de asegurar la conectividad ecológica. Por ejemplo, en la legislación catalana de espacios naturales se establece que las obras de infraestructuras públicas o privadas “deberán limitar, en la medida de lo posible, los efectos sobre la integridad de la naturaleza, minimizar el impacto paisajístico y adoptar, cuando corresponda, medidas adecuadas para la restauración o el acondicionamiento de las áreas alteradas” (Ley de Cataluña 12/1985). En la legislación castellano-leonesa del patrimonio natural, encontramos normas similares que obligan a minimizar los riesgos de electrocución y colisión de la avifauna debido a las líneas de transporte y distribución de energía o a adoptar las medidas correctoras en las infraestructuras cuando produzcan alta mortandad sobre la fauna silvestre (Ley de Castilla y León 4/2015).

Se proporcionan directrices de actuación sobre las actuaciones de integración de las infraestructuras en diversos entornos geográficos, prestándose una particular atención a los diversos tipos de pasos de fauna que podían ayudar a reducir el efecto barrera. Paso de fauna sobre AP 6. Foto: Álvaro López.

Las *riberas* son elementos lineales del paisaje que, en la correspondiente legislación sectorial, vienen calificándose de dominio público. Son, por tanto, importantes conjuntos de bienes inmuebles que la ley directamente atribuye a un ente público territorial y directamente también afecta al uso público. Forman parte del llamado demanio natural, pues no precisan de singulares actos administrativos de reconocimiento o aplicación de la categoría, incluyéndose en ella siempre que se correspondan con el tipo legalmente establecido.

Conforme a la definición tradicional, que actualmente se contiene en la Ley de Aguas de 2001, las riberas son “las fajas laterales de los cauces públicos situadas por encima del nivel de aguas bajas”. En consecuencia: *a)* físicamente forman parte de los álveos o cauces de corrientes naturales, continuas o discontinuas, que comprenden el terreno cubierto por las aguas en las máximas crecidas ordinarias; y *b)* jurídicamente se integran en el dominio público hidráulico del Estado. Las riberas disfrutan del máximo nivel de protección demanial, entre cuyos objetivos se comprende “prevenir el deterioro, proteger y mejorar el estado de los ecosistemas acuáticos, así como de los ecosistemas terrestres y humedales”.

En la misma legislación, siguiendo planteamientos extendidos en el régimen de los bienes de dominio público, se establecen limitaciones sobre las propiedades colindantes, es decir, sobre las márgenes que lindan con los cauces y que normalmente serán de propiedad privada. Así, conforme a la Ley de Aguas, las márgenes están sujetas, “en toda su extensión longitudinal”: *a)* a una zona de servidumbre de 5 metros de anchura, para uso público, entre cuyos fines se incluye la protección del ecosistema fluvial; y *b)* a una zona de policía de 100 metros de anchura en la que se controlan las alteraciones sustanciales del relieve natural, las extracciones de áridos, las construcciones de todo tipo y, en general, cualquier uso o actividad que, entre otras circunstancias, pueda ser causa de degradación o deterioro del ecosistema acuático y del dominio público hidráulico.



Las riberas disfrutan del máximo nivel de protección demanial, entre cuyos objetivos se comprende “prevenir el deterioro, proteger y mejorar el estado de los ecosistemas acuáticos, así como de los ecosistemas terrestres y humedales”. Foto: Alvaro López.

En la legislación autonómica, destaca el conjunto de previsiones para la adecuada gestión de los ecosistemas acuáticos que se establece en la Ley del Patrimonio Natural de Castilla y León 4/2015. En relación precisamente con los cauces y riberas, se prevén actuaciones de mejora de la vegetación “fomentando sus funciones como elementos clave en los pro-



cesos ecológicos, en especial su función de corredor”.

LA PERSPECTIVA URBANÍSTICA

El urbanismo, en tanto función de tipo horizontal o integrador, proporciona albergue ade-

cuado a las decisiones adoptadas en el ámbito de las funciones verticales o sectoriales. Las “territorializa”, las integra en el conjunto de estudios, documentos, mapas y normas que componen los planes urbanísticos, buscando, de esta manera, coordinar las distintas previsiones sobre los destinos, usos y actividades a desarrollar en el espacio físico. Por añadidura, la

En una valoración de conjunto del ordenamiento español en materia de conectividad ecológica, parece sensato afirmar que finalmente las herramientas jurídicas necesarias a tal objeto están disponibles. En verdad, el camino seguido no ha sido directo y claro, sino más bien zigzagueante y ocasional al principio, aunque poco a poco la senda de la conectividad ha ido abriéndose paso en el arsenal de técnicas del Derecho español

competencia local sobre el urbanismo se ofrece como vía adecuada para el desarrollo directo de los pequeños corredores ecológicos que necesitan muchas especies.

