



Facultad de Derecho

Grado en Derecho

**EL CASO DEL PARQUE NACIONAL DE DOÑANA
COMO PARADIGMA DEL INCUMPLIMIENTO
DEL MANDATO CONSTITUCIONAL DE
DISPONER DE UN DERECHO
MEDIOAMBIENTAL ADECUADO**

Autora: Cristina García Bermejo

5º E5 Grado en Derecho y Relaciones Internacionales

Derecho Constitucional

Tutor: Prof. Dr. Francisco Valiente Martínez

Madrid

Abril 2023

RESUMEN: El Parque Nacional de Doñana, declarado como tal en 1969 y posteriormente reclasificado y ampliado, ha sufrido en los últimos años una progresiva pérdida de sus humedales, incluida su última laguna permanente. Ello se debe no sólo a la falta de lluvias, sino también a la sobreexplotación de sus acuíferos para satisfacer la demanda de agua de las grandes explotaciones agrícolas circundantes. El objetivo de este trabajo es poner de relieve el conflicto de competencias existente entre la administración estatal y la administración autonómica de la Junta de Andalucía, que ha devenido en un incumplimiento del mandato constitucional contenido en el artículo 45 de la Constitución. Si su apartado primero reconoce el derecho a disfrutar de un medioambiente adecuado y el deber de conservarlo, su apartado segundo impone a los poderes públicos velar por la utilización racional de los recursos naturales, exigencia que, vista la gravedad de la situación que afronta este Parque Nacional, debe tenerse por incumplida. El conflicto competencial de las administraciones implicadas en la protección de Doñana está frenando toda posible solución, pese a que tanto asociaciones ecologistas como instituciones comunitarias y nacionales han advertido ya de la urgencia y gravedad de la situación, que puede acabar siendo irreversible.

PALABRAS CLAVE: Parque Nacional de Doñana, medioambiente, artículo 45 de la Constitución Española, agua, sobreexplotación, incumplimiento constitucional.

ABSTRACT: The Doñana National Park, declared as such in 1969 and subsequently reclassified and enlarged, has suffered in recent years a progressive loss of its wetlands, including its last permanent lagoon. This is due not only to the lack of rainfall, but also to the overexploitation of its aquifers to meet the water demand of the surrounding crops. The aim of this paper is to highlight the conflict of competences existing between the state administration and the autonomous administration of the Junta de Andalucía, which has resulted in a breach of the constitutional mandate contained in article 45 of the Constitution. While the first section of the article recognises the right to enjoy an adequate environment and the duty to conserve it, the second section requires the public authorities to ensure the rational use of natural resources, a requirement which, in view of the seriousness of the situation facing this National Park, must be considered as breached. The conflict of competences between the administrations involved in the protection of Doñana is holding back any possible solution, despite the fact that both environmental associations and EU and national institutions have already warned of the urgency and seriousness of the situation, which may end up being irreversible.

KEY WORDS: Doñana National Park, environment, article 45 of the Spanish Constitution, water, overexploitation, constitutional breach.

ÍNDICE:

1. INTRODUCCIÓN.....	7
2. OBJETIVOS Y METODOLOGÍA.....	8
CAPÍTULO I.....	11
A) LA PROTECCIÓN DEL MEDIOAMBIENTE EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA.....	11
1. El artículo 45 CE como principio rector.....	11
B) MARCO REGULATORIO.....	18
1. El marco regulatorio general del Parque Nacional de Doñana.....	18
1.1. <i>La Red Natura 2000.....</i>	<i>19</i>
1.2. <i>La Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales.....</i>	<i>22</i>
2. El marco regulatorio específico del Parque Nacional de Doñana.....	26
2.1. <i>Ley 91/1978, de 28 de diciembre, del Parque Nacional de Doñana y Ley 8/1999, de 27 de octubre, del Espacio Natural de Doñana.....</i>	<i>26</i>
2.2. <i>El Real Decreto-ley 7/1999, de 23 de abril.....</i>	<i>29</i>
3. Los deberes de los poderes públicos respecto del Parque Nacional de Doñana...31	
CAPÍTULO II.....	34
EL REPARTO DE COMPETENCIAS.....	34
1. Premisas del reparto competencial entre el Estado Central y las Comunidades Autónomas de conformidad con los preceptos constitucionales de los artículos 148 y 149 CE, concretamente en materia medioambiental.....	34
2. Análisis del conflicto competencial positivo resultante del reparto de competencias en materia medioambiental. Mención especial al conflicto que se suscita del caso del Parque Nacional de Doñana.....	41
CAPÍTULO III.....	45
EL PARQUE NACIONAL DE DOÑANA.....	45
1. Las causas y las consecuencias derivadas de la situación de 2022 del Parque Nacional de Doñana.....	45
2. Explicación de la sentencia del TJUE del asunto C-559/19, de 24 de junio de 2021, en aplicación del artículo 258 TFUE por incumplimiento del Estado español.....	52
3. Incumplimiento del mandato constitucional del artículo 45 CE por parte de los poderes públicos respecto del Parque Nacional de Doñana.....	55
4. Constitucionalidad de los posibles mecanismos de protección.....	57
4.1. <i>Implicaciones de un posible reconocimiento de personalidad jurídica.....</i>	<i>57</i>
4.2. <i>Implicaciones de una posible cooperación entre los poderes públicos para el cumplimiento tanto del mandato constitucional como de la sentencia del TJUE, salvando el conflicto competencial.....</i>	<i>59</i>
4.3. <i>Análisis del nuevo plan del Gobierno de España para restaurar la marisma y recuperar el agua para Doñana.....</i>	<i>62</i>
4.4. <i>Impacto de un posible cambio de la doctrina constitucional por su</i>	

<i>repercusión social y económica en relación con el caso de la «Isla de Valdecañas»</i>	64
<i>4.5. Comentario a la viabilidad de la solicitud de un estado de alarma en función del art.4 de la Ley Orgánica de los Estados de Alarma, Excepción y Sitio</i>	67
3. CONCLUSIONES	69
4. BIBLIOGRAFÍA	73
4.1. Instrumentos normativos.....	73
4.2. Jurisprudencia.....	78
4.3. Bibliografía.....	85
5. ANEXO I	97
6. ANEXO II	108

*A mis padres,
por transmitirme su amor por Andalucía,
y al Dr. Javier Castroviejo, por hacer lo propio con Doñana.*

LISTA DE ABREVIATURAS

—Administración General del Estado	AGE
—Consejo Superior de Investigaciones Científicas	CSIC
—Constitución Española	CE
—Estatuto de Autonomía de Andalucía	EAA
—Fundamento Jurídico	FJ
—Lugar de importancia comunitaria	LIC
—Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico	MITECO
—Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia	PRTR
—Plan Rector de Uso y Gestión	PRUG
—Tratado Funcionamiento de la Unión Europea	TFUE
—Tratado de la Unión Europea	TUE
—Tribunal Constitucional	TC
—Tribunal de Justicia de la Unión Europea	TJUE
—Tribunal Supremo	TS
—Tribunal Superior de Justicia	TSJ
—World Wildlife Fund	WWF
—Zonas de Especial Conservación	ZEC
—Zonas de Especial Protección para las Aves	ZEPA

1. INTRODUCCIÓN

El Parque Nacional de Doñana, pese a ser una de las mayores joyas naturales de la Península Ibérica, se encuentra en un estado de amenaza continua. Este estado es causado y potenciado tanto por las continuas agresiones humanas al medio natural como por los reiterados incumplimientos de la ley por parte de los poderes públicos. Es precisamente el grito de auxilio de Doñana ante las irregularidades que provocan su deterioro, lo que mueve a realizar esta investigación para poner de relieve la acuciante necesidad de una pronta y eficaz actuación administrativa.

A modo de reflexión introductoria, me gustaría recalcar que después de estudiar en profundidad tanto la legislación aplicable como el deterioro experimentado por el Parque, el propósito último de haber escogido contribuir al estudio y a la visibilización de Doñana es contribuir a la defensa y supervivencia de uno de los patrimonios naturales más emblemáticos del país, lo que se manifiesta en un llamamiento a los poderes públicos a cumplir con lo estipulado en la Constitución Española, siendo un caso paradigmático el incumplimiento del artículo 45 CE provocado en gran parte por la inacción administrativa. Esto ha permitido la progresiva destrucción del medio, como será argumentado a lo largo del trabajo. El informe del CSIC¹ es especialmente ilustrativo de esta crónica de una muerte anunciada al confirmar la extinción de los humedales de Doñana, incluyendo su última laguna permanente, debido a la sobreexplotación de los acuíferos para satisfacer la demanda de agua, tanto de las grandes explotaciones agrícolas circundantes, como del complejo turístico de Matalascañas. Del mismo modo, la particularidad de los matices que conforman el conflicto competencial existente entre la Administración General del Estado, concretamente el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO), y la Junta de Andalucía en lo referente al Parque Nacional de Doñana, hacen que el incumplimiento constitucional se haya visto propiciado.

Aunque es indiscutible que desde la iniciación del procedimiento de infracción por parte de la Comisión Europea, Doñana ha ido adquiriendo más visibilidad, y que

¹ CSIC. (5 de septiembre de 2022). La sequía y la sobreexplotación de los acuíferos secan la última laguna permanente de Doñana. Nota de prensa. *Comisión superior de Investigaciones Científicas*. Disponible en <http://bitly.ws/BotM> [Última consulta el 18 de octubre de 2022].

con la STJUE de 24 de junio de 2021 (C-559/19)² se ha conseguido una necesaria condena del Estado español respecto del espacio natural protegido de Doñana por la política de hábitats y aguas, la situación no ha mejorado. Se han de seguir exigiendo medidas radicales y urgentes para poder devolverle la salud al Parque Nacional. En la propia STJUE (C-559/19) se establecen las directrices de actuación necesarias, las cuales se recogen en los preceptos violados, concretamente en las Directivas 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000³ y 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992⁴, de agua y hábitats, respectivamente. Directivas que, de no llegarse a cumplir, pueden conllevar una segunda condena y una cuantiosa multa coercitiva.

Se busca que este trabajo de investigación sirva no sólo como una concreción de la llamada de socorro del Parque Nacional, sino también como una propuesta de soluciones esperanzadoras para el alivio, la conservación y la mejora de Doñana conforme a la ley. Dando voz de esta manera a los ecosistemas que forman el Parque, cuya única forma de defensa se manifiesta en la muestra de su deterioro.

2. OBJETIVOS Y METODOLOGÍA

Este trabajo de fin de grado busca probar el incumplimiento del mandato constitucional respecto del artículo 45 de la Constitución Española y reconocer la importancia del derecho y de la legislación y protección medioambiental en España. Cuya importancia es tal que, al contrario del resto de derechos sociales constitucionales, no aplica el principio de regresión en sus avances.

Una vez se haya reconocido este incumplimiento del mandato constitucional, se explicará el conflicto competencial en materia medioambiental que ha causado el

² Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Primera) de 24 de junio de 2021, de la Comisión Europea contra el Reino de España. Asunto C-559/19. Disponible en <http://bitly.ws/BosZ> [Última consulta el 18 de octubre de 2022].

³ Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas. Disponible en <http://bitly.ws/BopM> [Última consulta el 23 de octubre de 2022].

⁴ 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. Disponible en <http://bitly.ws/BopV> [Última consulta el 23 de octubre de 2022].

deterioro del Parque Nacional. Porque al poder considerarse como responsables tanto la Administración General del Estado como la Junta de Andalucía, media un conflicto positivo de competencia. Se buscará probar que este conflicto competencial puede ser salvado mediante la cooperación entre los diferentes poderes públicos, para conseguir una acción efectiva de las instituciones que pueda paliar los efectos de su incumplimiento. Hecho eso, procede dirimir las causas del declive del Parque Nacional mediante el análisis del caso y de su regulación. También se analizará la viabilidad de posibles soluciones legales desde el marco constitucional.

Los objetivos del presente trabajo son los siguientes:

- I. Probar la importancia y el incumplimiento del mandato constitucional respecto del principio rector contenido en el Artículo 45 de la Constitución Española.
- II. Probar cómo el conflicto competencial en materia medioambiental entre la Administración General del Estado y la Junta de Andalucía ha actuado en detrimento de la salud medioambiental del Parque Nacional de Doñana, provocando la inacción de los poderes públicos.
- III. Reafirmar que la principal causa material del deterioro ha sido la sobreexplotación de los acuíferos, sobreexplotación ante la cual los poderes públicos no han actuado.
- IV. Analizar las implicaciones de un posible reconocimiento de la personalidad jurídica del Parque Nacional de Doñana como posible solución, como sucede en el reciente caso del Mar Menor.
- V. Analizar las implicaciones de una posible cooperación entre los poderes públicos para conseguir el efectivo cumplimiento tanto del mandato constitucional contenido en el Artículo 45 CE, como de la sentencia del TJUE, salvando el conflicto competencial.
- VI. Analizar si el nuevo plan del Gobierno de España para restaurar la marisma y recuperar el agua para Doñana cumple con las pretensiones de la Comisión Europea. Con la implicación práctica de que el caso no vuelva a llegar al TJUE y que el Estado español no sufra la condena de multa coercitiva.

- VII. Analizar la posibilidad de un cambio en la doctrina constitucional a causa de la repercusión social y económica en relación con el caso de la «Isla de Valdecañas».
- VIII. Analizar la viabilidad de la solicitud de un estado de alarma en función del art.4 de la Ley Orgánica de los Estados de Alarma, Excepción y Sitio.

La metodología utilizada en este trabajo se ha basado en la observación y en el análisis de las fuentes tanto legales, como jurisprudenciales, doctrinales y científicas. Las principales fuentes jurídicas son sentencias tanto del Tribunal Constitucional como del Tribunal Supremo, a la par que se ha hecho un uso extensivo del BOE para acceder a la legislación pertinente. El cuerpo jurisprudencial más utilizado a efectos de este trabajo ha sido la STJUE de 24 de junio de 2021⁵. Para lograr una mejor comprensión de sus consecuencias, se ha adjuntado al Anexo II la carta de emplazamiento⁶ de la Comisión Europea a España.

Por otra parte, las fuentes doctrinales y científicas han variado más su origen, usándose también publicaciones académicas y periódicas. Las fuentes científicas más relevantes proceden del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) y de organizaciones no gubernamentales como World Wildlife Fund (WWF)⁷. Al mismo tiempo que, para una mejor comprensión y ejemplificación de la Red Natura 2000⁸, a la que pertenece el Parque Nacional de Doñana, y del propio Parque Nacional, se adjunta al Anexo I la cartografía pertinente donde se pueden apreciar el coto, la marisma, el mar y el estuario.

⁵ Ibid 2.

⁶ Carta que se adjunta en el Anexo II para un mejor estudio.

⁷ El cual resalta por su importancia al ser el Fondo Mundial para la Conservación de la Naturaleza, fundamental para la creación de la Reserva Biológica de Doñana. Lo que supone el antecedente inmediato de su declaración como Parque Nacional en 1978.

Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO). (2023b). Doñana: Historia. *Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico*. Disponible en <http://bitly.ws/BouK> [Última consulta el 8 de enero de 2023].

⁸ La Red Natura 2000 es «una red ecológica europea de áreas de conservación de la biodiversidad. Consta de Zonas Especiales de Conservación (ZEC) establecidas de acuerdo con la Directiva Hábitat y de Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA) designadas en virtud de la Directiva Aves». Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO). (2023e). Red Natura 2000. *Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico*. Disponible en <http://bitly.ws/BoB7> [Última consulta el 8 de enero de 2023].

Vid infra Apartado 1.1. Capítulo I B), p. 19.

El análisis comparativo de estas fuentes se ha realizado mediante el estudio del menoscabo que ha ido sufriendo el Parque Nacional de Doñana a lo largo del tiempo para dirimir las causas y consecuencias del mismo. A la vez que ha revestido un carácter cualitativo, debido a que la información con la que se han podido formar las conclusiones provienen de una masa de datos narrativa.

En lo referente a la distribución del trabajo, se ha optado tanto por una introducción personal al mismo, para justificar las razones de la investigación, como por la división del contenido en tres capítulos antes de exponer las conclusiones. El primer capítulo se ha dividido en dos grandes apartados. El primero sobre la protección del medioambiente y el segundo sobre el marco regulatorio del Parque Nacional, para analizar el caso de lo general a lo concreto. Siguiendo este modelo, el segundo capítulo se centra en el reparto de competencias exponiendo en detalle el conflicto de competencias resultante de la gestión y el cuidado del Parque, y el tercero, en la situación del Parque Nacional de Doñana y sus posibles soluciones.

Respecto de la bibliografía, se ha optado por acortar las citas mediante bitly para respetar un orden en el formato y hacer su consulta más accesible. Se ha usado el método de citas APA, al mismo tiempo que se han empleado las notas a pie de página tanto para citar las fuentes como para realizar las clarificaciones pertinentes.

CAPÍTULO I

A) LA PROTECCIÓN DEL MEDIOAMBIENTE EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

1. El artículo 45 CE como principio rector

El artículo 45 de la Constitución Española de 1978 nace del inicio de la consolidación de la preocupación medioambiental en la sociedad española, siendo tremendamente innovador en el momento de redacción del texto constitucional. Supuso una ambiciosa

aspiración desde el punto de vista práctico, porque para la salvaguarda y el respeto efectivo de este principio rector se requiere de un gran esfuerzo económico, recayendo su importancia en el derecho de los ciudadanos a una calidad de vida en concordancia con la dignidad de la persona.

Los antecedentes del artículo se remontan al nacimiento del Derecho medioambiental, a finales del siglo XIX y principios del XX, y se hermana con el marco sobre la conservación y utilización de los recursos naturales que contienen la Carta de Naciones Unidas de 1945⁹ y la Conferencia de Estocolmo de 1972¹⁰. Ambos cuerpos sientan las bases para el Artículo 45 de la Constitución Española.

En derecho comparado, la regulación y protección medioambiental también ha ido adquiriendo una mayor trascendencia¹¹, lo que es fácilmente apreciable en los articulados del Tratado de la Unión Europea (TUE) y del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE)¹².

La Constitución integra todas las normas jurídicas de distinto alcance, organiza los poderes del Estado y le da forma jurídica al propio Estado y a la sociedad.¹³ Las normas jurídicas comprendidas en la Constitución Española son de diferentes tipos, aunque las que van a ser analizadas aquí son tanto normas competenciales (previamente interpretadas por el Tribunal Constitucional) como principios rectores de la política social y económica, donde se incardina el artículo 45 CE.

El artículo 45 CE pertenece a la categoría de derechos sociales constitucionales, lo que supone que, al ser considerado como un principio rector no tiene eficacia directa

⁹ ONU. (26 de junio de 1945). Carta de las Naciones Unidas. Disponible en <http://bitly.ws/Bovi> [Última consulta el 31 de octubre de 2022].

¹⁰ Naciones Unidas. (5 a 16 de junio de 1972). Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano. Disponible en <http://bitly.ws/Bov8> [Última consulta el 31 de octubre de 2022].

¹¹ Galindo Elola-Olaso, F., & Rastrollo Ripollés, A. (2017). *Sinopsis artículo 45. Constitución Española*. Congreso de los Diputados. Disponible en <http://bitly.ws/BotV> [Última consulta el 31 de octubre de 2022].

¹² Tratado de la Unión Europea (TUE) actual en su artículo 3 y en el Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE) en sus artículos 11, 4, 191, 192 y 193, estipulando competencias compartidas y políticas medioambientales: Tratado de la Unión Europea y Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Versiones consolidadas. DOUE. núm. 83, de 30 de marzo de 2010, pp. 1 a 388 (388 págs.) Disponible en <http://bitly.ws/Bopx> [Última consulta el 31 de octubre de 2022].

¹³ Álvarez Vélez, M. I. (coord.). (2022). *Compendio de Derecho Constitucional*. Tirant lo Blanch. 1a ed., Valencia.

como los derechos fundamentales sino eficacia limitada. Como principio rector informa al legislador, a los jueces y al ejecutivo, exigiendo su desarrollo. Los principales problemas recaen en su elevado impacto económico, habiendo de garantizar su viabilidad, y en el conflicto con los derechos de libertad y propiedad, que ha de ser salvable.

