

AGUSTÍN GARCÍA URETA
BLANCA SORO MATEO
SANTIAGO M. ÁLVAREZ CARREÑO
JESÚS JORDANO FRAGA
(DIRS.)

**COMENTARIO SISTEMÁTICO
A LA LEY 42/2007,
DE 13 DE DICIEMBRE,
DEL PATRIMONIO NATURAL
Y DE LA BIODIVERSIDAD**

Elisa Pérez de los Cobos Hernández
Gustavo Manuel Hernández Arteaga
(Coords.)

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO
2024

ÍNDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN	13
COMENTARIOS	
Art. 1. Objeto.....	17
Art. 2. Principios	21
Art. 3. Definiciones	27
Art. 4. Función social y pública del patrimonio natural y la biodiversidad	33
Art. 5. Deberes de los poderes públicos	39
Art. 6. Competencias de las Administraciones públicas sobre biodiversidad marina .	43
Art. 7. Mecanismos de cooperación	51
Art. 8. Consejo Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad.....	57
Art. 9. Objetivos y contenido del Inventario Español del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad	61
Art. 10. Sistema de Indicadores	69
Art. 11. Informes sobre el estado del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.....	71
Art. 12. Objeto y contenido del Plan Estratégico Estatal del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad	75
Art. 13. Elaboración y aprobación del Plan Estratégico Estatal del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad	81
Art. 14. Planificación sectorial	87
Art. 15. Del Marco estratégico de la Infraestructura Verde y de la conectividad y restauración ecológicas	91
Art. 16. De la planificación de los recursos y espacios naturales a proteger	97
Art. 17. Planes de Ordenación de los Recursos Naturales	103
Art. 18. Objetivos	107

	Pág.
Art. 19. Alcance	109
Art. 20. Contenido mínimo	113
Art. 21. Corredores ecológicos y Áreas de montaña.....	115
Art. 22. Elaboración y aprobación de los Planes.....	121
Art. 23. Protección cautelar.....	125
Art. 24. De los espacios naturales sometidos a régimen de protección preventiva.....	129
Art. 25. El Catálogo Español de Hábitats en Peligro de Desaparición	133
Art. 26. Efectos.....	137
Art. 27. Estrategias y planes de conservación y restauración	139
Art. 28. Definición de espacios naturales protegidos.....	141
Art. 29. Contenido de las normas reguladoras de los espacios protegidos	143
Art. 30. Clasificación de los espacios naturales protegidos	145
Art. 31. Los Parques.....	147
Art. 32. Las Reservas Naturales	155
Art. 33. Áreas marinas protegidas.....	159
Art. 34. Los Monumentos Naturales	165
Art. 35. Los Paisajes Protegidos.....	169
Art. 36. Requisitos para la declaración de los Parques y las Reservas Naturales	173
Art. 37. Declaración y gestión de los Espacios Naturales Protegidos.....	179
Art. 38. Zonas Periféricas de Protección.....	183
Art. 39. Áreas de Influencia Socioeconómica.....	183
Art. 40. Utilidad Pública y Derecho de Tanteo y Retracto sobre Espacios Naturales Protegidos	189
Art. 41. Espacios naturales protegidos transfronterizos.....	197
Art. 42. Red Natura 2000	203
Art. 43. Lugares de Importancia Comunitaria y Zonas Especiales de Conservación	209
Art. 44. Zonas de Especial Protección para las Aves	213
Art. 45. Declaración de las Zonas Especiales de Conservación y de las Zonas de Especial protección para las Aves	217
Art. 46. Medidas de conservación de la Red Natura 2000.....	219
Art. 47. Red Natura 2000: Coherencia y conectividad	225
Art. 48. Vigilancia y seguimiento.....	229
Art. 49. Cambio de categoría	233
Art. 50. Áreas protegidas por instrumentos internacionales	237
Art. 51. Inventario Español de Espacios Naturales Protegidos, Red Natura 2000 y Áreas protegidas por instrumentos internacionales	243
Art. 52. Alteración de la delimitación de los espacios protegidos	249
Art. 53. Incorporación de la información geográfica al Registro de la Propiedad.....	255
Art. 54. Garantía de conservación de especies autóctonas silvestres.....	261
Art. 55. Reintroducción de especies silvestres autóctonas extinguidas	267
Art. 56. Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial.....	273
Art. 57. Prohibiciones y garantía de conservación para las especies incluidas en el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial.....	277
Art. 58. Catálogo Español de Especies Amenazadas	281