En el ámbito de las técnicas urbanísticas, una particular atención cabe conceder al suelo no urbanizable especial, que está constituido por terrenos en los que se aprecian particulares valores merecedores de protección. En principio, en esta categoría de suelo, debe descartarse toda utilidad urbanística vinculada a la edificación, al prohibirse en la legislación básica cualquier transformación ajena a los intereses públicos protegidos.

En la legislación urbanística de las Comunidades Autónomas suele preverse la inclusión en esta categoría de los siguientes supuestos:

- a) Los terrenos excluidos de su transformación por la legislación demanial, ambiental y del patrimonio cultural, asumiéndose por la legislación urbanística las variadas exigencias establecidas en la restante legislación administrativa, que comprende desde bienes de dominio público y propiedades colindantes

con los mismos (aguas, costas, vías pecuarias, carreteras) hasta espacios objeto de específicas declaraciones protectoras, como las zonas húmedas de especial interés, los parques nacionales o naturales y demás espacios naturales protegidos, incluidas las diversas figuras de bienes de interés cultural o similares.

- b) Los territorios que presentan riesgos para la seguridad de las personas y los bienes, especialmente los que presentan problemas de tipo geológico, morfológico, de inundación o de producción de otros accidentes graves, riesgos cuya apreciación puede derivar de instrumentos ordenadores vinculados a otros sectores administrativos como los de protección civil, hidrología forestal o protección del medio ambiente, aunque también cabe que los planes territoriales y urbanísticos realicen una propia valoración de estos riesgos.
- c) El suelo protegido por la ordenación territorial y urbanística, particularmente cuando la tutela deriva de valores ecológicos, agrícolas, ganaderos, forestales y paisajísticos, supuesto que viene a reconocer una amplia potestad municipal para que los planes urbanísticos prevean mecanismos de protección del suelo aun en ausencia de declaraciones sectoriales.

Esta última referencia nos muestra muy bien el alcance que cabe dar a las previsiones de los planes urbanísticos en la materia que nos ocupa: de una parte, recogen de forma integrada las previsiones sectoriales sobre conectividad ecológica, pero, de otra parte, pueden también incorporar reglas y regímenes propios en la materia. Constituyen pues una suerte de síntesis del conjunto de técnicas para la formación y protección de corredores ecológicos.

* * *

En una valoración de conjunto del ordenamiento español en materia de conectividad ecológica



ca, parece sensato afirmar que finalmente las herramientas jurídicas necesarias a tal objeto están disponibles. En verdad, el camino seguido no ha sido directo y claro, sino más bien zigzagueante y ocasional al principio, aunque poco a poco la senda de la conectividad ha ido abriéndose paso en el arsenal de técnicas del Derecho español. Desde la Ley del Patrimonio Natural de 2007, las exigencias derivadas en esta materia de la Directiva de Hábitats de 1992 pueden considerarse ya cumplidas, disponiéndose de instrumentos adecuados, especialmente los planes de ordenación de los recursos naturales, los procedimientos de evaluación del impacto ambiental de las grandes infraestructuras y los directos compromisos ambientales de la legislación del dominio público. De manera adicional, los planes urbanísticos pueden ser perfectamente utilizados para integrar y potenciar los corredores ecológicos y las demás previsiones de conectividad que deriven de los instrumentos anteriores e incluso de las propias valoraciones de los correspondientes planificadores.

La pluralidad de fuentes reguladoras de las materias ambientales pudiera resultar desalentadora. En efecto, en el Derecho Ambiental muy característicamente interactúan diversos niveles de poder público territorial, cuyas competencias están frecuentemente entrelazadas originando complejos problemas interpretativos. Resulta así frecuente que el origen de una técnica jurídica se encuentre en una obligación de resultado establecida en un tratado internacional, posteriormente ampliada por una Directiva de la Unión Europea que determinado Estado miembro ha incorporado a su ordenamiento, en el cual, no obstante, se permite que los entes regionales y locales adicionen normas de mayor protección ambiental. No es fácil moverse con estas complejidades, por lo cual hay que ser comprensivos con el agobio que, a veces, pudieran manifestar quienes han de aplicar un conjunto tan denso de regulaciones. Sin embargo, no puede dejar de manifestarse que el reto actual consiste en aplicar efectivamente el variado conjunto de técnicas del que disponemos en defensa de la conectividad ecológica. ❀

En el ámbito de las técnicas urbanísticas, una particular atención cabe conceder al suelo no urbanizable especial, que está constituido por terrenos en los que se aprecian particulares valores merecedores de protección, como las lagunas y humedales. Foto: Álvaro López.