Mientras que los derechos sociales son conquistas reversibles al depender de lo económicamente posible¹⁴, en el ámbito medioambiental, el Tribunal Supremo¹⁵ ha declarado que las conquistas constituyen un mínimo sin retorno¹⁶. Este mínimo sin retorno se refleja en lo que se conoce como el principio de no regresión del Derecho medioambiental¹⁷ para conseguir la conservación y la utilización racional de los recursos naturales. Principio que el Tribunal Constitucional defiende (STC 233/2015, de 5 de noviembre de 2015)¹⁸.

Otro de los efectos de su naturaleza como principio rector es que la conservación del medioambiente pasa a adquirir la consideración de fin transversal. Es decir, pasa a informar la práctica judicial, la legislación positiva y la actuación de los poderes públicos. De acuerdo con la interpretación del Tribunal Constitucional (STC 32/1983, de 28 de abril)¹⁹ el artículo 45 CE se considera un derecho subjetivo cuya titularidad pertenece a todos los españoles, aunque su contenido dependa del desarrollo legislativo.

¹⁴ López Menudo, F. (1991). El derecho a la protección del medioambiente. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*. Núm 10 Septiembre-Diciembre. Disponible en <http://bitly.ws/Bouk> [Última consulta el 8 de noviembre de 2022].

¹⁵ Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª). Sentencia de 30 septiembre 2011. RJ 2012\1042. Disponible en <http://bitly.ws/Bosv> [Última consulta el 24 de octubre de 2022].

Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª). Sentencia de 29 marzo 2012. RJ 2012\5623. Disponible en <http://bitly.ws/Bosy> [Última consulta el 24 de octubre de 2022].

¹⁶ Cabello Martínez, G. (2012). La aplicación del principio de no regresión en relación con el suelo verde urbano. *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación* núm. 25/2012. BIB\2012\1302. Editorial Aranzadi, S.A.U. Disponible en <http://bitly.ws/Bott> [Última consulta el 24 de octubre de 2022].

¹⁷ Jiménez Bueso, A. (2013). La exigencia de motivación de los planes de urbanismo en la reciente doctrina jurisprudencial. *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación* num. 28/2013 parte *Jurisprudencia*. Editorial Aranzadi, S.A.U. Disponible en <http://bitly.ws/Bouf> [Última consulta el 20 de octubre de 2022].

¹⁸ Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia núm. 233/2015, de 5 de noviembre de 2015. Recurso de inconstitucionalidad 5012-2013. Disponible en <http://bitly.ws/Bosj> [Última consulta el 8 de noviembre de 2022].

¹⁹ Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia núm. 32/1983 de 28 abril. RTC 1983\32. Disponible en <http://bitly.ws/Boom> [Última consulta el 24 de octubre de 2022].

Por ello, se busca mediante la participación pública²⁰ que la ciudadanía²¹ se involucre en su defensa.

El artículo 45 de la Constitución de 1978 contiene en su tenor literal el concepto «medioambiente», el cual es un concepto jurídico indeterminado, que en palabras de García de Enterría, se define por contraposición «por de pronto proscribía absolutamente tomar en consideración el concepto contrario u opuesto; he aquí, pues, en esta proscripción radical, que existe un límite a la indeterminación, y un límite manifiesto y patente, nada impreciso, ambiguo o vaporoso, un límite rotundo»²². Para delimitar este concepto, cabe apoyarse en la STC 102/1995 que defiende su carácter amplio debido a que no se incluyen únicamente los recursos naturales, sino que, acorde con el Fundamento Jurídico 4º, «consiste en el conjunto de circunstancias físicas, culturales, económicas y sociales que rodean a las personas ofreciéndoles un conjunto de posibilidades para hacer su vida»²³. Ha de entenderse dentro de un contexto porque «no hay ni puede haber una idea abstracta, intemporal y utópica [...] fuera del tiempo y del espacio. Es siempre una concepción concreta»²⁴. El término también ha de entenderse dentro del artículo 45 de una manera más amplia que en el artículo 149.1.23, debido a que, al distribuir competencias, no procede que se vacíen las de las Comunidades Autónomas²⁵ (STC 306/2000, de 12 de diciembre)²⁶.

²⁰ De acuerdo con el artículo 3 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, la participación pública comprende el derecho a formar parte de la elaboración, modificación y revisión de la regulación, pudiendo acceder con antelación a la información relevante y pudiendo formular alegaciones y observaciones en plazo. También comprende la publicación del resultado del procedimiento y la participación en los procedimientos administrativos.

Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE). Disponible en <http://bitly.ws/Boqs> [Última consulta el 31 de octubre de 2022].

²¹ Ibid 11.

²² García de Enterría, E. & Fernández, T.R. (25 agosto 2020). *Curso de Derecho Administrativo I (Tratados y Manuales de Derecho)*. Aranzadi; N.º: 9 edición. Pág. 452.

²³ Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia 102/1995, de 26 de junio de 1995. Recursos de inconstitucionalidad 1.220/1989, 1.232/1989, 1.238/1989, 1.239/1989, 1.260/1989 y 1.268/1989 (acumulados); conflictos positivos de competencia 95/1990, 163/1990, 170/1990, 172/1990 y 209/1990 (acumulados); y conflictos positivos de competencia 162/1990, 210/1990 y 1.938/1990 (acumulados). Disponible en <http://bitly.ws/BorR> [Última consulta el 8 de noviembre de 2022].

²⁴ Ibid 23.

²⁵ Ibid 11.

²⁶ Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia 306/2000, de 12 de diciembre de 2000. Conflictos positivos de competencia acumulados 2985/94 y 2999/94. Disponible en <http://bitly.ws/Bos3> [Última consulta el 8 de noviembre de 2022].

Pero el Tribunal Constitucional (STC 102/1995, de 26 de junio)²⁷ señala también que, al existir incontables agresiones al medioambiente, el artículo 45 recoge la protección del medioambiente de una manera amplia. Porque no busca únicamente evitar daños para conservar el statu quo, sino ejercer acciones para mejorarlo²⁸. De hecho, «el ordenamiento medioambiental [...] nace [...] para hacer frente a los fenómenos de degradación y a las amenazas [...] que pueden comprometer la supervivencia del patrimonio natural [...] afectar negativamente a la calidad de vida en los hábitats humanos» (STC 233/2015, de 5 de noviembre)²⁹.

Una vez aclarado el concepto jurídico indeterminado «medioambiente», es posible realizar una aproximación al concepto «adecuado» en el seno del artículo 45 CE para poder entender el incumplimiento del artículo en el caso concreto. Dado que lo que es adecuado en un espacio-tiempo bien definido y acotado, puede no serlo en otro. Aún analizándolo dentro de un precepto legal, lo que pudiera haber sido adecuado en el año 1978, es perfectamente plausible que no lo sea ahora. En términos generales, la adecuación es lo que consigue ser conveniente en unas circunstancias determinadas. Para aproximar el concepto al precepto constitucional, habrá que analizar dichas circunstancias determinadas, y qué es lo que se debe considerar conveniente bajo la óptica de la protección del medioambiente, que no solo busca evitar daños, sino mejorar su estado. Lo cual tiene que venir del reconocimiento de una situación bien definida en el espacio tiempo que impida o dificulte el disfrute de unas calidades medioambientales que se mantengan efectivas y constantes³⁰.

En el derecho comparado hay distintas aproximaciones al concepto «adecuado». En el artículo 66 de la Constitución Portuguesa de 1976 se establece un «ambiente humano de vida, salubre y ecológicamente equilibrado»³¹, lo cual parece conllevar connotaciones más científicas, sin embargo, en el artículo 21 de la Ley Fundamental de Bonn se establece que estarán recogidos «los fundamentos naturales de la vida a través

²⁷ Ibid 23.

²⁸ Ibid 11.

²⁹ Ibid 18.

³⁰ Ibid 14.

³¹ Constitución de Portugal. (2 de abril de 1976). Disponible en <http://bitly.ws/Bot6> [Última consulta el 9 de noviembre de 2022].

de la legislación y de acuerdo con la ley y el derecho»³², lo cual constituye un marco más formalista.

Sin embargo, analizando algunas de las disposiciones que desarrollan legislativamente el precepto, la adecuación del artículo 45 CE aúna ambas concepciones. En remisión a las técnicas de protección, podemos encontrar la demanialización de recursos naturales, que se desarrolla en el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, sobre la Ley de Aguas³³ y en la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas³⁴. Estas leyes restringen la realización de determinadas acciones que puedan dañar un paraje natural determinado. Otras técnicas serían la prevención y el control de la contaminación o la evaluación de impacto ambiental, con el Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre³⁵, y la Ley 21/2013, de 9 de diciembre³⁶, respectivamente. En ambas, se abarcan actividades con amplias consecuencias medioambientales, abriendo más la definición, incluyéndose incluso un régimen sancionador para garantizar la adecuación³⁷.

Otras disposiciones que han desarrollado el concepto han sido, respecto de la protección contra el ruido, la Ley 37/2003, de 17 de noviembre³⁸; respecto de la energía nuclear, la Ley 15/1980, de 22 de abril³⁹; y respecto de la regulación de residuos, la Ley 22/2011, de 28 de julio⁴⁰. Aunque quizás la disposición más relevante en materia de protección del medioambiente sería la Ley 26/2007, de 23 de octubre⁴¹. Esta ley de

³² Ley Fundamental de la República Federal de Alemania. (23 de mayo de 1949). Disponible en <http://bitly.ws/Bot5> [Última consulta el 9 de noviembre de 2022].

³³ Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas. Disponible en <http://bitly.ws/Bor5> [Última consulta el 9 de noviembre de 2022].

³⁴ Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas. Disponible en <http://bitly.ws/Boqg> [Última consulta el 9 de noviembre de 2022].

³⁵ Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación. Disponible en <http://bitly.ws/BorA> [Última consulta el 9 de noviembre de 2022].

³⁶ Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. Disponible en <http://bitly.ws/BoqI> [Última consulta el 9 de noviembre de 2022].

³⁷ Ibid 11.

³⁸ Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido. Disponible en <http://bitly.ws/Boqn> [Última consulta el 9 de noviembre de 2022].

³⁹ Ley 15/1980, de 22 de abril, de creación del Consejo de Seguridad Nuclear. Disponible en <http://bitly.ws/Boqd> [Última consulta el 9 de noviembre de 2022].

⁴⁰ Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados. Disponible en <http://bitly.ws/BoqG> [Última consulta el 9 de noviembre de 2022].

⁴¹ Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental. Disponible en <http://bitly.ws/Boqy> [Última consulta el 16 de noviembre de 2022].

responsabilidad medioambiental se centra en la restauración de los recursos naturales dañados a su estado original, delimitando así los conceptos de daño, reparación, prevención y evitación⁴². En el desarrollo legislativo respecto de ciertos recursos naturales como son el aire en la Ley 1/2005, de 9 de marzo⁴³, y en la Ley 34/2007, de 15 de noviembre⁴⁴, o de la biodiversidad con la Ley 42/2007, de 13 de diciembre⁴⁵, o del agua con el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio⁴⁶, se puede corroborar esta delimitación del concepto adecuado. En estos preceptos se estipulan las circunstancias en las que se requiere esa acción de prevención, mitigación, mejora y subsanación en el caso concreto.

Dentro del desarrollo legislativo, se pueden encontrar numerosos preceptos de actuación, tanto obligaciones como potestades, que vinculan a los poderes públicos a actuar en concordancia con el Artículo 45. 2 CE. Otro ejemplo paradigmático sería el de la ya mencionada Ley 26/2007, de 23 de octubre (arts. 7, 17 y 18 bis)⁴⁷ que recoge medidas para la evitación y prevención de los riesgos medioambientales como la adopción mediante resolución motivada de decisiones vinculantes⁴⁸. También delimita la actuación directa por parte de la Administración quedando en ocasiones exenta de cumplir con el procedimiento previsto en situaciones calificadas como emergencias (art. 23)⁴⁹. Aunque quizás lo más ilustrativo a efectos de protección medioambiental y de responsabilidad de los poderes públicos sería la colaboración entre las distintas administraciones públicas para hacer ejecutar la ley (D.F. 5ª)⁵⁰. Esto es paradigmático tanto del caso a analizar como del mismo Artículo 45. 2 CE al clarificar que los deberes de los poderes públicos son tales que, independientemente de que la competencia no haya sido atribuida de manera expresa ha de haber comunicación, ayuda y solidaridad

⁴² Ibid 11.

⁴³ Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero. Disponible en <http://bitly.ws/BoqQ> [Última consulta el 9 de noviembre de 2022].

⁴⁴ Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera. Disponible en <http://bitly.ws/BoqB> [Última consulta el 9 de noviembre de 2022].

⁴⁵ Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. Disponible en <http://bitly.ws/BoqE> [Última consulta el 9 de noviembre de 2022].

⁴⁶ Ibid 35.

⁴⁷ Ibid 41.

⁴⁸ Siendo un ejemplo de decisión vinculante en el marco de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, la ejecución a costa del responsable de las medidas de prevención o evitación en casos tasados.

⁴⁹ Ibid 41.

⁵⁰ Ibid 41.

entre las distintas administraciones públicas. En aras de conseguir los objetivos y el respeto y cumplimiento de los preceptos legales en desarrollo del artículo 45 CE.

Además, no cabe que los poderes públicos se excusen bajo una posible falta de competencia, o en un conflicto positivo para no adecuarse al artículo 45 CE⁵¹, debido a que esta suerte de principio transversal de carácter eminentemente finalista es aplicable. No sólo eso, sino que constituye un mandato para todas las Administraciones Públicas (STC núm. 126/2002, de 23 mayo)⁵². Tal y como afirma el Tribunal Supremo (STS de 8 junio 2012, RJ 2012\8870)⁵³, independientemente del reparto de competencias, los poderes públicos tienen el deber constitucional de atenerse al artículo 45 CE de tal magnitud, que incluso al ser de naturaleza transversal por incidir en otras materias que a su vez se incluyen en el sistema competencial constitucional, no justifica una vis expansiva. Debido a que ello «llevado al extremo supondría vaciar de competencia a las demás que inciden sobre el territorio, el entorno y los recursos naturales»⁵⁴.

B) MARCO REGULATORIO

1. El marco regulatorio general del Parque Nacional de Doñana

En lo referente al marco regulatorio del Parque Nacional de Doñana, se hará una subdivisión a efectos del análisis de lo más genérico a lo más concreto. En primer lugar, se analizará la figura europea en la que se incardina el Parque, es decir, la Red Natura 2000 y en segundo lugar se analizará la regulación de los Parques Nacionales.

⁵¹ Vid infra apartado 2, Capítulo II, p 41-44.

⁵² Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia núm. 126/2002 de 23 mayo. Conflictos positivos de competencias entre el Estado y las CC.AA., RTC 2002\126. Disponible en <http://bitly.ws/Bos5> [Última consulta el 16 de noviembre de 2022].

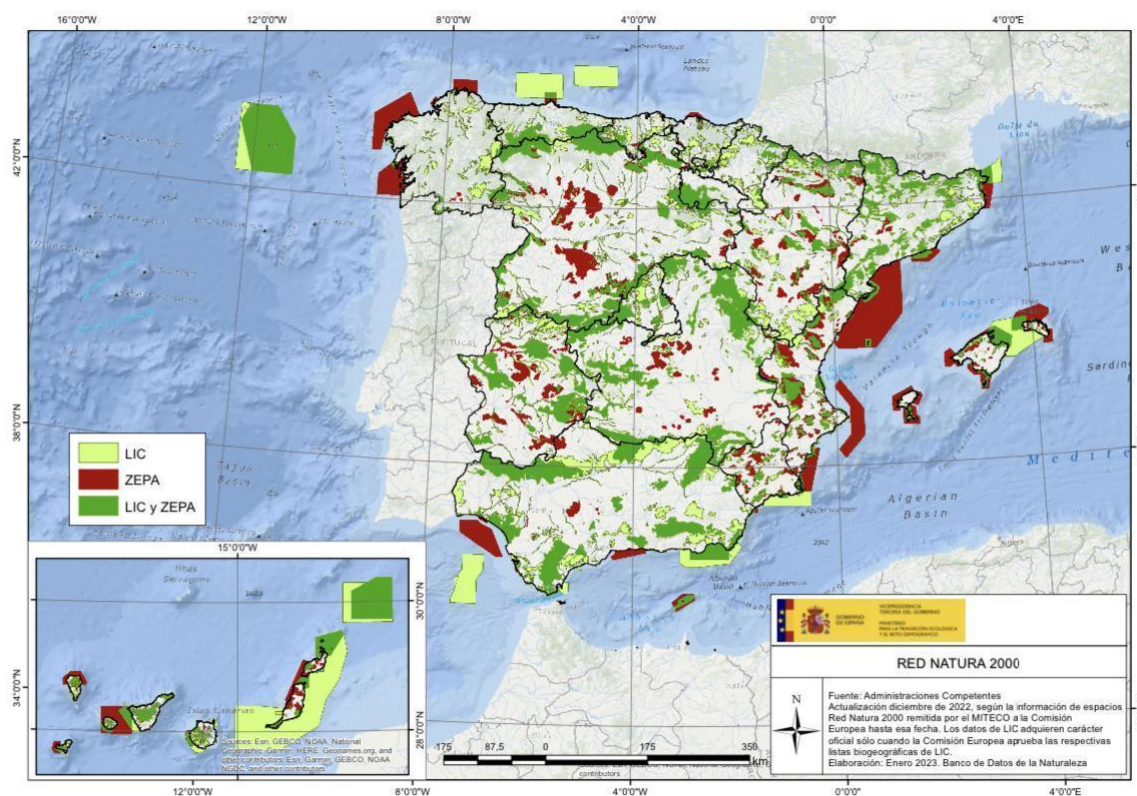
⁵³ Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª). Sentencia de 8 junio 2012. RJ 2012\8870. Disponible en <http://bitly.ws/Bosz> [Última consulta el 16 de noviembre de 2022].

⁵⁴ Ibid 53.

1.1. La Red Natura 2000

La Red Natura 2000 es una red ecológica de espacios protegidos que se forma en el año 1992 con la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo⁵⁵. Esta red está compuesta por las Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA) y por las Zonas Especiales de Conservación (ZEC) y por los Lugares de Importancia Comunitaria (LIC). El objetivo de esta figura no es otro que asegurar la supervivencia de los hábitats y de las especies amenazadas dentro de la Unión Europea y de esta manera, frenar la pérdida de biodiversidad que provoca la acción humana. Es considerado como el instrumento principal para la conservación del ecosistema dentro de la Unión Europea⁵⁶. La Red Natura 2000, como puede observarse en la Figura 1, está muy presente en España.

Figura 1: Mapa de la Red Natura 2000.



Fuente: Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, 2022a.

⁵⁵ Ibid 4.

⁵⁶ Ibid 8.

Los lugares que recoge la Red Natura 2000 se consideran de importancia europea por el peligro que les asola. En total, en ella se protegen más de «2.000 especies y 230 tipos de hábitats»⁵⁷. Su protección es mayor que la de un Parque Nacional, debido a que las disposiciones de las directivas de la Unión Europea son más estrictas en materia medioambiental, sin perjuicio de que, de darse el caso de una mayor protección con arreglo a la regulación nacional, se aplicase esta. Una de las razones para su mayor protección es que el criterio socioeconómico no se tiene en cuenta durante el proceso de selección de una zona perteneciente a la Red Natura 2000, pues el único criterio es el ecológico. Al hacerse de manera supranacional, no se da pie a que el criterio socioeconómico sea el que prime, como podría pasar a la hora de legislar de manera interna. Sin embargo, el criterio socioeconómico si se tiene en cuenta para la gestión de la zona, porque al hacerse a nivel nacional y local, los intereses sociales y económicos de las distintas administraciones son preponderantes.

La implicación práctica que tiene que una zona sea parte de la Red es que le aplican de manera automática las Directivas de hábitats y aves⁵⁸, obligando al Estado Miembro a «adoptar las medidas apropiadas para evitar el deterioro de los hábitats naturales y las alteraciones graves de las especies que han motivado la designación del lugar»⁵⁹. Para ello, la propia Comisión Europea da una definición del concepto jurídico indeterminado de «medida adecuada», que es aquella medida que evita el deterioro de la zona con independencia de su causa (SSTJUE C-06/04 y C-404/09)⁶⁰. Las medidas se han de aplicar de manera preventiva (SSTJUE C-355/90 y C-117/00)⁶¹, de otro modo, se

⁵⁷ Comisión Europea. (2023). *Preguntas frecuentes sobre la red Natura 2000*. Medioambiente. Disponible en <http://bitly.ws/BrYa> [Última consulta el 10 de marzo de 2023].