	Pág.
Art. 59. Efectos de la inclusión en el Catálogo Español de Especies Amenazadas	285
Art. 60. Estrategias de conservación de especies amenazadas y de lucha contra amenazas para la biodiversidad. Situación crítica de una especie	289
Art. 61. Excepciones	293
Art. 62. Propagación de Especies Silvestres Amenazadas	303
Art. 63. Conservación <i>ex situ</i> de material biológico y genético de especies silvestres .	307
Art. 64. Catálogo Español de Especies Exóticas Invasoras	311
bis. Especies exóticas invasoras de preocupación para la Unión	313
ter. Especies catalogadas como exóticas invasoras introducidas en el medio natural con anterioridad a la entrada en vigor de la presente ley, objeto de aprovechamiento piscícola o cinegético. Seltas con la especie trucha arcoíris	313
cuáter. Uso de las especies exóticas y las especies localmente ausentes en la acu- cultura	314
Art. 65. Especies objeto de caza y pesca.....	319
Art. 66. Caza de la perdiz con reclamo	327
Art. 67. Inventario Español de Caza y Pesca	331
Art. 68. La Red de Reservas de la Biosfera	335
Art. 69. Objetivos de la Red española de Reservas de la Biosfera	337
Art. 70. Características de las Reservas de la Biosfera	341
Art. 71. Acceso y utilización de los recursos genéticos procedentes de taxones silvestres y distribución de beneficios.....	345
Art. 72. Control de la utilización de los recursos genéticos.....	351
Art. 73. Comercio internacional de especies silvestres.....	355
Art. 74. Promoción de los conocimientos tradicionales para la conservación del Patrimonio Natural y la Biodiversidad	361
Art. 75. Ayudas a entidades sin ánimo de lucro	367
Art. 76. Promoción de la custodia del territorio.....	371
Art. 77. Incentivos a las externalidades positivas en el ámbito de los espacios pro- tegidos y de los acuerdos de custodia del territorio	375
Art. 78. El Fondo de restauración ecológica y resiliencia (FRER) (FCPJ).....	381
Art. 79. Disposiciones generales	387
Art. 80. Tipificación y clasificación de las infracciones.....	391
Art. 81. Clasificación de las sanciones.....	399
Art. 82. Responsabilidad Penal	405
Art. 83. Prescripción de las infracciones y sanciones	409

DISPOSICIONES ADICIONALES

Disposición adicional primera. Ejercicio de las competencias de la Administración General del Estado sobre los espacios, hábitats y especies marinos.....	413
Disposición adicional segunda. Medidas adicionales de conservación en el ámbito local.....	419
Disposición adicional tercera. Recursos pesqueros y recursos fitogenéticos y zooge- néticos para la agricultura y la alimentación.....	423

	Pág.
Disposición adicional cuarta. Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad y Consejo Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad	427
Disposición adicional quinta. Limitaciones temporales en las actividades reguladas en la Ley.....	431
Disposición adicional sexta. Régimen de UICN-MED	433
Disposición adicional séptima. Investigación y transferencia de tecnología sobre la diversidad biológica	437
Disposición adicional octava. Condicionalidad de las ayudas.....	441
Disposición adicional novena. Exención de tasas urbanísticas para obras de interés general.....	443
Disposición adicional décima. Evaluación ambiental de los planes de gestión de espacios naturales protegidos o de los lugares de la Red Natura 2000.....	445
Disposición adicional undécima. Uso del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo...	447
Disposición adicional duodécima. Bienes afectados a la Defensa Nacional, al Ministerio de Defensa o al uso de las fuerzas armadas	451

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Disposición transitoria primera. Especies del Catálogo Español de Especies Amenazadas, catalogadas en categorías suprimidas.....	453
Disposición transitoria segunda. Plazo de aprobación y publicación de los planes e instrumentos de gestión adaptados a los contenidos de esta Ley.....	455
Disposición transitoria tercera. Normas e instrumentos a la entrada en vigor de esta Ley.....	455
Disposición derogatoria	457
Derogación normativa.....	457