⁵⁸ Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres. Disponible en <http://bitly.ws/Bt9e> [Última consulta el 10 de marzo de 2022].

⁵⁹ Ibid 57.

⁶⁰ Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda) de 20 de octubre de 2005. Comisión de las Comunidades Europeas contra Reino Unido de Gran Bretaña y de Irlanda del Norte. Asunto C-6/04. Disponible en <http://bitly.ws/Bt8v> [Última consulta el 10 de marzo de 2023].

Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Cuarta) de 24 de noviembre de 2011. Comisión Europea contra Reino de España. Asunto C-404/09. Disponible en <http://bitly.ws/Bt8e> [Última consulta el 10 de marzo de 2023].

⁶¹ Sentencia del Tribunal de Justicia de 2 de agosto de 1993. Comisión de las Comunidades Europeas contra Reino de España. Asunto C-355/90. Disponible en <http://bitly.ws/Bt8D> [Última consulta el 10 de marzo de 2023].

Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Sexta) de 13 de junio de 2002. Comisión de las Comunidades Europeas contra Irlanda. Asunto C-117/00. Disponible en <http://bitly.ws/Bt8G> [Última consulta el 10 de marzo de 2023].

estarían incumpliendo las directivas, lo que puede llevar a la condena del Estado Miembro, como ha sucedido a España, e incluso a la imposición de una multa⁶². Porque cualquier detrimento que sufra una zona de la Red Natura 2000 es susceptible de ser llevado ante la justicia europea al contravenir las Directivas de aves y hábitats, sin perjuicio de la legislación nacional.

En lo que al Parque Nacional de Doñana respecta, la Red Natura 2000 cubre y protege los territorios visibles en la Figura 2 al ser ZEPA desde 1988 y ZEC desde 2012. Siendo una de las razones para ello que es en esa zona donde la avifauna migratoria europea encuentra, bien un lugar de tránsito hacia su destino final, bien el propio destino final. A la vez que recoge tres ecosistemas distintos entre sí, como son el de matorral, el de marisma y el de dunas móviles⁶³. Adicionalmente, el Parque es considerado en el marco del Programa Hombre y Biosfera (MAB) de la UNESCO como Reserva de la Biosfera desde 1980 y Patrimonio de la Humanidad desde 1994.

⁶² Vid infra apartado 2, Capítulo III, p. 52.

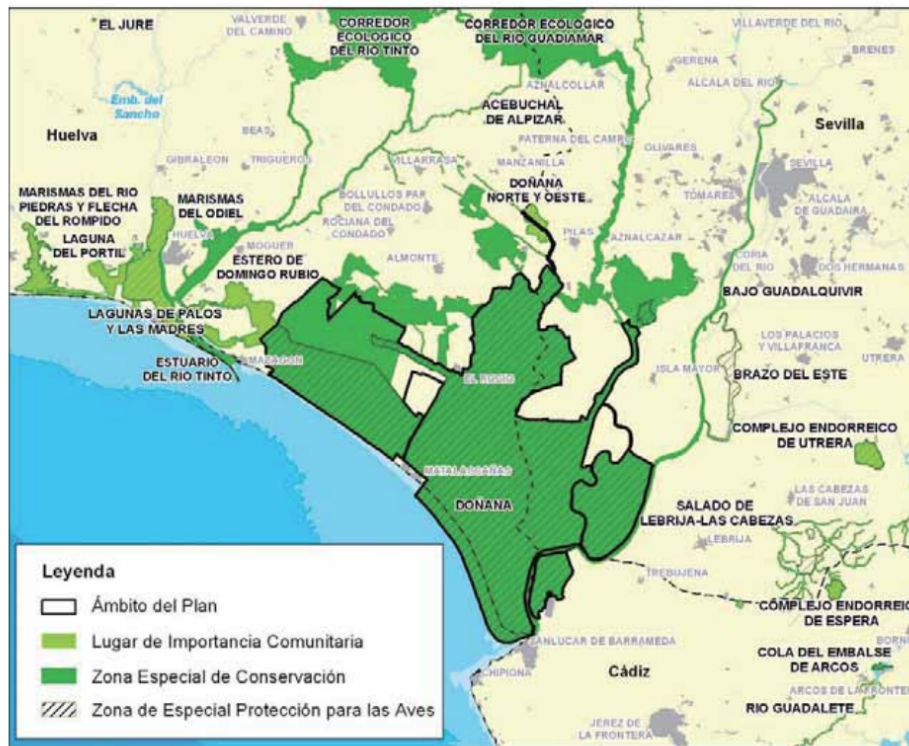
Ibid 2.

Mediante esta sentencia, el TJUE ha declarado que el Reino de España ha incumplido el Derecho de la Unión. Concretamente en lo referente a la Directiva 2013/64/UE del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, en lo relativo a la política de aguas; y a 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, por las extracciones de agua subterránea.

⁶³ Fuentes Bodelón, F. (1979). La Ley del Parque Nacional de Doñana. *Revista de información de la Comisión Nacional Española de Cooperación con la UNESCO*. Nº 18, pp 97-102. Disponible en <http://bitly.ws/BoT> [Última consulta el 18 de octubre de 2022].

Figura 2: Zonas LIC, ZEPA y ZEC.

Figura 10. Conectividad ecológica



Fuente: Castroviejo, n.d.

1.2. La Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales

La figura del Parque Nacional, como estipula el preámbulo de la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales⁶⁴, en adelante, la «**Ley de Parques Nacionales**», supera el siglo de historia en España. La razón principal es la conservación de los valores naturales y el disfrute por parte de la sociedad de unos parajes excepcionales. Por ello, el Estado lo considera figura de interés general⁶⁵.

⁶⁴ Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales. Disponible en <http://bitly.ws/BoqI> [Última consulta el 18 de octubre de 2022].

⁶⁵ El concepto de figura de interés general es un concepto jurídico indeterminado basado en la existencia de un núcleo inquebrantable en la interpretación de la norma, de manera que no puede verse vaciado de contenido debido a que supone una solución adecuada al ordenamiento jurídico y de su propio núcleo se deriva.

González, E. (2019). Interés general de España. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*. ISSN 2253-6655 No. 16, abril 2019 – septiembre 2019, pp. 183-197. Disponible en : <http://bitly.ws/BtaV> [Última consulta el 10 de marzo de 2023].

García de Enterría, E. (1996). Una nota sobre el interés general como concepto jurídico indeterminado. *Revista española de Derecho Administrativo*, no 89. (enero/marzo), pp. 69-89.

Para sentar las bases sobre las que se apoya la reflexión jurídica del presente trabajo hay que apoyarse en la Ley de Parques Nacionales que, en concordancia con su preámbulo, busca regular la situación jurídica especial de protección de estos lugares. El Estado dota mediante este instrumento legal a estos espacios naturales de sus propios instrumentos de gestión, planificación y participación. La iniciativa para iniciar el proceso de declaración aúna la participación del Gobierno y las CC.AA., concluyendo con un informe favorable del Consejo de la Red de Parques Nacionales y con la declaración mediante ley de las Cortes Generales. Aunque como se cita en el propio preámbulo de la Ley de Parques Nacionales, con las palabras de Don Pedro Pidal, estos territorios «serán pocos o no serán»⁶⁶ debido a la exigencia de los requisitos para poder adquirir la categoría de Parque Nacional. A la vez que ha de llevar obligatoriamente aparejados la utilidad pública o el interés social⁶⁷, necesarios para tal consideración.

La Ley de Parques Nacionales integra a los titulares de derechos en la conservación de los Parques Nacionales al reconocerles capacidad de desarrollar actividades económicas y presencia institucional en los actos que les competan. Al mismo tiempo que estipula la existencia de acciones para el desarrollo de la administración pública y la prohibición de actividades dañinas para el ecosistema, como son la pesca y caza deportiva. La razón para tales prohibiciones es la relación que tienen con el deterioro del espacio natural, que de alcanzar un determinado nivel puede derivar en la pérdida de su status como Parque Nacional. También por esta razón, el Título XI recoge un régimen de infracciones y sanciones generales, aunque la Ley declarativa de cada Parque Natural contempla sanciones específicas dirigidas a las necesidades de cada ecosistema.

Dentro del Título II de la ley se encuentra regulada la declaración de emergencia en caso de catástrofe medioambiental (art.13)⁶⁸, lo que supone un mandato a las autoridades competentes de movilizar medios para paliar dicha situación si llegara a producirse. Esta situación de catástrofe medioambiental se da en los casos extremos, pero existen otros instrumentos previos a la movilización de medios para situaciones

⁶⁶ Ibid 64.

⁶⁷ Ibid 22. Son conceptos jurídicos indeterminados que suponen exigencias derivadas de la actuación administrativa en aras de un fin supraindividual que denota una necesidad colectiva.

⁶⁸ Ibid 64.

menos graves, como es el informe sobre la situación de la Red de Parques Nacionales que se eleva al Senado, o la posibilidad estatal de intervención ante la existencia de datos fundados que prueben un estado desfavorable de conservación cuando los mecanismos de coordinación no resulten lo suficientemente eficaces como para revertir el estado desfavorable. De esta manera, la AGE se encuentra amparada al aplicar de manera puntual medidas que eviten daños irreparables, independientemente de la administración competente.

Aunque la regulación de los Parques Nacionales es extensa y completa, en la práctica suscita problemáticas. Especialmente debido al conflicto competencial que se expondrá en detalle en el segundo capítulo del trabajo. En la regulación constitucional, se establece la división de competencias entre las distintas administraciones, lo que pone de relieve la compaginación de los principios de solidaridad, autonomía y unidad, recogido en los artículos 1 y 2 CE⁶⁹. Aquí son pertinentes tanto la AGE como las administraciones autonómicas, en el caso concreto, la Junta de Andalucía.

Numerosos artículos de la Ley de Parques Nacionales se encargan de acotar las competencias. Así, se regula la gestión de los parques nacionales (art. 21) y la Red de Parques Nacionales (art. 23), también la intervención en caso de conservación desfavorable (art. 22) y los instrumentos de cooperación (art. 29). Aunque son especialmente señalables la DF 3ª, debido a que recuerda que es el Artículo 149.1.23.ª CE el que realiza la atribución estatal de competencias en legislación básica de protección del medioambiente, y el artículo 149.1.29.ª CE, que amparado bajo la competencia estatal en seguridad pública, recoge como estatal la competencia de declaración de estado de emergencia. Todo esto con carácter básico y teniendo en consideración que las CC.AA. tienen atribuida la gestión en materia de protección del medio ambiente y la gestión y organización de los Parques Nacionales de manera directa. De otro modo, en base a la cláusula residual del artículo 149.3 CE, todas las competencias que no sean propias del Estado pueden ser obtenidas por las CC.AA.

⁶⁹ Constitución española (BOE núm.311, de 29 de diciembre de 1978). Disponible en <http://bitly.ws/spWK> [Última consulta el 18 de octubre de 2022].

Esta distribución de competencias da pie a la existencia de conflictos, dado que pueden considerarse responsables del Parque tanto la Junta de Andalucía como la AGE, en concreto el MITECO. Debido a ello, estamos ante un conflicto positivo de competencia: «La oposición del Estado con una o más Comunidades Autónomas o a dos o más Comunidades Autónomas entre sí [...] si se considera que una disposición, resolución o acto sin valor de ley [...] o la omisión de tales disposiciones, resoluciones o actos, no respeta el orden constitucional de competencias»⁷⁰. La omisión de las disposiciones recogidas tanto en la Ley de Parques Naturales como en la propia Ley declarativa del Parque Nacional de Doñana, han supuesto un conflicto competencial positivo entre el Estado y la Junta de Andalucía. Pese a estar ambas en posesión de competencias suficientes para actuar —la CC.AA. en la gestión ordinaria y el Estado por la extraordinariedad de la situación detrimental de las condiciones del Parque Nacional— ninguna ha actuado para mitigar o solventar la situación. Es por esto último que podría surgir la duda sobre si cualifica como conflicto negativo de competencias. Consistiendo los conflictos negativos de competencia en la negativa de las administraciones implicadas a resolver por una falta de competencia (STC 37/1992, de 23 de marzo)⁷¹, siendo el resultado la inacción ante el supuesto. Pero este no es el caso, porque aunque a efectos prácticos el resultado sea la inacción, esta misma no deviene de una supuesta falta de competencia⁷².

No es el primer conflicto competencial que asola un Parque Nacional. De hecho, el propio Plan Director de la Red de Parques Nacionales fue derogado debido a un conflicto competencial (STC 101/2005, de 20 de abril)⁷³. El Plan Director en vigor es el contenido en el Real Decreto 389/2016, de 22 de octubre⁷⁴ y se dicta al amparo de la competencia estatal sobre el medioambiente que atribuye el 149.1.23.a CE. Recoge en su articulado los mínimos para determinar el estado de conservación desfavorable y la

⁷⁰ Tribunal Constitucional. (2016). Conflictos de competencia. *Tribunal Constitucional de España*. Disponible en <http://bitly.ws/BoyD> [Última consulta el 18 de octubre de 2022].

⁷¹ Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia 37/1992, de 23 de marzo. Rec. Conflicto negativo de competencia 699/1986. Disponible en <http://bitly.ws/BtMt> [Última consulta el 10 de marzo de 2023].

⁷² Vid infra Capítulo II, pp. 34-44.

⁷³ Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia 101/2005, de 20 de abril. Conflicto positivo de competencia núm. 2287-2000, planteado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, representado por la Letrada de la misma, contra los arts. 1, 2 y 3 y diversos preceptos del anexo del Real Decreto 1803/1999, de 26 de noviembre, por el que se aprueba el Plan director de la red de parques nacionales. Disponible en <http://bitly.ws/Bosa> [Última consulta el 13 de enero de 2023].

⁷⁴ Real Decreto 389/2016, de 22 de octubre, por el que se aprueba el Plan Director de la Red de Parques Nacionales. Disponible en <http://bitly.ws/BoqU> [Última consulta el 12 de enero de 2023].

obligación de las CC.AA. de asegurar el establecimiento de convenios y acuerdos con la AGE, al mismo tiempo que contiene continuas referencias a la cooperación del Estado Central con las CC.AA. (arts 2, 3 y 8). Debido a que las CC.AA. desarrollan el plan y ofrecen niveles adicionales de protección y se encargan de la gestión y ejecución aunque la elaboración del Plan Director sea competencia estatal.

2. El marco regulatorio específico del Parque Nacional de Doñana

2.1. Ley 91/1978, de 28 de diciembre, del Parque Nacional de Doñana y Ley 8/1999, de 27 de octubre, del Espacio Natural de Doñana

El Parque Nacional de Doñana⁷⁵ fue declarado como tal en el Decreto 2412/1969, de 16 de octubre⁷⁶, reclasificado en la Ley 91/1978 de 28 de diciembre⁷⁷ y ampliado en la Resolución de 6 de febrero de 2004⁷⁸. Aunque el instrumento principal por el que se rige es el Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG)⁷⁹, que fue modificado mediante el Real Decreto 712/2006, de 9 de junio⁸⁰. Real Decreto que amplió las funciones y servicios de la Junta de Andalucía en materia de conservación de la naturaleza y le adjudicó la gestión del Parque en exclusiva⁸¹.

⁷⁵ Cuenta con una superficie total de 54.252ha y de una zona periférica de protección de 74.278,95 hectáreas.

Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO). (2023a). Doñana: Ficha técnica. *Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico*. Disponible en <http://bitly.ws/BouH> [Última consulta el 8 de enero de 2023].

⁷⁶ Decreto 2412/1969, de 16 de octubre, de creación del Parque Nacional de Doñana. (BOE, nº 257, de 27 de octubre de 1969). Disponible en <http://bitly.ws/BopA> [Última consulta el 18 de octubre de 2022].

⁷⁷ Ley 91/1978, de 28 de diciembre (Jefatura del Estado), del Parque Nacional de Doñana. (BOE, nº 11, de 12 de enero de 1979). Disponible en <http://bitly.ws/Boqa> [Última consulta el 18 de octubre de 2022].

⁷⁸ Resolución de 6 de febrero de 2004, de ampliación del Parque Nacional de Doñana. (BOE, nº 47, de 24 de febrero de 2004). Disponible en <http://bitly.ws/BorD> [Última consulta el 18 de octubre de 2022].

⁷⁹ El PRUG se proclama en el Decreto 142/2016, de 2 de agosto, de la Junta de Andalucía. Plan Rector de Uso y Gestión - PRUG. Boletín número 185 de 26/09/2016. Disponible en <http://bitly.ws/BopE> [Última consulta el 8 de enero de 2023].

⁸⁰ Real Decreto 712/2006, de 9 de junio, por el que se amplían las funciones y servicios de la Administración del Estado traspasados a la Comunidad Autónoma de Andalucía, en materia de Conservación de la Naturaleza (Parques Nacionales de Doñana y Sierra Nevada). Disponible en <http://bitly.ws/BoqN> [Última consulta el 8 de enero de 2023].

⁸¹ Esta exclusividad en la gestión acaba de definirse en el Decreto 24/2007, de 30 de enero, por el que se declara el Espacio Natural de Sierra Nevada y se regulan los órganos de gestión y participación de los Espacios Naturales de Doñana y de Sierra Nevada. Boletín número 25 de 02/02/2007. Disponible en <http://bitly.ws/wOuU> [Última consulta el 8 de enero de 2023].

Antes de explicar la Ley 91/1978, de 28 de diciembre, conviene hacer un breve comentario al recorrido histórico del Parque Nacional y a sus principales características para facilitar la comprensión de su regulación.

La historia del Parque comienza con los primeros habitantes del golfo gaditano⁸² y con los exploradores y comerciantes fenicios y los asentamientos romanos de las Marismas del Guadalquivir⁸³. No es hasta el reinado de Alfonso X el Sabio que Doñana adquiere una mayor relevancia al convertirse en un cazadero real⁸⁴. Su nombre se lo dan unos documentos de la casa de Medina Sidonia, debido a que el alcaide de Sanlúcar de Barrameda construyó una vivienda conocida como el Hato de Doña Ana y posteriormente, el duque de Medina-Sidonia construyó un palacio para su esposa, Doña Ana⁸⁵.

El interés naturalista en el terreno comienza en el siglo XIX con la publicación del Catálogo de las aves de Don Antonio Machado y Núñez. Un siglo más tarde, Doñana pasa a ser propiedad de la burguesía gaditana, que costea campañas arqueológicas para la búsqueda de Tartessos⁸⁶. En 1940, se constituye la Sociedad Cinegética del Coto del Palacio de Doñana y gracias a que «el Parque Nacional de Doñana alberga uno de los ambientes más singulares y ricos de España»⁸⁷, el Estado adquiere unas 7.000 hectáreas en colaboración con el WWF en 1963 para la creación de la Reserva Biológica de Doñana⁸⁸. La Reserva ya se enfrentaba a las actuales amenazas contra la biodiversidad como son la urbanización de Matalascañas, las enfermedades

⁸² Aunque debido a la inestabilidad del terreno, el paisaje y los poblamientos quedaron destruidos. Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO). (2023b). Doñana: Historia. *Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico*. Disponible en <http://bitly.ws/BouK> [Última consulta el 8 de enero de 2023].

⁸³ Aunque los árabes y los fenicios también se asentaron en la zona, la falta de registros sobre ello es achacable a los terrenos en constante transformación.

Castaño Corral, A., Mateos Mateos, J., & Rivera Silva, M.L. (2010). Guía de visita del Parque Nacional de Doñana. *MITECO. Organismo Autónomo Parques Nacionales*. Canseco Editores S.L.. Disponible en <http://bitly.ws/Botz> [Última consulta el 17 de enero de 2023].

⁸⁴ De hecho, durante la época del dominio señorial se prohibió cualquier aprovechamiento que perjudicase a la caza.

⁸⁵ Ibid 7.

⁸⁶ Esto se debe a que Doñana es también un lugar de características semi-místicas siendo una solución recurrente al mito de la Atlántida y a la búsqueda del reino de Tartessos.

⁸⁷ Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO). (2023d). Doñana: Valores culturales. *Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico*. Disponible en <http://bitly.ws/BouT> [Última consulta el 8 de enero de 2023].

⁸⁸ Lo que supone el antecedente inmediato de su declaración como Parque Nacional en 1978. Ibid 7.

infectocontagiosas y el incumplimiento generalizado de las leyes de aguas a pesar de las medidas de protección⁸⁹.

La Ley 91/1978, de 28 de diciembre⁹⁰ recoge en su articulado una serie de directrices para la gestión del Parque Nacional orientadas a la protección de la zona como es la creación del PRUG y del Patronato. Respecto del Patronato, es pertinente señalar que toda afectación del agua del Parque Nacional, había de ser aprobada y estudiada por sus integrantes, como sucedió en el caso de «Doñana 2005»⁹¹. Aunque esta figura ha perdido relevancia, de hecho, en la Ley 8/1999, de 27 de octubre⁹² el Patronato aparece como un órgano consultivo y de participación, lo que proporciona una menor protección. En la Ley 91/1978 se estipula tanto el ámbito territorial como las zonas de protección, que han evolucionado a lo que puede apreciarse en la Figura 3.

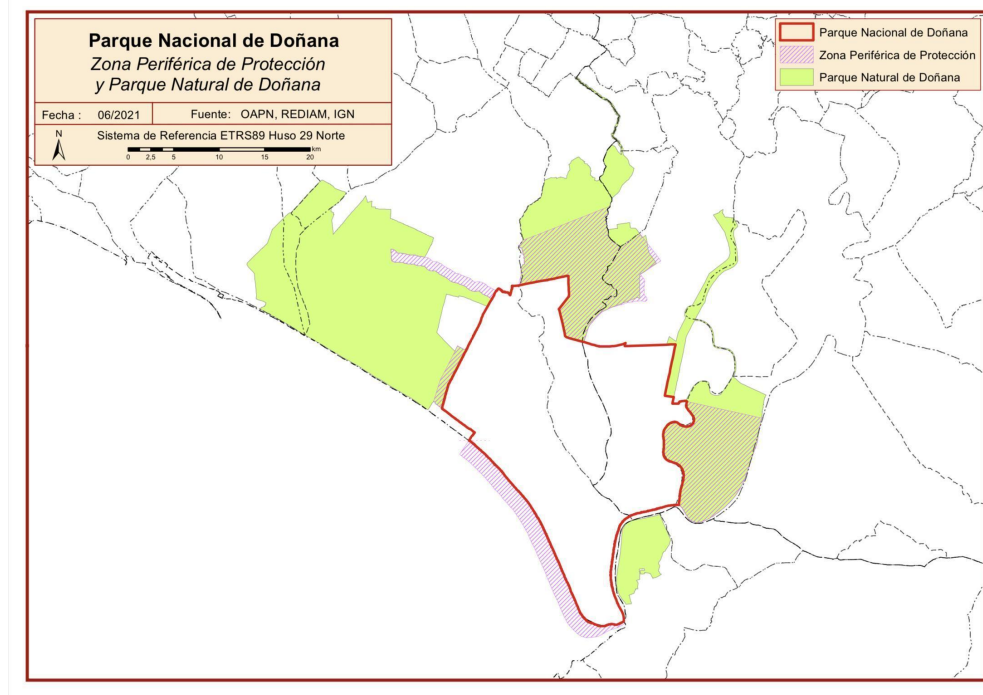
⁸⁹ Castroviejo, J. (2020). Carlos Robles Piquer y Doñana. En *Carlos Robles Piquer: Un español ejemplar, un europeísta convencido*. Grupo del Partido Popular Europeo. [Última consulta el 2 de febrero de 2023].

⁹⁰ Ibid 77.

⁹¹ Real Decreto-ley 7/1999, de 23 de abril, por el que se aprueban y declaran de interés general las obras de regeneración hídrica incluidas en el conjunto de actuaciones «Doñana 2005». Disponible en <http://bitly.ws/Bor2> [Última consulta el 4 de febrero de 2023].

⁹² Es la ley autonómica. La Ley 8/1999, de 27 de octubre, del Espacio Natural de Doñana. Disponible en <http://bitly.ws/Boqi> [Última consulta el 3 de enero de 2023].

Figura 3: Delimitación del Parque Nacional de Doñana y Zona Periférica de Protección.



Fuente: Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, 2023a.

Por otra parte, en la ley autonómica, la ya mencionada Ley 8/1999, de 27 de octubre⁹³ se concretan los órganos de gestión y participación, el área de influencia socioeconómica, los instrumentos de planificación y las directrices del PRUG junto con un régimen sancionador que recoge las posibles infracciones administrativas⁹⁴.

2.2. El Real Decreto-ley 7/1999, de 23 de abril

El Real Decreto-ley 7/1999, de 23 de abril⁹⁵, nace en el contexto de las actuaciones «Doñana 2005»⁹⁶ a raíz de la catástrofe de Aznalcóllar⁹⁷, que puso de relieve la necesidad de una revisión de las estrategias para la regeneración hídrica a través del caño Guadiamar.

⁹³ Es la ley autonómica. Ibid 92.

⁹⁴ Por exceder el objeto de este trabajo las posibles sanciones administrativas, las medidas cautelares y provisionales y las circunstancias modificativas de la responsabilidad, únicamente se les hace referencia.

⁹⁵ Ibid 91.

⁹⁶ Ibid 7.

⁹⁷ Que supuso una catástrofe por vertidos tóxicos procedentes de la rotura de una balsa minera en el Parque Nacional en el año 1998.

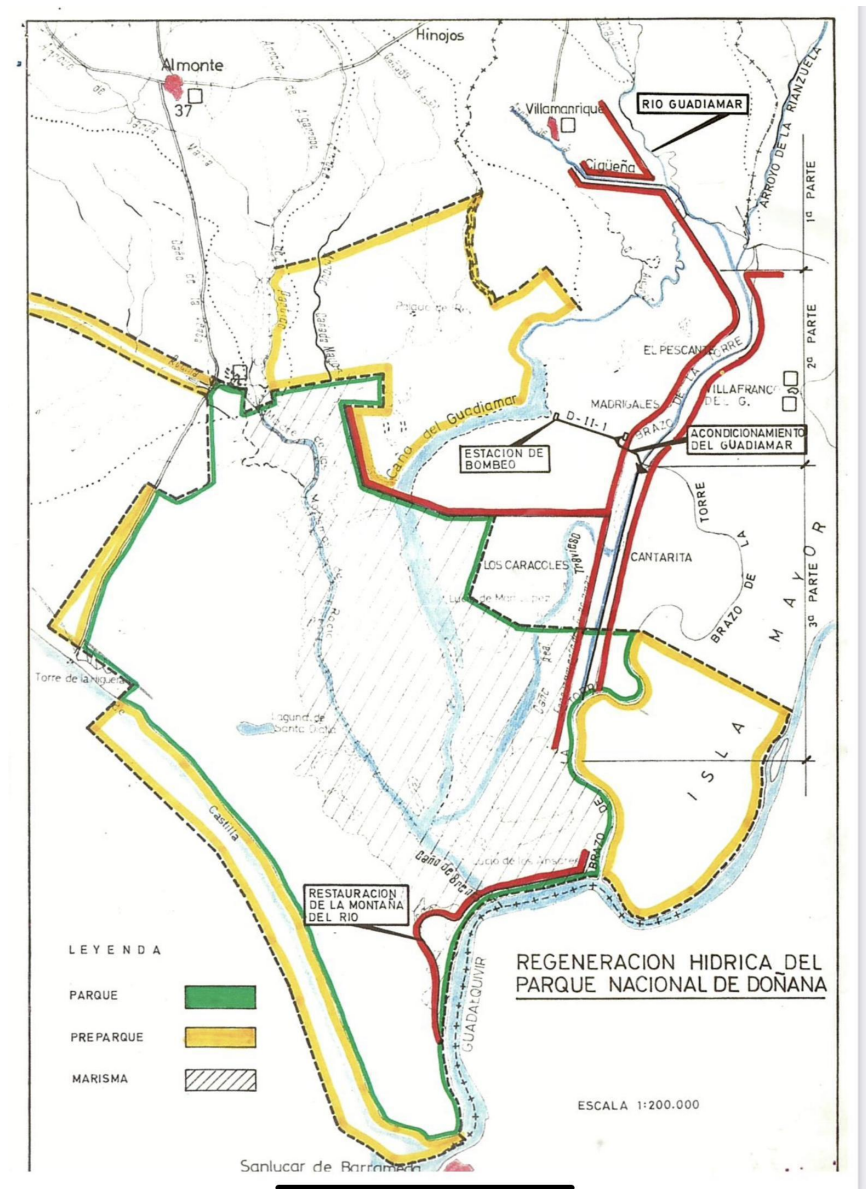
Antes de exponer con más detalle el Real Decreto-ley 7/1999, de 23 de abril, conviene hacer una mención a la diversidad de paisajes y especies que forman Doñana para una mejor comprensión de los mandatos que contiene. Entre los paisajes y especies, destaca la confluencia de la playa con la marisma, los cotos, las dunas, los corrales y la vera. La marisma es el mayor ecosistema del Parque, que se inunda gracias a la lluvia y los arroyos de una manera irregular, donde conviven una abundancia de aves y plantas⁹⁸. Las playas forman los bajos y flechas a lo largo de la costa; y dependiendo de la lejanía de las aguas, mutan la biodiversidad. Las dunas y corrales son el hábitat de una variedad de vegetación y en ocasiones fuente de lagunas temporales. Los cotos son ligeramente cambiantes a lo largo del año; y allí se forma el matorral y habitan lince ibéricos, águilas imperiales ibéricas, jabalíes.... y la vera es la zona conexas entre el matorral de los cotos con la marisma⁹⁹.

Las claves de protección contenidas en el Real Decreto-ley 7/1999, de 23 de abril se encuentran en los puntos 5 y 7 del Anexo (en relación con el art.1). De aplicarse estas disposiciones se cambiaría el curso del estado del Parque Nacional de Doñana al estipular las directrices de la recuperación de la funcionalidad del caño Guadiamar y del Brazo De la Torre. La implicación práctica de la aplicación y ejecución de lo estipulado en este Real Decreto-ley sería la recuperación de la marisma que actualmente está contaminada y destruida. A efectos ilustrativos, la cartografía de la Figura 4 sirve de guía para identificar el caño Guadiamar y del Brazo De la Torre en el contexto de la regeneración hídrica.

⁹⁸ Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO). (2023c). Doñana: Ecosistemas. *Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico*. Disponible en <http://bitly.ws/BouR> [Última consulta el 8 de enero de 2023].

⁹⁹ Ibid 98.

Figura 4. Cartografía del Parque Nacional de Doñana para la regeneración hídrica.



Fuente: Castroviejo, 1986.

3. Los deberes de los poderes públicos respecto del Parque Nacional de Doñana

Expuestos los deberes de los poderes públicos respecto del mandato del Artículo 45 CE corresponde hacer un análisis de los deberes concretos respecto del Parque Nacional de Doñana. Para ello, siguiendo con el criterio de lo más genérico a lo más específico, se examinará en primer lugar, la Ley 30/2014, de 3 de diciembre de Parques Nacionales¹⁰⁰,

¹⁰⁰ Ibid 64.

en segundo lugar, el Real Decreto 389/2016, de 22 de octubre¹⁰¹. En tercer lugar, el Decreto 142/2016, de 2 de agosto¹⁰², y el Real Decreto-ley 7/1999, de 23 de abril¹⁰³. Por último, se analizará la jurisprudencia relevante.

Antes de analizar la Ley 30/2014, de 3 de diciembre de Parques Nacionales, conviene volver a referenciar la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental, que recoge las medidas que deben adoptar las autoridades para la evitación y prevención de los riesgos medioambientales y la actuación de la administración en caso de emergencia como excepción al procedimiento ordinario (arts. 17 bis, 18 y 23)¹⁰⁴. Hecho este apunte, procede analizar los deberes de los poderes públicos en el seno de la Ley de Parques Nacionales. Ley que estipula que, dentro de las delimitaciones competenciales, todos los poderes públicos han de velar por la conservación del Parque (art. 2) y que es la AGE la encargada de «proponer e impulsar la aplicación de instrumentos de cooperación» (art. 16), instrumentos que han de explicitarse mediante convenios de colaboración (art. 29). Por otra parte, pese a que la gestión corresponde a la CC.AA., la actuación y declaración de emergencia ante la amenaza de daños irreparables recae sobre el MITECO (art. 13). Esta declaración ha de hacerse ante la existencia de datos fundados que prueben un estado desfavorable de conservación siempre y cuando los mecanismos de coordinación no resulten eficaces (Título V).

El Plan Director de la Red de Parques Nacionales¹⁰⁵ recoge en su articulado los mínimos para determinar el estado de conservación desfavorable y la obligación de las CC.AA. de asegurar el establecimiento de convenios y acuerdos con la AGE. El Real Decreto contiene continuas referencias a la cooperación de los diferentes organismos y unidades de la AGE, principalmente el MITECO, con las CC.AA. (arts. 2, 3 y 8) debido a que son estas las que se encargan de la gestión, ejecución y desarrollo del plan ofreciendo niveles adicionales de protección aunque la elaboración del Plan Director sea competencia estatal.

¹⁰¹ Ibid 74.

¹⁰² Ibid 79.

¹⁰³ Ibid 91.

¹⁰⁴ Ibid 41.

¹⁰⁵ Ibid 74.

Por otra parte, en el Decreto 142/2016, de 2 de agosto¹⁰⁶, por el que se aprueba el PRUG, se estipula que la gestión del Parque Nacional de Doñana corresponde en exclusiva a la Junta de Andalucía¹⁰⁷, en la que se incluyen los usos de los acuíferos¹⁰⁸, mientras que se alude de manera constante a la obligatoriedad de cooperación entre las administraciones¹⁰⁹.

Respecto del Real Decreto-ley 7/1999, de 23 de abril, al haber sido objeto del apartado anterior, hay que mencionar la obligatoriedad para los poderes públicos de ejecutar lo contenido en los puntos 5 y 7 del Anexo (en relación con el art.1) para la regeneración hídrica del Parque Nacional¹¹⁰.

Dentro de la jurisprudencia constitucional más relevante destacan la STC 194/2004, de 4 de noviembre¹¹¹, y la STC 329/1993, de 12 de noviembre¹¹², que defienden la excepcionalidad de la intervención básica ejecutiva estatal. La sentencia C-525/20 del TJUE¹¹³ remarca la responsabilidad de los poderes públicos de cumplir las obligaciones medioambientales, concretamente en lo referente a materia de aguas, cuyo umbral de incumplimiento ha de ser «lo más bajo posible». Aunque la sentencia más notoria a efectos de este trabajo es de manera indiscutida la C-559/19¹¹⁴, que será objeto de análisis en el Capítulo III.

La urgencia a la hora de tratar esta cuestión se debe a que, aun cuando la situación de Doñana puede llegar a ser irreversible, todavía «hay posibilidad de retorno

¹⁰⁶ Ibid 79.

¹⁰⁷ Lo que se acaba por delimitar en el Decreto 24/2007, de 30 de enero. Ibid 81.

¹⁰⁸ Debido a que «la gestión, los usos [...] que se refieran a los usos del agua cuya competencia corresponda a la Comunidad Autónoma de Andalucía, se regirán por lo dispuesto en la normativa vigente» (Real Decreto 389/2016, de 22 de octubre).

¹⁰⁹ Capítulo IX del Decreto 24/2007, de 30 de enero. Ibid 81.

¹¹⁰ Vid supra. Apartado 2.2., Capítulo I B), p. 29.

¹¹¹ Fundamento Jurídico 11 de la sentencia.

Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia 194/2004, de 4 de noviembre de 2004. Recurso de inconstitucionalidad 460/1998, 469/1998 y 483/1998 (acumulados). Disponible en <http://bitly.ws/Bos6> [Última consulta el 31 de diciembre de 2022].

¹¹² Fundamento Jurídico 4 de la sentencia.

Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia 329/1993, de 12 de noviembre de 1993. Conflicto positivo de competencia 74/1986. Disponible en <http://bitly.ws/BorN> [Última consulta el 2 de enero de 2023].

¹¹³ Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Segunda). Caso Association France Nature Environnement contra varios. Asunto C-525/20. Sentencia de 5 mayo 2022. Disponible en <http://bitly.ws/Bot2> [Última consulta el 13 de enero de 2023].

¹¹⁴ Ibid 2.

si se cumplen las leyes»¹¹⁵ pese a que el incumplimiento provenga de mucho antes en el tiempo¹¹⁶. Para ilustrar las gravísimas consecuencias que acarrearán las omisiones continuas de los deberes de los poderes públicos cabe acudir al sumario de la «Operación Zacayón»¹¹⁷. Sumario consistente en la actividad de entidades y personas físicas favorecidas con un «uso del espacio protegido por ganado privado sin autorización, del agua de Doñana sin permisos; y con la no tramitación de las denuncias que interponen los Agentes de Medioambiente»¹¹⁸.

Habiendo quedado expuestos los deberes de los poderes públicos respecto del Parque Nacional de Doñana, cabe concluir que debido al estado desfavorable de conservación del Parque es necesario acudir al MITECO en virtud del artículo 13 de la Ley de Parques Nacionales, resultando insuficientes los mecanismos de coordinación.

CAPÍTULO II

EL REPARTO DE COMPETENCIAS

1. Premisas del reparto competencial entre el Estado Central y las Comunidades Autónomas de conformidad con los preceptos constitucionales de los artículos 148 y 149 CE, concretamente en materia medioambiental

Como es bien sabido, en el sistema autonómico hay competencias legislativas que se ceden, otras que son compartidas y otras en las que el Estado mantiene la facultad regulatoria, ya sea de manera total o parcial, teniendo la CC.AA. la ejecución¹¹⁹. Dentro de la división competencial se encuentran en el art. 149.1 CE las materias exclusivas del

¹¹⁵ Lasida, M. (8 de junio de 2022). *"Nos iría mejor si gestionaran Doñana desde Berlín o Upsala"*. Diario de Sevilla. Disponible en <http://bitly.ws/Bouh> [Última consulta el 3 de febrero de 2023].

¹¹⁶ Castroviejo, J. (27 de junio de 1979). *El desafío Doñana*. ABC. Disponible en <http://bitly.ws/BotD> [Última consulta el 3 de febrero de 2023].

¹¹⁷ Molina, J. (27 de septiembre de 2021). *La mayor investigación sobre Doñana, empantanada*. El Mundo. Disponible en <http://bitly.ws/Bov2> [Última consulta el 3 de febrero de 2023].

¹¹⁸ En el caso han declarado un total de más de veinticinco testigos e imputados, siendo algunos de estos últimos: el Director del Parque y la Jefa de Conservación. Actualmente, el caso ha sido sobreesido (Molina, 2021). Aunque no parece haber llegado a su fin ante las alegaciones de la Fiscalía de una falta de motivación del archivo y los recursos de dos acusaciones particulares.

Ibid 118.

¹¹⁹ Ibid 13.

Estado y en el art. 148 CE las materias propias de las Comunidades Autónomas. También existen las materias asumibles por las CC.AA. de acuerdo con lo que disponga una Ley Orgánica, las materias en las que el Estado fija las normas básicas y las CC.AA. pueden asumir la ejecución y la legislación complementaria. Las materias concurrentes, las materias en las que el Estado se reserva la legislación y a las CC.AA. compete únicamente la gestión y las materias en las cuales el Estado se reserva la legislación y las CC.AA. pueden asumir la ejecución de acuerdo con sus estatutos de autonomía¹²⁰.

Dentro de este reparto pueden existir irregularidades, que se solventan mediante el recurso previo de inconstitucionalidad, el recurso de inconstitucionalidad, la cuestión de inconstitucionalidad, el recurso de amparo y el conflicto de competencia. Aunque no son las únicas vías, sino que cabe también el control de la legalidad mediante la jurisdicción contencioso-administrativa, el control económico o presupuestario mediante el Tribunal de Cuentas, el control gubernamental en el marco de un proceso constitucional y el control sobre las delegaciones o transferencias de materias propias estatales¹²¹.

El artículo 149 CE enumera las competencias exclusivas estatales, pero esta exclusividad es relativa dado que, dependiendo de las facultades, cabe que sea sobre la legislación básica, sobre la legislación, o sobre todas las facultades. En lo referente a los posibles conflictos competenciales, el artículo 149.3 CE recoge una cláusula residual, de prevalencia y de supletoriedad¹²². Esta cláusula opera a favor del Estado al dotarlo con la potestad de asumir lo no expresamente reservado, al establecer que las normas estatales prevalecerán en caso de conflicto con las autonómicas (siempre que no se trate de competencias exclusivas autonómicas) y al señalar la vigencia de su derecho ante un vacío normativo de las CC.AA.¹²³

¹²⁰ Ibid 13.