DISPOSICIONES FINALES

Disposición final primera. Modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas	459
Disposición final segunda. Títulos competenciales	461
Disposición final tercera. Modificación del texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio.....	467
Disposición final cuarta. Modificación del texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio.....	468
Disposición final quinta. Modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas..	468
Disposición final sexta. Modificación de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación.....	470
Disposición final séptima. Incorporación del Derecho comunitario.....	471
Disposición final octava. Desarrollo reglamentario.....	473
Disposición final novena. Potestades reglamentarias en Ceuta y Melilla.....	475
Disposición final décima. Entrada en vigor	475

ANEXOS

Anexo I. Tipos de hábitats naturales de interés comunitario cuya conservación requiere la designación de zonas de especial conservación	477
Anexo II. Especies animales y vegetales de interés comunitario para cuya conservación es necesario designar zonas especiales de conservación.....	484
Anexo III. Criterios de selección de los lugares que pueden clasificarse como lugares de importancia comunitaria y designarse zonas especiales de Conservación ...	499
Anexo IV. Especies que serán objeto de medidas de conservación especiales en cuanto a su hábitat, con el fin de asegurar su supervivencia y su reproducción en su área de distribución.....	500
Anexo V. Especies animales y vegetales de interés comunitario que requieren una protección estricta	504
Anexo VI. Especies animales y vegetales de interés comunitario cuya recogida en la naturaleza y cuya explotación pueden ser objeto de medidas de gestión	510
Anexo VII. Procedimientos para la captura o muerte de animales y modos de transporte que quedan prohibidos	513
Anexo VIII. Geodiversidad del territorio español	513
BIBLIOGRAFÍA.....	515

INTRODUCCIÓN

El presente libro recoge un comentario sistemático de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (LPNB). Se trata del primer comentario con esta pretensión desde que se aprobó y pretende ofrecer al lector un análisis de sus distintas normas en unos momentos en los que la protección de la biodiversidad resulta más acuciante. En efecto, no solo hay que acudir a procesos ya patentes con incidencia sobre la biodiversidad, como el cambio climático, sino al estado de los hábitats y las especies, para observar lo alejada que se encuentra su realidad de lo que pretenden alcanzar sus normas de protección.

La Unión Europea (UE) posee un robusto sistema normativo de protección de algunas especies y hábitats, representado por las Directivas 79/409 (actual 2009/147, DAS), relativa a la protección de las aves silvestres y la Directiva 92/43, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (DH). Sin embargo, aquella sigue careciendo, hoy en día, de una norma de protección de la biodiversidad en su conjunto, que no pase por las disposiciones generales del Convenio sobre la Diversidad Biológica, del que aquella (y el Estado español) son Partes. La aplicación efectiva de ambas directivas continúa planteando importantes problemas, como se pone de manifiesto, entre otros, con el mecanismo de evaluación del impacto de planes y programas sobre las zonas de Natura 2000 o el régimen de prohibiciones y excepciones aplicables a las especies prioritarias¹.

En el momento de escribir esta nota introductoria han transcurrido cuarenta y seis años desde la aprobación de la DAS y 32 de la DH. Cabría plantearse si la protección de la biodiversidad precisa de un marco más completo y coherente de protección que concrete, con mayor detalle, las obligaciones de resultado a alcanzar. Por su parte, el reglamento sobre la restauración de la naturaleza, aprobado *in extremis*

¹ Arts. 5 y 9 DAS y arts. 12 y 16 DH, respectivamente.

por el Consejo de Ministros de la UE el 17 de junio de 2024², plantea importantes objetivos en esta materia, pero también suscita problemas de coordinación con la normativa existente y algunos «talones de Aquiles», representados por la necesidad de mejorar el conocimiento de la realidad sobre la que se pretende actuar y la agilidad con la que se adopten los planes nacionales de restauración, ya que de estos va a depender, en buena medida, la efectividad de los objetivos establecidos.