¹²¹ Ibid 13.

¹²² La función de ese apartado en particular es arbitrar «toda una serie de técnicas e instrumentos destinados a salvar hipotéticos conflictos competenciales y de ordenación entre el Estado y las Comunidades Autónomas».

Garrido Mayol, V. (2003b). *Sinopsis artículo 149. Constitución Española*. Congreso de los Diputados. Disponible en <http://bitly.ws/Bou4> [Última consulta el 23 de noviembre de 2022].

¹²³ Esto último, depende de la casuística (STC núm. 61/1997, de 20 de marzo y STC núm. 15/1989, de 26 de enero).

De otro modo, el artículo 148 CE indica las materias sobre las cuales las CC.AA. podrán asumir competencias. Materias que gracias a la delegación o transferencia del artículo 150.2 CE y a la flexibilidad y apertura del sistema competencial, a día de hoy son más que las originalmente estipuladas¹²⁴. Precisamente son esta flexibilidad y apertura los factores que denotan la intención del constituyente de dar cabida a un autogobierno en el sistema autonómico. Sin obviar el control competencial para evitar injerencias mediante mecanismos constitucionales como son el recurso de inconstitucionalidad o el conflicto de competencia¹²⁵.

Una vez delimitadas las competencias y sus controles, procede analizar el reparto de competencias en materia medioambiental, para lo que hay que recurrir a los artículos 149.1.23º CE¹²⁶ y 148.1.9º CE¹²⁷. de los que se deduce una suerte de competencia compartida. Aunque antes de proceder al análisis, conviene estudiar los mayores problemas que se suscitan del reparto competencial y los criterios jurisprudenciales del Tribunal Constitucional.

El primer problema que se suscita deviene de la abundancia de imprecisiones terminológicas en la clarificación de las competencias, como sucede respecto de la distinción entre «legislación básica» y «bases», debido a que en el propio artículo 149 CE se emplean distintas nomenclaturas. En el caso particular, se emplea el concepto de «legislación básica» sin excluir a las CC.AA. del desarrollo de lo básico (STC 170/1989, de 19 de octubre)¹²⁸ lo que denota que prima el carácter eminentemente

Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia del Pleno STC núm. 61/1997, de 20 de marzo. Recursos de inconstitucionalidad 2.477/1990, 2.479/1990, 2.481/1990, 2.486/1990, 2.487/1990 y 2.488/1990 (acumulados). Disponible en <http://bitly.ws/BorV> [Última consulta el 23 de noviembre de 2022].

Tribunal Constitucional en su Sentencia del Pleno STC núm. 15/1989, de 26 de enero. Recursos de inconstitucionalidad 728, 731 y 735/1984 (acumulados). Disponible en <http://bitly.ws/BorF> [Última consulta el 23 de noviembre de 2022].

¹²⁴ Garrido Mayol, V. (2003a). *Sinopsis artículo 148. Constitución Española*. Congreso de los Diputados. Disponible en <http://bitly.ws/Bou2> [Última consulta el 23 de noviembre de 2022].

¹²⁵ Pérez Gabaldón, M. (2011). Los problemas competenciales en materia medioambiental y las relaciones intergubernamentales como posible vía de solución. Temas de las Cortes valencianas, número 25. *Corts Valencianes*. Disponible en <http://bitly.ws/Bovu> [Última consulta el 22 de noviembre de 2022].

¹²⁶ «Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias» 149.1.23º CE.

¹²⁷ «La gestión en materia de medioambiente». 149.1.23º CE.

¹²⁸ «La legislación básica del Estado no cumple en este caso una función de uniformidad relativa, sino más bien de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que cada una de las Comunidades Autónomas, con competencia en la materia, establezcan niveles de protección más altos que no entrarían por sólo eso en contradicción con la normativa básica del Estado».

casuístico, aunque siga habiendo una clara tendencia a potenciar la competencia estatal en materia medioambiental¹²⁹. También hay que distinguir entre el «desarrollo normativo» y las «normas adicionales de protección», dado que, mientras que el desarrollo normativo sería limitado por el contenido de las bases (que habrán de establecer un mínimo y un máximo de protección), las normas adicionales ofrecerían una protección superior, al ser distintas del ejercicio del desarrollo legislativo y reglamentario¹³⁰.

Existen otro tipo de problemas respecto de la limitación competencial que proceden del propio concepto de medioambiente. Estos problemas pueden salvarse siguiendo un concepto sectorial, que es el favorecido por nuestro ordenamiento jurídico. Este concepto niega la existencia de una norma general que lo unifique, dejando de esta manera una serie de competencias colindantes y conexas con su propio reparto competencial y regulación; como son por ejemplo las competencias en sanidad o en minas y energía, respectivamente¹³¹.

Al analizar el reparto competencial, conviene hacer mención a las distintas etapas del régimen competencial constitucional. Al principio se reconoció al Estado la potestad de legislar de una manera holística para garantizar el respeto y la igualdad de las distintas CC.AA., estableciendo una prevalencia de la competencia estatal frente a la autonómica. La STC 156/1995, de 26 de octubre¹³², cambia el paradigma al afirmar que en el reparto competencial han de establecerse unos mínimos de protección que

Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia 170/1989, de 19 de octubre. Recurso de inconstitucionalidad 404/1985. Promovido por 50 Diputados contra la Ley de la Comunidad Autónoma de Madrid 1/1985, de 23 de enero, del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares. Disponible en <http://bitly.ws/BorI> [Última consulta el 31 de diciembre de 2022].

¹²⁹ Ibid 125.

¹³⁰ «Las expresiones «normas adicionales de protección» y «desarrollo legislativo» son conceptos distintos pero compatibles». Ibid 125.

¹³¹ Ibid 125.

¹³² «La relación entre la legislación estatal básica y la legislación autonómica de desarrollo en materia de medioambiente [...] debe ser examinada desde [...] el establecimiento de unos mínimos de protección y [...] que el legislador estatal [...] permita el desarrollo legislativo de las CCAA».

Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia 156/1995, de 26 de octubre de 1995. Recurso de inconstitucionalidad 2.145/1989. En relación con determinados preceptos de la Ley del Parlamento Vasco 5/1989, de 6 de julio, de Protección y Ordenación de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai. Disponible en <http://bitly.ws/BorS> [Última consulta el 1 de enero de 2023].

permitan el desarrollo legislativo autonómico, estratificando así las competencias para que el desarrollo legislativo pueda adaptarse mejor a las necesidades concretas¹³³.

Pertenecen a las CC.AA. las competencias ejecutivas que son las potestades inspectoras, sancionadoras o autorizatorias, permitiendo «a las autonomías asumir en exclusiva la gestión de los Parques Naturales ubicados en su territorio» (STC 194/2004, de 4 de noviembre)¹³⁴ y manteniendo la posibilidad de que las competencias estatales amparen el ejercicio de facultades ejecutivas puntuales, especialmente para evitar daños irreparables (STC 329/1993, de 12 de noviembre)¹³⁵. Por otra parte, las competencias ejecutivas que mantiene el Estado son las de coordinación de las políticas ambientales, gestión de los bienes de dominio público y determinadas de evaluación de impacto ambiental¹³⁶.

La legislación básica estatal, siendo una función de ordenación de mínimos que «pueden ser ampliados o mejorados por la normativa autonómica»¹³⁷, habilita una protección global del medioambiente¹³⁸ (STC 118/2017, de 19 de octubre¹³⁹ y 109/2017, de 21 de septiembre¹⁴⁰). «Siendo el sentido del texto constitucional el de que las bases estatales son de carácter mínimo y, por tanto, los niveles de protección que establecen

¹³³ Ibid 11.

¹³⁴ Este ejercicio de facultades ejecutivas puntuales ha de hacerse respetando los principios estatales de igualdad interterritorial y coordinación.

Ibid 111.

¹³⁵ «El Estado, titular de la legislación básica, pueda realizar actos de ejecución que sean precisos por la naturaleza de la materia, para evitar daños irreparables y para asegurar la consecución de la finalidad objetiva que corresponde a la competencia estatal sobre las bases [...], y que en este caso además se conectan con la garantía del derecho de todos a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona.» FJ 4 de la STC 329/1993, de 12 de noviembre.

Ibid 112.

¹³⁶ Ibid 11.

¹³⁷ Ibid 11.

¹³⁸ Manteniendo siempre que no supone una exclusión de la intervención estatal cuando sea necesaria, incluso tratándose de competencias ejecutivas.

¹³⁹ Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia 118/2017, de 19 de octubre de 2017. Recurso de inconstitucionalidad 2143-2016. Disponible en <http://bitly.ws/Bosq> [Última consulta el 1 de enero de 2023].

¹⁴⁰ Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia 109/2017, de 21 de septiembre. Recurso de inconstitucionalidad 2540-2017 interpuesto por el Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno, contra los artículos 9.4, 26.2 y 33.1 a) de la Ley del Parlamento de las Illes Balears 12/2016, de 17 de agosto, de evaluación ambiental de las Illes Balears. Disponible en <http://bitly.ws/Bosn> [Última consulta el 1 de enero de 2023].

pueden ser ampliados o mejorados por la normativa autonómica» (FD 2º STS 830/2020, de 22 junio)¹⁴¹.

El Tribunal Constitucional se mantiene firme en su postura sobre la ampliación del concepto de medioambiente a las relaciones entre todos sus elementos y sobre un reparto de competencias centrado en la protección medioambiental (STC 102/1995, de 26 de junio)¹⁴², en el que queda prohibido restringir o disminuir la protección estatal¹⁴³, que regula los mínimos y tiene la ejecución excepcional (FJ 6º STC 33/2005)¹⁴⁴.

Delimitadas las competencias en materia medioambiental y la postura del Tribunal Constitucional respecto de las mismas, procede hacer una breve mención a la figura del Parque Nacional como espacio natural protegido de carácter especial (STC 102/1995, de 26 de junio)¹⁴⁵. Como espacio natural protegido especial tiene un doble requisito material y formal, consistiendo el material en la existencia de determinadas notas de configuración topográfica y el formal en su declaración por el Ministerio competente, en este caso el MITECO, en lugar de por la CC.AA. Pese a que su gestión sí sea competencia autonómica como demuestra el Real Decreto 712/2006, de 9 de junio¹⁴⁶, todo ello sin olvidar que la evaluación de impacto ambiental de obras y proyectos, al ser una técnica transversal, no es exclusiva de las CC.AA¹⁴⁷.

¹⁴¹ Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª). Sentencia núm. 830/2020 de 22 junio. RJ 2020\2583. Disponible en <http://bitly.ws/BosA> [Última consulta el 1 de enero de 2023].

¹⁴² «Consiste en una acción de amparo, ayuda, defensa y fomento, guarda y custodia, tanto preventiva como represiva [...] La protección resulta así una actividad beligerante que pretende conjurar el peligro y, en su caso, restaurar el daño sufrido e incluso perfeccionar las características del entorno, para garantizar su disfrute por todos».

Ibid 23.

¹⁴³ Ibid 70.

¹⁴⁴ «Lo básico, como propio de la competencia estatal en la materia de medio ambiente, cumple una función de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que deben permitir que las Comunidades Autónomas con competencias en la materia establezcan niveles de protección más altos». FJ 6º. STC 33/2005, de 17 de febrero.

Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia 33/2005, de 17 de febrero de 2005. Conflicto positivo de competencia 2231/1996. Promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña frente al Real Decreto Disponible en <http://bitly.ws/Bos8> [Última consulta el 1 de enero de 2023].

¹⁴⁵ Ibid 23.

¹⁴⁶ Ibid 80.

¹⁴⁷ Tribunal Constitucional. Secretaría General. (2022a). Jurisprudencia constitucional sobre el artículo 149.1 y 2 CE (prontuario). *Tribunal Constitucional*. Disponible en <http://bitly.ws/BovE> [Última consulta el 4 de enero de 2023].

El Estatuto de Autonomía de Andalucía¹⁴⁸ expone que los poderes públicos habrán de orientar sus políticas a la protección medioambiental (art. 195 EAA), teniendo como prioridad la producción y el desarrollo sostenible (art. 197.1 EAA). Su artículo más señalado es el 57, por haber sido fuente de conflictos competenciales¹⁴⁹ (STS 2007\3684, de 18 de abril)¹⁵⁰. Este artículo adjudica a la Junta de Andalucía la competencia exclusiva en la «delimitación, regulación, ordenación y gestión integral de los espacios naturales protegidos»¹⁵¹ y la competencia compartida de «prevención, restauración y reparación de daños al medioambiente».

Pese a los esfuerzos delimitativos de competencias del Tribunal Constitucional en su jurisprudencia, lo cierto es que son considerables las cuestiones que se suscitan de la lectura conjunta de la regulación. En especial en lo concerniente a: i) la gestión o ejecución de los Parques Nacionales, ii) a la existencia del Consejo de la Red de Parques Nacionales¹⁵² y iii) a la atribución de la competencia compartida sobre prevención, restauración y reparación de daños al medioambiente (art. 57. 3 EAA). Respecto de la gestión o ejecución predominantemente autonómicas resaltan dos excepciones, la primera es que la declaración del Parque Natural como espacio natural protegido es competencia estatal, y la segunda, que la Evaluación de Impacto Ambiental no es competencia exclusiva de las CC.AA. De otro modo, la competencia compartida sobre la prevención, restauración y reparación de daños al medioambiente puede incurrir en una contradicción con la competencia exclusiva estatal sobre legislación civil, provocando la necesidad de interpretación competencial del Tribunal Constitucional¹⁵³.

¹⁴⁸ Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. Disponible en <http://bitly.ws/Boq8> [Última consulta el 2 de enero de 2023].

¹⁴⁹ Martín, C., Béjar Padilla, P., Bernabéu González, F., Contreras-González, C., y del Valle Pesquera, G. (1999), Conflictos competenciales: CC.AA. vs Estado, en materia de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente. *Observatorio Medioambiental*, n2, 427-458. Disponible en <http://bitly.ws/Boux> [Última consulta el 22 de noviembre de 2022].

¹⁵⁰ Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª). Sentencia de 18 abril 2007. RJ 2007\3684. Disponible en <http://bitly.ws/Bost> [Última consulta el 13 de enero de 2023].

¹⁵¹ Aunque la Comisión Bilateral habrá de emitir informe preceptivo sobre la declaración y delimitación de espacios naturales.

¹⁵² La existencia del Consejo de la Red de Parques Nacionales parece ser ligeramente contradictoria por influir en la gestión de los parques nacionales como espacios naturales protegidos, lo que se resuelve con la STC núm. 194/2004, de 4 de noviembre. Ibid 111.

¹⁵³ Parlamento de Andalucía. (n.d.). Comentarios al Estatuto de Autonomía de Andalucía. Título 2, Capítulo 2, Artículo 57. *Parlamento de Andalucía*. Disponible en <http://bitly.ws/Bovm> [Última consulta el 22 de noviembre de 2022].

En conclusión, al analizar el reparto competencial en materia de medioambiente se han encontrado numerosas problemáticas debido a la abundancia de imprecisiones terminológicas, las cuales fomentan la existencia de conflictos competenciales. De otro modo, respecto del régimen competencial constitucional se reconoce que la relación entre la legislación estatal básica y la legislación autonómica de desarrollo ha de estar basada en el establecimiento de unos mínimos de protección que permitan el posterior desarrollo legislativo autonómico (STC 156/1995, de 26 de octubre)¹⁵⁴, desarrollo que no puede restringir o disminuir la protección estatal. También se ha puesto de relieve la existencia de excepciones a la exclusividad de la competencia de ejecución autonómica con la declaración de Parque Nacional, los actos precisos para evitar daños irreparables y la evaluación de impacto ambiental de obras y proyectos.

2. Análisis del conflicto competencial positivo resultante del reparto de competencias en materia medioambiental. Mención especial al conflicto que se suscita del caso del Parque Nacional de Doñana

Los conflictos de competencia positivos acaecen a causa de la oposición de las competencias estatales con las autonómicas o entre autonomías. Por el contrario, los conflictos negativos se dan cuando las administraciones declinan ostentar la competencia para realizar un acto o resolver una pretensión (STC 37/1992, de 23 de marzo)¹⁵⁵. Debido a que el caso del Parque Nacional de Doñana se incardina en un conflicto de competencia positivo¹⁵⁶, se acotará la explicación a esta clase.

Los conflictos positivos de competencia suceden debido a que una disposición, resolución o acto sin valor de ley, o la omisión de los mismos, no respeta las competencias establecidas¹⁵⁷. Para poder solventarlos el procedimiento a seguir viene marcado por el poder que lo formalice, que puede ser el Gobierno o los órganos

¹⁵⁴ Ibid 132.

¹⁵⁵ Ibid 71.

¹⁵⁶ Vid supra apartado 1, Capítulo I A), pp. 11-17.

¹⁵⁷ «Se considera que una disposición, resolución o acto sin valor de ley de una Comunidad Autónoma o del Estado, o la omisión de tales disposiciones, resoluciones o actos, no respeta el orden constitucional de competencias establecido en la Constitución, en los Estatutos de Autonomía o en las leyes orgánicas dictadas para delimitar las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas». Ibid 70.

ejecutivos de las CC.AA., en el caso de Andalucía sería el Consejo de Gobierno. Si el conflicto es formalizado por el Gobierno, cabe que se haga de manera directa ante el TC o que medie previo requerimiento de incompetencia a la CC.AA. en el plazo de dos meses desde la publicación o comunicación del acto o disposición viciado¹⁵⁸. Por el contrario, si el conflicto es formalizado por los órganos ejecutivos de las CC.AA., habrán de haber requerido previamente a la administración en oposición¹⁵⁹ la derogación o anulación del acto o disposición viciada. En el supuesto de que el requerimiento no haya sido atendido en el plazo máximo de un mes, podrá plantearse en el plazo de otro mes el conflicto directamente ante el TC¹⁶⁰.

Independientemente del órgano que haya formalizado el conflicto, el Tribunal Constitucional dispone de 10 días para comunicar la iniciación del proceso y señalar un plazo de formulación de alegaciones cuya duración máxima habrá de ser de 20 días antes de resolver mediante sentencia. En la sentencia se declarará el titular de la competencia controvertida y se acordará si procede la «anulación de la disposición, resolución o acto»¹⁶¹.

Las normas medioambientales suelen ver constreñida su efectividad por conflictos positivos de competencia sobre unos mismos espacios, provocados en su mayoría por las imprecisiones terminológicas¹⁶² y por el alcance de las excepciones a la exclusividad de la titularidad de las competencias ejecutivas por parte de las CC.AA.¹⁶³ Todo esto hace que el TC haya de dedicar gran parte de su labor a delimitar estas competencias para evitar injerencias y solucionar conflictos. Por lo que no sorprende la abundancia de jurisprudencia constitucional sobre conflictos competenciales positivos

¹⁵⁸ De no ser atendido el requerimiento se habilita otro mes para plantear el conflicto ante el TC, que ha de pronunciarse en el plazo de cinco meses.

¹⁵⁹ Bien el Gobierno bien la CC.AA.

¹⁶⁰ Ibid 70.

¹⁶¹ Ibid 70.

¹⁶² Especialmente para clarificar el mínimo de protección que permita el desarrollo normativo (STC núm. 156/1995, de 26 de octubre).

Ibid 132.

¹⁶³ Aunque se hayan estipulado algunas, como la declaración de Parque Nacional, que es competencia estatal.

en materia medioambiental (SSTC 20/2014, de 10 de febrero¹⁶⁴, 306/2000, de 12 de diciembre¹⁶⁵, y 126/2002, de 23 mayo¹⁶⁶).

Al analizar la jurisprudencia más relevante a los efectos de este apartado destaca la STC 329/1993, de 12 de noviembre¹⁶⁷, que expone la excepción de los actos precisos para evitar daños irreparables, lo que se traduce en que tanto la Junta de Andalucía como el MITECO tienen la competencia de llevar a cabo actuaciones para evitar daños irreparables por estar acreditada la situación del Parque Nacional como crítica¹⁶⁸. Esta sentencia también remarca la prohibición que supone para los poderes públicos el excusarse en un conflicto positivo para no adecuarse al artículo 45 CE, dado que esta protección medioambiental supone un mandato para todas las administraciones públicas independientemente del reparto competencial (STC 126/2002, de 23 mayo¹⁶⁹, y STS de 8 junio 2012, RJ 2012\8870¹⁷⁰). El conflicto competencial objeto del presente trabajo, al igual que sucede en la STC 329/1993, de 12 de noviembre¹⁷¹, se deriva de la excepción de exclusividad de competencia de ejecución de las CC.AA. de los actos precisos para evitar daños irreparables. Lo que crea una suerte de competencia compartida que provoca que tanto la Junta de Andalucía como el Estado sean competentes debido a la situación crítica del Parque Nacional¹⁷².

Otra sentencia relevante es la STC 331/2005, de 15 de diciembre¹⁷³, al tratar el conflicto de competencias resultante de la Ley del Parlamento de Andalucía 8/1999, de 27 de octubre, que «fija unilateralmente el régimen de protección y gestión del parque nacional de Doñana»¹⁷⁴. La sentencia estima parcialmente el recurso en lo referente a la

¹⁶⁴ Tribunal Constitucional (Sala Segunda). Sentencia núm. 20/2014, 10 de febrero. Recurso 2511-2011. Disponible en <http://bitly.ws/BBSJ> [Última consulta el 8 de noviembre de 2022].

¹⁶⁵ Ibid 26.

¹⁶⁶ Ibid 52.

¹⁶⁷ Ibid 112.

¹⁶⁸ Ibid 1.

¹⁶⁹ Ibid 52.

¹⁷⁰ Ibid 53.

¹⁷¹ Ibid 112.

¹⁷² Ibid 1.

¹⁷³ Ibid 18.

¹⁷⁴ Fija el régimen «sustituyéndolo por uno propio y exclusivo que resulta radicalmente contrario al modelo organizativo básico establecido por el Estado para los parques nacionales y, concretamente, para el de Doñana» afectando así a su régimen jurídico de gestión y funcionamiento.

Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia núm. 331/2005, de 15 de diciembre de 2005. Recurso de inconstitucionalidad 368-2000. Disponible en <http://bitly.ws/Bosc> [Última consulta el 3 de enero de 2023].

inconstitucionalidad del artículo 16.7 de la ley que regulaba las competencias del consejo de participación incidiendo en las estatales¹⁷⁵.

En materia de aguas destaca la STC 30/2011, de 16 marzo¹⁷⁶, por declarar la nulidad e inconstitucionalidad del art. 51 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía por establecer «un criterio fragmentador de la gestión de una cuenca hidrográfica intercomunitaria para asumir competencias que corresponden al Estado»¹⁷⁷ conforme al art. 149.1.22 CE.

El Parque Nacional de Doñana, como se ha podido comprobar, ha sufrido numerosos conflictos positivos de competencia, como explica la STSJ de Andalucía 1106/2018, de 21 de noviembre¹⁷⁸, por la necesidad de «esclarecimiento de la concurrencia de competencias por parte del Estado y de la Comunidad Autónoma de Andalucía sobre un mismo espacio físico»¹⁷⁹ en lo referente al Decreto 142/2016, de 2 de agosto de 2016¹⁸⁰.

En conclusión, el conflicto competencial actual se deriva de la excepción de exclusividad de competencia de ejecución de las CC.AA. de los actos precisos para evitar daños irreparables. Lo que crea una suerte de competencia compartida que

¹⁷⁵ Debido a que la competencia para «aprobar los planes sectoriales que en su caso desarrollen el Plan Rector de Uso y Gestión» pertenece al Estado.

¹⁷⁶ Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia núm. 30/2011, de 16 marzo. RTC 2011\30. Recurso de inconstitucionalidad 5120-2007. Disponible en <http://bitly.ws/Bosh> [Última consulta el 13 de enero de 2023].

¹⁷⁷ Siendo la competencia estatal respecto de las aguas que discurren por más de una CC.AA. conforme al art. 149.1.22 CE (artículo que trata la legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos). Lo cual es especialmente relevante al tener en cuenta que la competencia respecto de las aguas del Guadalquivir, río que discurre por Doñana, pertenece al Estado.

Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia núm. 30/2011, de 16 marzo. RTC 2011\30. Recurso de inconstitucionalidad 5120-2007. Disponible en <http://bitly.ws/Bosh> [Última consulta el 13 de enero de 2023].

¹⁷⁸ Lo más señalable de la sentencia es que para solventar estos conflictos cabe recurrir *prima facie* a la cooperación y colaboración.

Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Sevilla) (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3). Sentencia núm. 1106/2018 de 21 de noviembre de 2018. RJ 65/2017. Disponible en <http://bitly.ws/BosN> [Última consulta el 3 de enero de 2023].

¹⁷⁹ Siendo importante recordar que desde julio de 2006 la gestión del Parque Nacional de Doñana corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía de manera exclusiva de acuerdo con el Real Decreto 712/2006, de 9 de junio.

Blasco Hedo, E. (19 de marzo de 2019). Jurisprudencia al día. Andalucía. Parque Nacional de Doñana. Competencias. *Actualidad Jurídica Ambiental*. Disponible en <http://bitly.ws/Botj> [Última consulta el 17 de enero de 2023].

¹⁸⁰ Ibid 79.

provoca que tanto la Junta de Andalucía como el MITECO sean competentes debido a la situación crítica del Parque Nacional. Por lo que la solución a este conflicto estaría bien en la cooperación y colaboración de los poderes públicos¹⁸¹, bien en la formalización de un conflicto de competencia que resuelva el TC.

CAPÍTULO III

EL PARQUE NACIONAL DE DOÑANA

1. Las causas y las consecuencias derivadas de la situación de 2022 del Parque Nacional de Doñana

Es un hecho innegable que el principal humedal de Europa, la «joya de la corona de la biodiversidad mediterránea»¹⁸², se encuentra en una situación catastrófica¹⁸³ debido que a causa de la falta de agua ha perdido el 60% de vegetación terrestre, lo que a su vez, ha derivado en una pérdida de biodiversidad animal¹⁸⁴. La situación, aunque venía siendo anunciada desde 1979¹⁸⁵, fue alertada por el CSIC en su memoria del año 2020¹⁸⁶ y en

¹⁸¹ Ibid 179.

¹⁸² Navedo, J., Piersma, T., Figuerola, J. & Vansteelandt, W. (8 April 2022). Spain's Doñana World Heritage Site in danger. *Science*. Volume 376 | Issue 6589. Disponible en <http://bitly.ws/Bovc> [Última consulta el 4 de febrero de 2023].

¹⁸³ Así lo han afirmado tanto el ex-director de la Estación Biológica del Parque Nacional, Javier Castroviejo como la investigadora de la Estación Biológica de Doñana, Carmen Díaz.

Rodríguez, C. (8 de Noviembre 2022). *Las venas secas de Doñana: El yo acuso del histórico director de la Estación Biológica del Parque*. El Mundo. Disponible en <http://bitly.ws/BovB> [Última consulta el 17 de enero de 2023].

Marlasca, C. (10 de noviembre de 2022). *La agonía de Doñana | Se seca el humedal más grande de Europa*. Euronews. Disponible en <http://bitly.ws/Boup> [Última consulta el 17 de enero de 2023].

¹⁸⁴ La pérdida biodiversidad es absolutamente trágica, debido a que el Parque Nacional es un enclave fundamental para la migración de numerosas aves en peligro de extinción.

¹⁸⁵ Ibid 116.

¹⁸⁶ En la memoria del año 2020 del CSIC, puede observarse el peligro que supone la falta de agua y la sobreexplotación de los acuíferos para los humedales y la biodiversidad en proyectos como el el «Proyecto (39/19): Respuestas de un superpredador a las perturbaciones mediadas por el clima un estudio demográfico picón seguimiento GPS» o el «Proyecto (65/20): perturbaciones asociadas al clima y recursos pulsados: respuesta de los depredadores a las sequías e inundaciones de la marisma del Parque Nacional de Doñana».

CSIC. (2021a). Memoria anual 2020. CSIC - Estación Biológica de Doñana (EBD). Disponible en <http://bitly.ws/BotF> [Última consulta el 17 de enero de 2023].

su nota de prensa del 5 de septiembre de 2022¹⁸⁷. De hecho, la Junta de Andalucía, debido a la gravedad del caso, ideó en 2010 una reestructuración de los aprovechamientos y de la asignación de uso del agua¹⁸⁸ para paliar la pérdida de biodiversidad. Aunque conviene apuntar que en 2023, esta reestructuración sigue sin llevarse a cabo.

La falta de acción efectiva frente a la pérdida de biodiversidad del Parque Nacional ha hecho realidad los temores de los biólogos e hidrogeólogos¹⁸⁹, como puede apreciarse en el cambio de las vistas aéreas tomadas con 12 años de diferencia de las Figuras 5 y 6¹⁹⁰.

¹⁸⁷ Ibid 1. «La sequía y la sobreexplotación de los acuíferos secan la última laguna permanente de Doñana» (2022). Siendo la tercera vez que la laguna permanente de Santa Olalla se seca, situación que se agrava cada vez más debido a la sobreexplotación del acuífero.

¹⁸⁸ Se estipula en el Informe de Sostenibilidad Ambiental del II Plan de Desarrollo Sostenible para Doñana, donde se estipula que el estado del Parque Nacional se «traduce directamente en una situación de sobreexplotación de los recursos hídricos [...] en detrimento de los sistemas naturales». Consejería de Medioambiente. (Junio 2010). Informe de Sostenibilidad Ambiental. II Plan de Desarrollo Sostenible. Doñana. *Consejería de Medioambiente. Junta de Andalucía*. Disponible en <http://bitly.ws/BotE> [Última consulta el 17 de enero de 2023].

¹⁸⁹ Martín-Arroyo, J. (3 de Septiembre de 2022a). *Doñana se seca por completo*. El País. Disponible en <http://bitly.ws/Bouq> [Última consulta el 17 de enero de 2023].

¹⁹⁰ A efectos ilustrativos: «de los cursos que desembocaban tradicionalmente en Doñana –Soto Chico, Soto Grande, Guadiamar, Caño Travieso, El Partío y La Rocina– ya solo los dos últimos pueden fluir hacia la marisma. Pero al acercarte te das cuenta de que tampoco fluyen porque están secos». Rejón, R. (Diciembre de 2022). *Un paseo por Doñana y sus problemas*. Salvar Doñana. OK Diario. [Última consulta el 4 de febrero de 2023].

Figura 5. Vista aérea de dunas y marismas, 2010.



Fuente: Castaño Corral, et al., 2010.

Figura 6. Vista aérea de la laguna permanente de Santa Olalla en Doñana, 2022.



Fuente: Martín-Arroyo, 2022a.

Una vez expuesta la crítica situación del Parque Nacional, se procederá a analizar las distintas causas, haciendo mención a las consecuencias que se derivan.

El primer motivo que se esgrime es la falta de lluvias. Lo que hace parecer que el cambio climático es uno de los detonantes, cuando, en realidad, el cambio climático actúa como una suerte de chivo expiatorio ante la inacción de la administración¹⁹¹. Pese a no ser una de las causas principales, es cierto que de manera generalista la sequía en la Península Ibérica es un fenómeno cada vez más habitual, con previsiones de olas de calor y sequías más frecuentes e intensas¹⁹². Por lo que sí cabe considerarlo como un agravante de la situación¹⁹³ por tender a la desertificación y traer nuevas enfermedades como la fiebre del Nilo¹⁹⁴.

La primera causa es la sobreexplotación de los acuíferos, que a su vez se divide en dos categorías, según si su destino es el regadío intensivo¹⁹⁵ o el turismo, en especial para satisfacer a la macrouurbanización de Matalascañas.

La sobreexplotación de los acuíferos para el regadío intensivo es un problema real y paradójico del conflicto entre medioambiente y desarrollo económico¹⁹⁶ (STC 331/2005, de 15 de diciembre)¹⁹⁷. Conflicto que se pone de relieve con la incompatibilidad del aprovechamiento de recursos que contravengan los objetivos del Parque Nacional y la aseguración de los recursos hídricos adecuados¹⁹⁸ (arts. 7.3 d) y

¹⁹¹ Las consecuencias de la inacción de la administración se ven exacerbadas por el conflicto positivo de competencias. Vid supra apartado 2, Capítulo II, pp. 40-43.

Ibid 183.

¹⁹² WWF. (n.d.a.). Agua: Sequías. WWF. Disponible en <http://bitly.ws/BovP> [Última consulta el 18 de enero de 2023].

¹⁹³ Ibid 192.

¹⁹⁴ Que ya se ha dado en Almonte.

Carmona, J. y Flores, P. (2020). Doñana y el estuario del río Guadalquivir. Análisis de WWF España sobre sus problemas naturales. WWF. Disponible en <http://bitly.ws/Botw> [Última consulta el 18 de enero de 2023].

¹⁹⁵ Cuyas extracciones, en gran parte, se hacen por medio de pozos ilegales.

Bea Martínez, M., Fernández Lop, A., Gil, T. & Seiz, R. (2020). *El robo del agua. Cuatro ejemplos flagrantes del saqueo hídrico en España*. WWF. Disponible en <http://bitly.ws/Boti> [Última consulta el 18 de enero de 2023].

¹⁹⁶ Marín Castán, F. (26 de abril de 2022). *El medio ambiente: cuando los hechos se imponen sobre las normas*. Noticias jurídicas. Disponible en <http://bitly.ws/Bouo> [Última consulta el 4 de enero de 2023].

¹⁹⁷ Ibid 174.

¹⁹⁸ En estos dos artículos de la Ley de Parques Nacionales se estipulan directrices dirigidas al cuidado medioambiental del Parque, lo que se ve constreñido por el desarrollo económico que supone el uso del agua para el regadío intensivo. Regadío que se sigue realizando pese a contravenir las disposiciones mencionadas.

7.4 de la Ley de Parques Nacionales)¹⁹⁹. El crecimiento descontrolado de la agricultura intensiva junto con los cultivos y pozos ilegales²⁰⁰ llevan al acuífero a una situación extremadamente crítica, provocando que pueda alcanzarse un estado irreversible²⁰¹. Aunque se hayan tomado algunas medidas contra la extracción ilegal de agua, como son el cierre de 270 pozos desde 2019 y el sellado de otros 250 sondeos²⁰², no han sido suficientes²⁰³ como denota la situación del Parque Nacional (STSJ de Andalucía 526/2022, de 23 de marzo²⁰⁴ y STS 2282/2021, de 2 de junio²⁰⁵). La medida que podría acabar con la sobreexplotación de los acuíferos para los cultivos ilegales sería aplicar el «Plan de la Fresa»²⁰⁶ que divide las tierras según su uso en secano o regadío, no siendo posible incorporar aquellos terrenos de regadío que no hubiesen sido inscritos como tales en 2004²⁰⁷.

¹⁹⁹ Ibid 64.

²⁰⁰ WWF. (n.d.b.). *Doñana: un humedal donde cada vez hay menos agua por la agricultura intensiva y las fincas y pozos ilegales*. WWF. Disponible en <http://bitly.ws/BovQ> [Última consulta el 18 de enero de 2023].

²⁰¹ Ibid 194.

²⁰² Ibid 195.

²⁰³ En palabras textuales del ex-director de la Estación Biológica de Doñana-CSIC, Javier Castroviejo: «habrá que lidiar con la evidencia de que unas toneladas de arroz o fresas, biocidas incluidos, han sido más importantes para nuestras autoridades que el respeto a la ley y la defensa de este patrimonio universal».

Caro, R. (25 de octubre de 2022). *Castroviejo: "Doñana se seca no por el clima sino por el incumplimiento de la ley"*. Diario de Sevilla. Disponible en <http://bitly.ws/Botx> [Última consulta el 4 de febrero de 2023].

²⁰⁴ Esta sentencia defiende la insuficiencia de la protección de los acuíferos de Doñana, afirmando que un depósito de regulación de agua de riego es una modificación sustancial que requiere de concesión y de previo análisis medioambiental.

Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª). Sentencia núm. 526/2022 de 23 marzo. JUR 2022\263080 Disponible en <http://bitly.ws/BosP> [Última consulta el 19 de enero de 2023].

²⁰⁵ El interés casacional de esta sentencia descansa en una limitación al aprovechamiento privativo de las aguas pluviales por la perturbación del régimen natural de recarga del acuífero. Lo cual es estimado por el TS, añadiendo una incidencia en los valores ecológicos del Parque Nacional de Doñana (lugar sobre el que se asienta el acuífero).

Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5. Sentencia STS 2282/2021 del Tribunal Supremo, de 2 de junio de 2021. Disponible en <http://bitly.ws/BosB> [Última consulta el 19 de enero de 2023].

²⁰⁶ Plan Especial de Ordenación de la Corona Forestal de Doñana.

Decreto 178/2014, de 16 de diciembre, por el que se aprueba definitivamente el Plan Especial de Ordenación de las zonas de regadío ubicadas al norte de la Corona Forestal de Doñana en los términos municipales de Almonte, Bonares, Lucena del Puerto, Moguer y Rociana del Condado (Huelva), y el programa de medidas complementarias a dicho Plan. Disponible en <http://bitly.ws/BopF> [Última consulta el 19 de enero de 2023].

²⁰⁷ Alcalde, S. (21 de marzo de 2022). *El regadío seca Doñana*. National Geographic. Disponible en <http://bitly.ws/Botg> [Última consulta el 18 de enero de 2023].

Por otra parte, la sobreexplotación de los acuíferos para el turismo es una actividad que está completamente descontrolada²⁰⁸, en especial en lo relacionado con la macroubanización de Matalascañas²⁰⁹. Un ejemplo perfecto de la influencia que tiene Matalascañas en el estado del Parque Nacional es que, al finalizar el verano, en la laguna de Santa Olalla «volvió a brotar un hilo de agua en uno de los laterales»²¹⁰. De hecho, en la nota de prensa publicada por el CSIC el 5 de septiembre de 2022 se solicitan medidas para eliminar las captaciones de aguas subterráneas y la imposición de restricciones a su uso en la urbanización²¹¹.

Las consecuencias de la sobreexplotación de los acuíferos para el regadío y el turismo son desoladoras. Doñana sufre una situación de deterioro sin igual²¹² que muestra sus nocivos efectos en la pérdida de biodiversidad con el censo en 2022 del «peor conteo de los últimos 40 años»²¹³ de aves acuáticas y con la inundación artificial de la Laguna de Acebuche para poder mantener los galápagos²¹⁴.

Esta no es la primera vez que vemos el detrimento de un humedal de gran valor natural calificado como Parque Nacional, ya sucedió con el Parque Nacional Las Tablas de Daimiel²¹⁵ a causa de la sobreexplotación de los acuíferos subterráneos, de la

²⁰⁸ Lo que se puede atestiguar con el hecho de que se ha llegado a regar el césped del complejo de Matalascañas con agua potable.

²⁰⁹ Lo que se puede constatar teniendo en cuenta que «dos de los cinco sondeos legales que nutren a sus 150.000 veraneantes, situados a menos de un kilómetro de las primeras lagunas, subirían el nivel freático de los humedales hasta 1,3 metros si desaparecieran, al dejar de extraer 121 litros al segundo de agua subterránea».

Martín-Arroyo, J. (12 de Septiembre de 2022b). *Matalascañas también seca Doñana*. El País. Disponible en <http://bitly.ws/Bouv> [Última consulta el 18 de enero de 2023].

²¹⁰ Ibid 209.

²¹¹ Ibid 1.

²¹² Lo que se demuestran en los proyectos: «Proyecto (39/19): Respuestas de un superpredador a las perturbaciones mediadas por el clima un estudio demográfico picón seguimiento GPS» y «Proyecto (65/20): perturbaciones asociadas al clima y recursos pulsados: respuesta de los depredadores a las sequías e inundaciones de la marisma del Parque Nacional de Doñana».

Ibid 186.

²¹³ Ibid 209.

²¹⁴ CSIC. (2021b). Programa de Seguimiento de Procesos y Recursos Naturales en el Espacio Natural de Doñana Año hidrometeorológico 2020-2021. CSIC. Disponible en <http://bitly.ws/BotK> [Última consulta el 20 de enero de 2023].

²¹⁵ Precisamente se declaró como tal «en 1973 para evitar su desecación, su historia ha sido un continuo devenir donde hemos visto la desaparición de sus ríos tributarios Guadiana y Gígüela por la sobreexplotación de los acuíferos subterráneos, los incendios de turba, episodios de contaminación de sus aguas...».