La protección de la biodiversidad también tiene hoy en día un problema adicional que pasa por el recurso a las estrategias, tanto en el plano europeo, como estatal. A modo de ejemplo y sin pretender cansar al lector, la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, prevé, las siguientes: art. 15 (Estrategia estatal de infraestructura verde y de la conectividad y restauración ecológicas); art. 27 (*Estrategias de conservación y restauración de los hábitats en peligro de desaparición*); art. 60 (*Estrategias de conservación de especies amenazadas y de lucha contra amenazas para la biodiversidad*); art. 60.3 (*Estrategias de conservación de especies amenazadas marinas y las de lucha contra las amenazas para la biodiversidad marina*); art. 63 (*Conservación ex situ de material biológico y genético de especies silvestres*); art. 64.5 (tercer párrafo) (*estrategias, planes y campañas de control o erradicación de las especies*); art. 64.9 (*estrategias para las especies exóticas invasoras marinas*).

Uno de los problemas de las estrategias radica en que tienen el efecto adverso de desviar la atención de lo que debería ser el eje básico de actuación, es decir, los diferentes mandatos legales y vinculantes, adoptados, no se olvide, tras un procedimiento legislativo, y no por las Administraciones, ya sean las europeas o estatales. Las estrategias tienden a ocultar las normas obligatorias mediante documentos administrativos en los que abundan los objetivos, algunos muy lejanos, pero de los que nadie es finalmente responsable si no se alcanzan. La previsión de diferentes estrategias tampoco garantiza que sean coherentes entre sí.

La LPNB supuso una debida adaptación a las exigencias de la normativa de la UE, representada por la DAS y DH. En efecto, la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, simplemente no resultaba una norma medianamente acorde con las disposiciones europeas. Tan es así, que ni siquiera se reguló la categoría de zona de especial protección para las aves (ZEPA)³, sin que, por cierto, la Comisión Europea plantease un evidente recurso por incumplimiento. El posterior Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, por el que se establecen medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, tampoco logró establecer un marco jurídico adecuado. Todo ello ya anunciaba, en los inicios de la adhesión a la UE, una habitual falta de adaptación a las exigencias del ordenamiento jurídico europeo, lo que ha acarreado no pocas condenas por incumplimiento. De hecho, suele olvidarse que las normas europeas incluyen conceptos

² <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15907-2023-INIT/en/pdf> (último acceso, 20 de junio de 2024).

³ Téngase en cuenta que la DH se adoptó en 1992.

«autónomos» de las disposiciones estatales, por lo que tanto las Administraciones públicas, como los tribunales y, en general, los operadores jurídicos, deban prestar una atención mucho más ceñida a la doctrina del Tribunal de Justicia, que marca la pauta acerca del significado de las obligaciones más importantes que se exigen, entre otras, para la protección de la biodiversidad.

La LPNB ha insistido en un aspecto de importancia que, sin embargo, no se aprecia que haya mejorado sustancialmente, a saber, conocer la realidad a la que se dirige la ley. En efecto, todavía hoy existen importantes lagunas de conocimiento que no parece que se estén reduciendo. Ya en 2017, la Comisión señalaba en el caso español que tiene el mayor porcentaje de evaluaciones sobre el estado de conservación de hábitats y especies con clasificación «desconocido» (aproximadamente el 25 por 100) entre los Estados miembros⁴. A pesar de las evidentes dificultades, se puede apreciar una progresión sustancial de la aplicación de las figuras de protección. A modo de ejemplo, la Red Natura 2000 en el Estado español se extiende por más de 22,3 millones de hectáreas, de ellas casi 14 millones terrestres y cerca de 8,5 marinas. Esto supone un 27,39 por 100 de la superficie terrestre de España y un 7,85 por 100 marino. Si se atiende a otras categorías de protección, la Red Española de Reservas de la Biosfera está integrada por un total de 53 espacios distribuidos por 16 de las 17 Comunidades Autónomas. En el caso del Convenio de humedales de importancia internacional se ha designado un total de 76 humedales con una superficie de 316 605 hectáreas (283 856 terrestres y 32 749 marinas), coincidentes con espacios naturales protegidos por las normas internas. Existen 15 espacios dentro del convenio sobre protección del medio marino en el Atlántico Nordeste, sumando una superficie de 2 690 919 hectáreas. En el caso del Convenio de Barcelona para la protección del mar Mediterráneo y el Protocolo sobre las zonas especialmente protegidas y la diversidad biológica en el Mediterráneo, se ha designado un total de diez áreas, con superficie de casi cinco millones de hectáreas⁵.