Ruiz de la Hermosa, C. (2016). El Parque Nacional Las Tablas de Daimiel. 100 años de Parques Nacionales. *Revista Montes*, núm. 126. Páginas 36-40.

canalización de las aguas superficiales, de los incendios de turba y de la contaminación de sus aguas²¹⁶. Pese a la identidad de las situaciones de ambos humedales, en especial debido a la sobreexplotación de los acuíferos²¹⁷ y a la canalización de las aguas superficiales —que de esta manera ya no vierten de manera directa en los Parques Nacionales—²¹⁸, el caso de Las Tablas de Daimiel merece un estudio aparte²¹⁹ por la contaminación²²⁰ y los incendios²²¹ que causan su deterioro. Teniendo en cuenta también que para el caso de Doñana ya existe una STJUE (C-559/19)²²² que defiende que la causa principal es la sobreexplotación del acuífero tanto por su uso para el riego como para el turismo, en especial por Matalascañas. Aunque los causantes, mediante su inacción o insuficiente intervención, han sido los poderes públicos al no haber cumplido con lo estipulado en la ley.

²¹⁶ Ruiz de la Hermosa, C. (2019). El Parque Nacional Las Tablas de Daimiel. Implicaciones del manejo y gestión en el Pacto sobre el Agua. *Cuadernos de la Sociedad Española de Ciencias Forestales*, 45 (1): 79-92. Disponible en <http://bitly.ws/Cgn5> [Última consulta el 29 de marzo de 2023].

²¹⁷ «Teniendo en cuenta las particularidades de cada uno junto con los posicionamientos políticos en torno al agua de la zona de la cuenca del Alto del Guadiana».

Alhambra, M. (2016). Los contrastes sociopolíticos del agua. Encrucijadas. *Revista Crítica de Ciencias Sociales*.| Vol.II, 2016, a1102.

²¹⁸ En el Parque Nacional de las Tablas de Daimiel con el zanjón del Cigüela y en el Parque Nacional de Doñana con el Brazo de la Torre y el caño Guadiamar.

Moreno, L., de la Losa, A., Jiménez-Hernández, M.E., Aguilera, H., y Castaño, S. (2013). Influencia del zanjón del río Cigüela sobre el humedal del Parque Nacional de las Tablas de Daimiel (España) en periodo de sequía. *Cuaternalario y geomorfología*, 27 (1-2), 111-128.

²¹⁹ Para la correcta evaluación de los cambios ambientales y de los instrumentos legales de protección más idóneos para su caso particular, se deja la puerta abierta a futuras investigaciones. Su mención se debe principalmente a ilustrar cómo la falta de aplicación de la legislación de aguas conlleva el detrimento de un humedal.

Sánchez-Carrillo, S., Álvarez-Cobelas, M., Cirujano, S., Carrasco-Redondo, M., Díaz-Cambronero, A. 2016. La información a largo plazo como herramienta clave para la evaluación de los cambios ambientales en las tablas de Daimiel: LTER-Daimiel. *Ecosistemas* 25(1): 04-08.

²²⁰ Que afecta a la calidad química de las aguas, lo que se hace incluso más evidente en periodos de sequía, siendo la depuradora de Villarrubia de los Ojos la vía de entrada del agua al zanjón del Cigüela, junto con los bombeos de emergencia. Supliendo de esta manera la falta de agua en el acuífero.

Ibid 218.

²²¹ Aguilera, H., y Moreno, L. (2019). Lecciones aprendidas de la degradación de un humedal semiárido. Parque Nacional de las Tablas de Daimiel. *Boletín Geológico y Minero*, 130 (4): 711-728. Disponible en <http://bitly.ws/CgnZ> [Última consulta el 29 de marzo de 2023].

²²² Ibid 2.

2. Explicación de la sentencia del TJUE del asunto C-559/19, de 24 de junio de 2021, en aplicación del artículo 258 TFUE por incumplimiento del Estado español

La Comisión Europea inició un procedimiento de infracción contra el Reino de España a causa de la gravedad del estado de Doñana y de las demandas interpuestas en 2009²²³. Posteriormente, interpuso un recurso por incumplimiento²²⁴ del Derecho de la Unión Europea debido a que no se habían adoptado las medidas de protección exigidas por las Directivas 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000²²⁵ y 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992²²⁶, de agua y hábitats, respectivamente. Recurso que resuelve la STJUE de 24 de junio de 2021 (C-559/19)²²⁷.

Antes de exponer las alegaciones y el fallo de la STJUE, conviene hacer una breve aclaración del recurso por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea (arts. 258, 259 y 260 TFUE). El incumplimiento puede devenir tanto de decisiones o prácticas legislativas o administrativas, como de acciones positivas o negativas. Los recursos suelen ser presentados frente al TJUE por la Comisión, aunque cabe la posibilidad de que sea un Estado Miembro quien lo presente. Luego son dirigidos al Estado Miembro al que se le acusa de incumplimiento. El procedimiento es simple: en este caso, la Comisión indica que hay un Estado Miembro que puede estar incumpliendo sus obligaciones y le envía una carta de emplazamiento solicitando información adicional en dos meses²²⁸. Sobre la respuesta, la Comisión puede bien emitir un dictamen motivado instando al cumplimiento de las obligaciones en el plazo de dos meses o bien archivar el caso. Como en el caso concreto España no se atuvo al dictamen motivado, la

²²³ Blasco Hedo, E. (2021). Actualidad Jurídica Ambiental. Recopilación mensual Núm., Sección 5, Ponente: Wenceslao Francisco Olea Godoy). *Actualidad Jurídica Ambiental*, 114, 217–220. Disponible en <http://bitly.ws/Botk> [Última consulta el 20 de octubre de 2022].

²²⁴ Recurso interpuesto el 22 de julio de 2019 – Comisión Europea / Reino de España. (Asunto C-559/19). Disponible en <http://bitly.ws/BosS> [Última consulta el 18 de octubre de 2022].

²²⁵ Ibid 3.

²²⁶ Ibid 4.

²²⁷ Ibid 2.

²²⁸ EUR-Lex. (12 de julio de 2016). Incumplimiento del Derecho de la UE. *EUR-Lex*. Disponible en <http://bitly.ws/Boum> [Última consulta el 21 de enero de 2023].

Comisión remitió el caso al TJUE, que dictó sentencia condenatoria contra España²²⁹. En el caso de que la Comisión considere que se está incumpliendo la STJUE, podría recurrir ante el TJUE una segunda vez y recomendar la cuantía de una multa coercitiva o una suma a tanto alzado²³⁰.

Siguiendo el procedimiento expuesto, en la fase administrativa de emisión del dictamen motivado se instó al cumplimiento de cuatro obligaciones: adoptar medidas para evitar el deterioro de las masas de agua subterráneas, llevar a cabo la caracterización de las masas de agua subterránea del acuífero de Almonte-Marismas, adoptar las medidas apropiadas para evitar el deterioro de los hábitats de las zonas protegidas de la Red Natura 2000²³¹ y adecuar los Planes Hidrológicos del Guadalquivir 2009-2015 y 2015-2021²³². Como España no se atuvo al dictamen motivado, la Comisión remitió el caso al TJUE mediante un recurso de incumplimiento el 22 de julio de 2019 (Asunto C-559/19).

En lo referente al incumplimiento de la Directiva 2000/60/CE, el recurso alegaba la violación de su artículo 4. 1, letra b), del art. 5.1, en relación con el punto 2.2 de su anexo II, en especial en relación con el complejo de Matalascañas, por el artículo 6.2²³³. La Comisión invoca los efectos vinculantes de la Directiva 2000/60 una vez determinado el estado ecológico de la masa de agua (C-535/18)²³⁴, por lo que aplica el artículo 4.1.b). También alega un incumplimiento respecto del Plan Hidrológico del Guadalquivir 2009-2015, lo cual, como se expone en los apartados 64 y 65 de la

²²⁹ Lo que reiteró en un comunicado de prensa el 24 de junio de 2021.

TJUE. (2021). Comunicado de prensa n° 113/21. Luxemburgo, 24 de junio de 2021. Sentencia en el asunto C-559/19 Comisión/España (Deterioro del Espacio Natural de Doñana). Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Disponible en <http://bitly.ws/Bot3> [Última consulta el 18 de octubre de 2022].

²³⁰ Ibid 228.

²³¹ Vid supra. Apartado 1.1., Capítulo I B), pp. 19-21.

²³² Ibid 223.

²³³ Recurso interpuesto el 22 de julio de 2019 – Comisión Europea / Reino de España. (Asunto C-559/19). Disponible en <http://bitly.ws/BosS> [Última consulta el 18 de octubre de 2022].

²³⁴ Este efecto vinculante se constata en la sentencia C-535/18.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Primera). Caso Land Nordrhein-Westfalen. C-535/18. Sentencia de 28 de mayo de 2020, Disponible en <http://bitly.ws/BosT> [Última consulta el 22 de enero de 2023].

STJUE, no procede²³⁵ al aplicarse en el momento ya el correspondiente a 2015-2021²³⁶. Aunque este último Plan, al no incluir las extracciones de agua ilegales y de abastecimiento urbano para estimar el total de las extracciones, incumple con el art. 5.1, en relación con el punto 2.2 del Anexo II de la Directiva. Respecto del incumplimiento del artículo 6.2 en relación con el complejo de Matalascañas, «hay indicios suficientes para considerar que las extracciones excesivas de agua [...] han afectado negativamente a la conservación de los hábitats prioritarios»²³⁷.

De otro modo, respecto del incumplimiento de la Directiva 92/43, el recurso alegaba la violación de su artículo 6, apartado 2, debido a que los Estados Miembros tienen la obligación de adoptar medidas apropiadas para evitar el deterioro de los hábitats en las zonas especiales de conservación (C-411/19)²³⁸. La Comisión, para demostrar este incumplimiento, probó tanto el riesgo como la falta de medidas para evitar ese deterioro.

En julio de 2022, la Comisión volvió a remitir carta de emplazamiento²³⁹ a España ante las denuncias de WWF por las «medidas anunciadas por el Parlamento

²³⁵ Esto se alega debido a que para que la existencia de un incumplimiento pueda apreciarse, debe de corresponderse temporalmente con la situación del acuífero de Doñana al finalizar el plazo fijado en el dictamen motivado (29 de junio de 2016), fecha en la cual se aplicaba el Plan Hidrológico del Guadalquivir 2015-2021.

Ibid 223.

²³⁶ Aunque este «no contiene toda la información necesaria para determinar la repercusión de la actividad humana en las masas de agua subterránea». Sumado a que el Plan Hidrológico no contiene medidas destinadas a finalizar el deterioro de esa zona.

Ibid 223.

Real Decreto 1/2016, de 8 de enero, por el que se aprueba la revisión de los Planes Hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura y Júcar, y de la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Oriental, Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana y Ebro. Disponible en <http://bitly.ws/BoqR> [Última consulta el 20 de octubre de 2022].

²³⁷ Ibid 223.

²³⁸ Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Sexta). Caso WWF Italia Onlus y otros, C-411/19. Sentencia de 16 de julio de 2020. Disponible en <http://bitly.ws/BosW> [Última consulta el 22 de enero de 2023].

²³⁹ Carta que se adjunta en el Anexo II para un mejor estudio.

andaluz de amnistiar a los regadíos ilegales de Doñana»²⁴⁰. Si España no reacciona²⁴¹ solventando la problemática, la Comisión estaría legitimada para recurrir ante el TJUE una segunda vez y recomendar la cuantía de una multa coercitiva que podría inclusive afectar a los fondos Next Generation destinados a Andalucía.

En conclusión, ante la amenaza de una multa coercitiva millonaria y de la pérdida de biodiversidad que supone el deterioro del Parque Nacional de Doñana, urge que los poderes públicos actúen bien por la vía autonómica bien por la estatal, que estaría perfectamente legitimada por la urgencia e irreversibilidad de la situación (art. 13 Ley de Parques Nacionales)²⁴².

3. Incumplimiento del mandato constitucional del artículo 45 CE por parte de los poderes públicos respecto del Parque Nacional de Doñana

Los poderes públicos tienen el mandato constitucional de velar por el uso racional de los recursos naturales (art. 45 CE) protegiendo, restaurando, defendiendo y mejorando el medioambiente. El artículo 45 CE es considerado un principio transversal para la actuación de los poderes públicos²⁴³, lo que supone que no es una posibilidad para los poderes públicos el excusarse bajo una posible falta de competencia o en un conflicto positivo para no adecuarse al mismo (STC 126/2002, de 23 mayo,²⁴⁴ y STS 2012\8870 de 8 junio²⁴⁵).

²⁴⁰ Las denuncias de WWF ante la Comisión han supuesto el último recurso ante los planes del gobierno autonómico de no aplicar el «Plan de la Fresa» —el cual fue uno de los avances consensuados presentados para frenar el deterioro— y amnistiar regadíos ilegales.

WWF. (15 de julio de 2022a). *La Comisión Europea pide a España que ejecute con urgencia la sentencia del TJUE por el deterioro de Doñana y alerta con posibles sanciones*. WWF. Disponible en <http://bitly.ws/BovI> [Última consulta el 21 de enero de 2023].

²⁴¹ Tras la carta de emplazamiento, el Gobierno ha propuesto un nuevo plan para restaurar la marisma y recuperar el agua para Doñana, el cual será analizado en el apartado de «Constitucionalidad de los posibles mecanismos de protección».

²⁴² Ibid 64.

²⁴³ Ibid 11.

²⁴⁴ Ibid 52.

²⁴⁵ Ibid 53.

El desarrollo del artículo 45 CE respecto de los Parques Nacionales se singulariza y concreta en la Ley 30/2014, de 3 de diciembre²⁴⁶, donde se estipulan los deberes de los poderes públicos respecto de estas figuras. Estos deberes contemplan el cuidado de los Parques Nacionales respetando el sistema competencial siempre y cuando el Parque en cuestión no se encuentre en un estado de conservación desfavorable, en ese caso, la AGE podría intervenir si la actuación de la CC.AA. se considera insuficiente (arts. 2, 13, 22 y 29). También cabe la declaración del estado de emergencia por el MITECO (art. 13)²⁴⁷ cuando «exista peligro grave y cierto para la integridad y seguridad de los sistemas naturales» (STC 194/2004, de 4 de noviembre)²⁴⁸, en el caso concreto, debido a la urgente situación de Doñana, cabe acudir a esta vía y no se ha hecho. Por ello, ni la Junta de Andalucía ni el MITECO han cumplido con sus obligaciones respecto del artículo 45 CE, recogidos y concretados en la Ley 30/2014, de 3 de diciembre y desarrollados en los Decretos 142/2016, de 2 de agosto y 24/2007, de 30 de enero.

La STJUE (C-559/19)²⁴⁹ también es ilustrativa del incumplimiento del artículo 45 CE por los poderes públicos al probar el incumplimiento de legislación medioambiental por el Estado español sobre aguas y hábitats, referentes a las Directivas 2000/60 y 92/43. Por ende, la STJUE prueba el incumplimiento del artículo 45 CE al no haberse ni protegido, ni restaurado, ni defendido el medioambiente, ni haberse velado por la utilización racional de los recursos naturales.

Es pertinente recordar en este apartado la falta de aplicación del Real Decreto-Ley 7/1999, de 23 de abril²⁵⁰, cuyo cumplimiento conllevaría la recuperación de la funcionalidad del Brazo de la Torre, que nace a la altura de la isla Mínima del Guadalquivir y consistía en un «conjunto de hábitats acuáticos prioritarios y ecotonos

²⁴⁶ Ibid 64.

²⁴⁷ Vid supra apartado 1.2. Capítulo I B), pp. 22-24.

²⁴⁸ Ibid 111.

²⁴⁹ Vid supra apartado 2, Capítulo III, pp.52-54.

Ibid 2.

²⁵⁰ Vid supra apartado 2.2., Capítulo I B), pp 28-30.

El cual se promulgó para restaurar la marisma tras el desastre de Aznalcóllar, que supuso una catástrofe por vertidos tóxicos procedentes de la rotura de una balsa minera en el Parque Nacional en el año 1998. Ibid 91.

de alto valor»²⁵¹. A la vez que se recuperaría la funcionalidad del caño Guadamar y se mejoraría la «restauración y recuperación ambiental integral del cauce y del dominio público hidráulico del río Guadamar»²⁵², recuperando de esta manera la marisma.

Por tanto, el incumplimiento del artículo 45 CE por parte de los poderes públicos respecto del Parque Nacional de Doñana ha quedado probado, así como el incumplimiento de la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, del Real Decreto-ley 7/1999 (especialmente en sus puntos 5 y 7 del Anexo) y de la STJUE. Todo ello muestra que Doñana sufre por el «incumplimiento sistemático de las leyes y de las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea»²⁵³, lo que ha derivado en una catástrofe medioambiental.

4. Constitucionalidad de los posibles mecanismos de protección

Los mecanismos de protección son aquellos instrumentos jurídicos que están destinados a una función de salvaguarda y mejora de las condiciones del Parque Nacional de Doñana en concordancia con el artículo 45 CE. Para mantener el trabajo fiel al área constitucional, no se hará mención a mecanismos sancionadores penales²⁵⁴ o administrativos, que merecerían un análisis aparte.

4.1. Implicaciones de un posible reconocimiento de personalidad jurídica

La personalidad jurídica es una forma jurídica, «una abstracción por la que se da unidad a la actividad realizada por una organización social y encaminada a unos intereses

²⁵¹ Castroviejo, J. (Diciembre de 2022). *Doñana está al borde de la desaparición por la impunidad de los responsables y el incumplimiento de las leyes*. Salvar Doñana. OK Diario. [Última consulta el 4 de febrero de 2023].

²⁵² Ibid 251.

²⁵³ Ibid 203.

²⁵⁴ Respecto de los mecanismos sancionadores penales, únicamente apuntar que son objeto del artículo 45.3 CE y se recogen en leyes como la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal donde en su Título XVI se estipulan los «delitos relativos a la ordenación del territorio y el urbanismo, la protección del patrimonio histórico y del medio ambiente». Cuyos bienes jurídicos a proteger son el equilibrio de los sistemas naturales, el equilibrio biológico y la salud de las personas.

sociales [...], que se apoya en un hecho real»²⁵⁵, a la vez que unifica diversas titularidades al suponer el reconocimiento de subjetividad jurídica.

Para estudiar el alcance del hipotético reconocimiento de Doñana como tal, es inevitable estudiar el caso de la laguna del Mar Menor y su cuenca²⁵⁶, cuya proposición de ley llegó al Congreso de los Diputados por iniciativa legislativa popular sentando precedente en Europa²⁵⁷. Los motivos para la solicitud del reconocimiento fueron la grave crisis «ambiental, ecológica y humanitaria»²⁵⁸ del Mar Menor y sus habitantes y la «insuficiencia del actual sistema jurídico de protección»²⁵⁹. Por otra parte, las implicaciones del reconocimiento son los «derechos a la protección, conservación, mantenimiento y [...] restauración [...] a existir como ecosistema y a evolucionar naturalmente»²⁶⁰, que son derechos respetuosos con la ley ecológica para «asegurar el equilibrio y la capacidad de regulación del ecosistema»²⁶¹ y «limitar, detener y no autorizar»²⁶² aquellas actividades que supongan un riesgo o perjuicio»²⁶³ a la vez que hacen posible que el ecosistema pueda defenderse y representarse a sí mismo mediante figuras como el Comité de Representantes²⁶⁴.

²⁵⁵ La definición de personalidad jurídica que se defiende en este trabajo es la que se desprende de la teoría de la realidad técnica, debido a que es la que considero más acertada al conjugar tanto el elemento formal de una construcción social como el material del sustrato real sobre el que se apoya la abstracción. Salvando de esta manera las lagunas que se suscitan de la teoría de la ficción de Savigny, que se percibe como la creación por parte del ordenamiento jurídico de sujetos de derechos que «constituyen una realidad jurídica como centros de imputación de derechos y obligaciones».

Ruiz de Huidobro, J.M. (2018). *Derecho de la persona. Introducción al Derecho Civil*. Dykinson, 2ª ed. Pp. 345-347.

Nougués, J. M. B. (2007). Sobre La Personalidad Jurídica De Las “Fundaciones” en Derecho Romano. *Revista Jurídica de La Universidad Autónoma de Madrid*, 16, 9–28. Disponible en <http://bitly.ws/Bovg> [Última consulta el 26 de enero de 2023].

²⁵⁶ Se le reconoce personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su cuenca mediante la aprobación de una proposición de ley el 13 de julio de 2022.