Sin embargo, la protección de la biodiversidad no es algo estático, ni su efectividad se puede medir por el número de áreas protegidas o hectáreas. Se trata de un proceso esencialmente dinámico, lo que implica una adaptación constante a los retos que ya están presentes, a los futuros, que no parecen ser halagüeños, y a la muy compleja compaginación entre distintos objetivos que colisionan en muchas circunstancias con la necesaria protección de los hábitats, las especies o aspectos más complejos de determinar y conservar, como son las funciones de los ecosistemas, el despliegue de las energías renovables, las infraestructuras eléctricas y de comunicación o los patrones de consumo de las personas (incluyendo ese eufemismo tal extendido de los vuelos de «bajo coste», que acarrear un coste muy elevado para el medio ambiente).

⁴ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, «Revisión de la aplicación de la normativa medioambiental de la UE Informe de España que acompaña al documento Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones Revisión de la aplicación de la normativa medioambiental de la UE: problemas comunes y cómo combinar esfuerzos para obtener mejores resultados», SWD(2017) 42 final, p. 12.

⁵ EUROPARC-España. 2024 *Anuario 2023 del estado de las áreas protegidas en España*. Ed. Fundación Fernando González Bernáldez Madrid, pp. 13-18.

El ordenamiento de protección de la biodiversidad tampoco es un elemento inmutable, sino que está sujeto a la realidad sobre la que se aplica y a la dinámica propia del Derecho, abierto a su constante interpretación, análisis de los bienes jurídicos a proteger y evaluación de lo que logra en cada momento. De ahí la necesidad de examinar las distintas normas de la LPNB para poder ofrecer a las personas que se acerquen a este comentario una visión completa de sus previsiones. Con este propósito se ha redactado este comentario, en el que han participado 23 personas provenientes del mundo académico.

A este respecto cabe añadir que, así como en los medios de comunicación tiene acceso, si bien no todo el que merecería, el mundo científico, periódicos, radios o televisiones olvidan con frecuencia el papel del Derecho ambiental, esa rama del ordenamiento jurídico que regula, entre otras, la protección de la biodiversidad. Este papel no se lleva a cabo solo por los legisladores, europeos, estatales o autonómicos, sino también por juristas que, desde distintas instituciones, incluidas aquellas, como la universidad, que interpretan, sistematizan o critican la actuación de los poderes públicos, caso del judicial, para dar voz, desde el Derecho, a los factores que componen la biodiversidad y, en general, el medio ambiente. En efecto, es habitual hacer referencia a la «torre de marfil» en la que se situarían los académicos, cuando en muchas circunstancias llevan a cabo, de manera callada, sistematizaciones de principios y de intrincadas normas con el afán de que el Derecho tenga el papel social que los propios legisladores han pretendido otorgarle.

En efecto, el Derecho no es un compendio de normas «técnicas», sino un sistema vivo de organización de aquellas sociedades que son abiertas, es decir, en las que el debate sirve, o debiera servir, para determinar cuáles son las prioridades que se demandan y cómo llevarlas a cabo, incluyendo las correspondientes normas que objetiven lo que se suele denominar como el «interés general». Es a través de normas y de procedimientos que las actividades con efectos potenciales o reales sobre la biodiversidad se regulan, se analizan sus posibles repercusiones, se les sujeta a controles para verificar su correcto ejercicio o, también, se les imponen sanciones, ya sean administrativas o penales, o se exigen las correspondientes indemnizaciones.

Para finalizar hay que señalar que la presente obra colectiva se ha realizado en el marco del proyecto Derecho de la Biodiversidad y Cambio Climático PID2020-115505RB-C21 y PID2020-115505RB-C22, financiado por la AEI (Ministerio de Ciencia e Innovación).

Agustín GARCÍA URETA

Blanca SORO MATEO

Bilbao-Murcia, junio de 2024