²⁵⁷ Giménez, M. (2 de noviembre de 2022). El Mar Menor y la contaminación por nitratos: nuevos instrumentos jurídicos, misma incertidumbre. *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 128. Disponible en <http://bitly.ws/Bou6> [Última consulta el 26 de enero de 2023].

²⁵⁸ Proposición de Ley para el reconocimiento de personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su cuenca. (620/000007). (Cong. Diputados, Serie B, núm. 208 Núm. exp. 120/000009). Disponible en <http://bitly.ws/BorC> [Última consulta el 26 de enero de 2023].

²⁵⁹ Ibid 258.

²⁶⁰ Ibid 258.

²⁶¹ Moralo Iza, V. (23 de septiembre de 2022). El reconocimiento de personalidad jurídica a la Laguna del Mar Menor y su cuenca: un hito jurídico ambiental en Europa. *Residuos Profesional*. Disponible en <http://bitly.ws/Bov7> [Última consulta el 26 de enero de 2023].

²⁶² Mediante acciones de preservación y gestión de los recursos naturales y acciones de restauración.

²⁶³ Ibid 261.

²⁶⁴ Otras figuras son la Comisión de Seguimiento y el Comité Científico.

Si un ecosistema tiene personalidad jurídica para la protección de sus derechos, también la tiene para afrontar responsabilidades legales y a priori no parece que las entidades naturales estén capacitadas para ello²⁶⁵. Por lo tanto, esta personalidad jurídica bien habría de ser de carácter pasivo, bien de carácter especial, excediendo la definición antes aportada y habiendo de definirse y acotarse.

En conclusión, no parece que el reconocimiento de personalidad jurídica al Parque Nacional sea la panacea, debido a la falta de desarrollo legislativo y a la incertidumbre que rodea al término al estar asociado con un ecosistema. En todo caso, conviene recordar que la situación no se ha dado debido a riesgos naturales, sino a la actividad humana porque el «ordenamiento jurídico aplicable hasta el momento no ha sido capaz de prevenir, controlar o eliminar los riesgos provocados por el hombre»²⁶⁶. Lo que pone de relieve la necesidad del respeto a la regulación actual por los poderes públicos y no necesariamente de nuevos instrumentos jurídicos.

4.2. Implicaciones de una posible cooperación entre los poderes públicos para el cumplimiento tanto del mandato constitucional como de la sentencia del TJUE, salvando el conflicto competencial

La cooperación entre los poderes públicos garantiza la coherencia en un sistema descentralizado a la vez que evita duplicidades o solapamientos buscando el uso eficiente de los medios administrativos. Un ejemplo de instrumento de cooperación²⁶⁷ sería una Comisión Bilateral de Cooperación creada *ad hoc* para el Parque Nacional de Doñana²⁶⁸.

Es importante recalcar que la cooperación en materia medioambiental contiene peculiaridades como son la variedad de intereses y la falta de voluntad política para

²⁶⁵ Kurki, V.A.J. (2022). Can Nature Hold Rights? It's Not as Easy as You Think. *Transnational Environmental Law*, 11:3, pp. 525–552. Disponible en <http://bitly.ws/Boug> [Última consulta el 26 de enero de 2023].

²⁶⁶ Ibid 257.

²⁶⁷ Otros instrumentos de cooperación son: la Conferencia de Presidentes, la Cooperación Multilateral o Sectorial, los Convenios de Cooperación y la Cooperación financiera del Estado.

²⁶⁸ Aunque *a priori*, su creación no parece necesaria, debido a que en la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, se estipulan las acciones a tomar por el Estado y las CC.AA. acorde con sus competencias.

llevar a cabo una acción coordinada. Esto se ha podido comprobar en este caso pese a que la unidad territorial no impide el ejercicio simultáneo de competencias debido a la necesidad de sinergias para su adecuado desarrollo²⁶⁹ (STC 15/1998, de 22 de enero)²⁷⁰.

Por otra parte, aunque puede acudir a diversos instrumentos de colaboración²⁷¹, tanto en la Ley 30/2014, de 3 de diciembre,²⁷² como en los Decretos 142/2016, de 2 de agosto,²⁷³ y 24/2007, de 30 de enero²⁷⁴, se encuentran las directrices de actuación administrativa²⁷⁵ necesarias para la cooperación entre el Estado y las CC.AA.

La cooperación es vital para cumplir con lo estipulado en la STJUE y evitar una sanción millonaria debido a que ambas administraciones tienen responsabilidades compartidas en el asunto. La manera idónea sería mediante la ejecución de lo estipulado en el Real Decreto 7/1999, de 23 de abril,²⁷⁶ y la elaboración de un plan conjunto de actuaciones²⁷⁷ que palie los efectos de la sobreexplotación de los acuíferos²⁷⁸. Aunque merece mención la posibilidad de colaboración para la mejora de la conservación de los

²⁶⁹ Ibid 125.

²⁷⁰ Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia 15/1998, de 22 de enero de 1998. Recurso de inconstitucionalidad 2.559/1992, promovido por el Presidente del Gobierno contra determinados preceptos de la Ley 1/1992, de 7 de mayo, de Pesca Fluvial, de Castilla-La Mancha. Disponible en <http://bitly.ws/BorX> [Última consulta el 27 de enero de 2023].

²⁷¹ Como la Conferencia de Presidentes, la Cooperación Multilateral o Sectorial, los Convenios de Cooperación y la Cooperación financiera del Estado entre el Estado y las CC.AA.

²⁷² Vid supra apartado 3, Capítulo III, pp. 55-56.

Ibid 64.

²⁷³ Vid supra apartado 3, Capítulo III, pp. 55-56.

Ibid 79.

²⁷⁴ Vid supra apartado 3, Capítulo III, pp. 55-56.

Ibid 81.

²⁷⁵ Teniendo en cuenta que el Estado está capacitado para realizar actos de ejecución para evitar daños irreparables en el caso de que la ejecución de la CC.AA. sea insuficiente (FJ 4 de la STC núm. 329/1993, de 12 de noviembre), siendo más importante es la preservación de la «*garantía del derecho de todos a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona*».

²⁷⁶ Vid supra apartado 2.2., Capítulo I B), pp 29-30.

Ibid 91.

²⁷⁷ Vid supra apartado 4.3. Capítulo III, pp 62-63.

El plan del Gobierno de España para restaurar la marisma y recuperar el agua para Doñana recoge una nueva depuradora y el cierre de pozos ilegales mientras que la Junta de Andalucía aboga por la creación de un grupo de trabajo científico-técnico para estudiar los impactos de la falta de agua y de las extracciones; sin abordar el problema de los pozos ilegales (que tardan de media en clausurarse tras su denuncia de seis a siete años) lo cual es resulta ineficaz.

Martín-Arroyo, J. (24 de Septiembre de 2022c). *Gobierno y Junta de Andalucía se unen para evitar otra sanción millonaria por el desastre de la gestión del agua en Doñana*. El País. Disponible en <http://bitly.ws/Bous> [Última consulta el 27 de enero de 2023].

²⁷⁸ Ibid 277.

humedales que ofrece el Componente 4 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR). Tanto en su reforma C4.R1²⁷⁹ para la conservación de la biodiversidad terrestre y marina que implica *per se* un régimen de colaboración entre el MITECO y las CC.AA., como en su inversión C4.I2²⁸⁰ para la conservación de la biodiversidad terrestre y marina, que será de un total de 551.600.000€²⁸¹ durante el periodo 2021-2026.

En conclusión, pese a que la cooperación y colaboración entre los poderes públicos es primordial para lograr el respeto al mandato constitucional del artículo 45 CE respecto del Parque Nacional salvando el conflicto competencial, no está siendo eficaz. Esto sucede porque las acciones autonómicas y estatales no atacan de raíz el problema al no actuar ante los pozos ilegales²⁸² y al no aplicar lo estipulado²⁸³ cuando la pérdida de biodiversidad puede llegar a ser irreversible. En definitiva, pese a que el solapamiento de competencias parezca insalvable, la cooperación y colaboración es posible y necesaria²⁸⁴, porque de lo contrario «el futuro de Doñana depende de periodistas, ecologistas y los jueces o fiscales, sobre todo de la UE»²⁸⁵.

²⁷⁹ «Elaboración, tramitación, aprobación y desarrollo del Plan Estratégico del Patrimonio Natural y de la biodiversidad, previsto en la Ley 42/2007 del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, y que actúa como marco de las acciones necesarias para promover la protección y conservación de la biodiversidad terrestre y marina, y la restauración y recuperación de los ecosistemas». En especial en lo relacionado con el Plan de Conservación y Restauración de Humedales, que se focaliza en la Red Natura 2000.

Presidencia del Gobierno. (16 de junio de 2021). *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Componente 4. Conservación y restauración de ecosistemas marinos y terrestres y su biodiversidad*. Gobierno de España. Disponible en <http://bitly.ws/CnN2> [Última consulta el 31 de marzo de 2023].

²⁸⁰ «Se prevé actuar en las siguientes grandes de inversión: conservación de biodiversidad terrestre con actuaciones específicas ligadas a diversos taxones; Mejora de infraestructuras de gestión, difusión y uso público; Corrección de tendidos eléctricos para prevención de mortandad de avifauna; Impulso áreas protegidas y protección especies y hábitats marinos; Recuperación de humedales; Eliminación de especies exóticas invasoras; y centros de rescate CITES y refuerzo TIFIES».

Ibid 279.

²⁸¹ En un mix de bienes intangibles, fixed y capital natural.

Ibid 279.

²⁸² Competencia de la Junta de Andalucía.

Ibid 277.

²⁸³ En especial el artículo 13 de la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales y el Real Decreto-ley 7/1999, de 23 de abril.

²⁸⁴ Como afirma el zoólogo González Sitges «es muy fácil intentar salvar una especie [...] pero es muy difícil salvar un ecosistema».

Horizonte. (15 de julio de 2022). *Las claves de la destrucción del Parque Natural de Doñana: "No se están cumpliendo las leyes"*. [Video]. Cuatro. Disponible en <http://bitly.ws/Boub> [Última consulta el 4 de febrero de 2023].

²⁸⁵ Ibid 251.

4.3. *Análisis del nuevo plan del Gobierno de España para restaurar la marisma y recuperar el agua para Doñana*

En Noviembre de 2022, el Gobierno elaboró un plan²⁸⁶ para restaurar la marisma y recuperar el agua para Doñana cuyo objetivo principal es «detener y revertir esta presión creciente sobre los recursos hídricos²⁸⁷»²⁸⁸, lo que conlleva un ejercicio de responsabilidad por parte de las administraciones y la colaboración de organismos científicos, usuarios y sociedad civil²⁸⁹.

El plan se divide en cinco líneas de actuación, siendo la primera la gestión de los recursos hídricos mediante el cierre de pozos ilegales, la mejora de la gobernanza y la adquisición de terrenos para la recuperación de las masas de agua. La segunda trata la gestión costera y del dominio público marítimo-terrestre que busca la recuperación de la dinámica fluvial natural y la restauración hidrológica forestal²⁹⁰ devolviendo la llegada de aguas del río Guadiamar a las marismas²⁹¹. Aunque según el director general de Parques Naturales de la Junta de Andalucía, el Plan no contempla una de las posibles soluciones, que consistiría en un «trasvase desde la cuenca del río Odiel»²⁹² para reducir la presión sobre las aguas subterráneas de la zona oriental de Huelva.

La tercera línea de actuación busca la conservación y restauración de la biodiversidad asegurando el cumplimiento de las actuaciones de integración de los objetivos de las Directivas de agua y naturaleza²⁹³. Mientras que la cuarta es la mejora del conocimiento mediante el fomento del estudio científico y la mejora del modelo de

²⁸⁶ Ibid 7.

²⁸⁷ Previamente, en el Plan Hidrológico, varias de las masas de agua que forman el acuífero se han clasificado como en mal estado a causa de la sobreexplotación, lo cual justifica el diseño y la ejecución de las medidas necesarias para revertir el estado de explotación de los acuíferos. Aunque es relevante recordar que no son los únicos afectados, la marisma también sufre grandes problemas de erosión.

²⁸⁸ Plan que se presentó en Almonte con la presencia de la ministra para la Transición Ecológica, Teresa Ribera.

Molina, J. (26 de diciembre de 2022). *En busca de un acuerdo político en Doñana*. El Mundo. Disponible en <http://bitly.ws/Bov4> [Última consulta el 29 de enero de 2023].

²⁸⁹ Ibid 7.

²⁹⁰ Siendo uno de los ejemplos el «Proyecto de actuaciones de restauración hidrogeomorfológica y naturalización del tramo final del Arroyo de el Partido para favorecer la recarga natural del acuífero Almonte-Marismas».

²⁹¹ Ibid 288.

²⁹² Ibid 183.

²⁹³ Ibid 7.

funcionamiento de los acuíferos. Por último, la quinta es la recuperación socio-ambiental del medio, para lo cual se convocarán ayudas y se fomentará la actividad sostenible²⁹⁴.

La función principal del plan²⁹⁵ es cumplir con la STJUE para evitar un mayor detrimento de Doñana y una posible multa coercitiva. Por ello, organismos como WWF consideran el plan como un paso adelante al reconocer la urgencia de la restauración hidrológica y de la marisma²⁹⁶. Aunque el Plan deja fuera la zona del Brazo de la Torre, pese a ser de vital importancia por ser un antiguo «conjunto de hábitats acuáticos prioritarios y ecotonos de alto valor»²⁹⁷, a la par que se busca evaluar las necesidades de la zona del caño Guadimar para el año 2027²⁹⁸ lo cual dilata y entorpece la pronta actuación.

El plan no es infalible y necesita la cooperación de la Junta de Andalucía, que es quien ostenta las competencias y la potestad de cierre de las fincas de regadío ilegales y de la ejecución del Plan de la Fresa²⁹⁹. Es ilustrativo que, sobre la proposición de ley³⁰⁰ sobre las zonas de regadío presentada por el Parlamento de Andalucía y analizada por el CSIC³⁰¹, se haya concluido que es necesario reducir las extracciones, intensificar las

²⁹⁴ Ibid 7.

²⁹⁵ Aparte de la salvaguarda y la reversión de los efectos de la sobreexplotación de los acuíferos en el Parque Nacional.

²⁹⁶ WWF. (30 de noviembre de 2022c). *Consideramos un gran paso adelante el nuevo plan del Gobierno de España para restaurar la marisma y recuperar el agua para Doñana*. WWF. Disponible en <http://bitly.ws/BovM> [Última consulta el 29 de enero de 2023].

²⁹⁷ Ibid 251.

²⁹⁸ Mediante un estudio de 16€ millones.

²⁹⁹ Estando el problema, en la falta de consenso sobre el abastecimiento del agua. Cuando como advierte el presidente del Consejo de Participación de Doñana, «los problemas complejos requieren soluciones complejas que nos involucren a todos».

Ibid 288.

³⁰⁰ Parlamento de Andalucía. (9 de febrero de 2022). *El Pleno acepta la toma en consideración de dos proposiciones de ley para mejorar la ordenación de las zonas de regadío del Condado de Huelva*. Parlamento de Andalucía. Disponible en <https://www.parlamentodeandalucia.es/webdinamica/portal-web-parlamento/actualidad/comunicadosdepremsa.do?id=162554> [Última consulta el 10 de abril de 2023]. Sobre la mejora de ordenación de las zonas de regadío del Condado de Huelva en los términos municipales de Almonte, Bonares, Lucena del Puerto, Moguer y Rociana del Condado (Huelva).

³⁰¹ En el Pleno Extraordinario del Consejo de Participación de Doñana, 10 de abril de 2023. CSIC. (10 de abril de 2023). *Doñana en estado crítico: más de la mitad de sus lagunas han desaparecido. El Consejo de Participación de Doñana se reúne para analizar la proposición de ley que pretende ampliar los regadíos legales en la comarca de Doñana*. CSIC. Disponible en <https://www.csic.es/es/actualidad-del-csic/donana-en-estado-critico-mas-de-la-mitad-de-sus-lagunas-han-desaparecido> [Última consulta el 10 de abril de 2023].

evaluaciones, restablecer la gobernanza con voluntad política, atender el desamparo de los agricultores legales y establecer la comisión de trabajo multilateral denominada Doñana 2030³⁰². El CSIC mediante su análisis enfatiza la insuficiencia de las actuaciones propuestas.

En conclusión, puede afirmarse que aunque sea un plan estatal ambicioso y realista³⁰³, llega tarde y sin consenso con la Junta de Andalucía³⁰⁴, a la vez que deja desprotegidas zonas de vital importancia como el Brazo De la Torre o el caño de Guadamar.

4.4. Impacto de un posible cambio de la doctrina constitucional por su repercusión social y económica en relación con el caso de la «Isla de Valdecañas»

Antes de analizar el impacto que tendría un posible cambio de la doctrina constitucional por el caso de la «Isla de Valdecañas» (provincia de Cáceres), conviene contextualizarlo brevemente. En 2007 se dio el visto bueno a la construcción del complejo turístico recalificando los terrenos incluidos en la Red Natura 2000³⁰⁵ como urbanizables³⁰⁶. Lo cual fue llevado por organizaciones ecológicas³⁰⁷ al TSJ de Extremadura, que falló en su favor en 2011 paralizando las obras³⁰⁸. La Junta de Extremadura recurrió la sentencia y «modificó la Ley de Suelo para permitir la urbanización de terrenos protegidos»³⁰⁹.

³⁰² «Tal y como se aprobó en el Consejo de Participación en su momento. Solo así se podrá avanzar de manera rápida y coordinada en la mejora de la gobernanza y la conservación de Doñana y su comarca, despolitizando las decisiones técnicas de gestión y permitiendo el tratamiento no solo respecto a la crítica situación del acuífero, sino también de otros problemas importantes de Doñana, como son la contaminación del agua, la pérdida de valor de Doñana como lugar clave para la reproducción, el paso y la invernada de aves a escala continental, o el intenso sobrepastoreo que está sufriendo por estar las capacidades de carga sobreestimadas para la producción de biomasa que se produce con la precipitación actual».

Ibid 301.

³⁰³ Efeverde. (1 de diciembre de 2022). *Ecologistas cree que el plan del Gobierno para Doñana es "ambicioso y realista"*. EFE: Verde. Disponible en <http://bitly.ws/BotS> [Última consulta el 30 de enero de 2023].

³⁰⁴ Porque las cuestiones del cierre de las fincas de regadío ilegales y de la ejecución del Plan de la Fresa quedarían sin resolver siendo competencia de la Junta.

León, I. (30 de noviembre de 2022). *Compra de fincas y recuperar acuíferos, el plan del Gobierno para 'salvar' Doñana con 356 millones*. El Español. Disponible en <http://bitly.ws/Boui> [Última consulta el 30 de enero de 2023].

³⁰⁵ Vid supra, apartado 1.1., Capítulo I B), pp-18-21.

³⁰⁶ Gálvez Núñez, C. (17 de mayo de 2022). *Las claves de Isla Valdecañas: cronología de casi 15 años*. El Periódico. Extremadura. Disponible en <http://bitly.ws/BotY> [Última consulta el 30 de enero de 2023].

³⁰⁷ Junto a Adenex.

³⁰⁸ Cuando un año antes el complejo había entrado en funcionamiento.

³⁰⁹ Ibid 305.

En 2014 la sentencia fue ratificada por el Tribunal Supremo, a lo que la Junta de Extremadura respondió solicitando un informe pericial independiente de la Estación Biológica de Doñana para determinar la incidencia de la construcción sobre el hábitat, la cual alegó que tenía más «perjuicios medioambientales mantener el complejo que derribarlo parcialmente»³¹⁰. Al final, el TSJ extremeño planteó una cuestión de inconstitucionalidad sobre la reforma de la Ley de Suelo, que el TC apreció. Por lo que en el año 2020, el Tribunal Superior de Justicia ordena la demolición parcial de lo que estaba a medio construir afirmando que el derribo total por su coste sería inviable³¹¹. Un año después, la Junta de Extremadura iniciaría los trámites para el derribo, hasta que en 2022, el Tribunal Supremo obligó a la demolición completa del complejo Isla de Valdecañas (STS 162/2022 de 9 febrero)³¹².

En el año 2023 el caso se encuentra ante el TC³¹³, debido a que a finales de 2022 se admitieron a trámite tres recursos de amparo contra la STS 162/2022 de 9 febrero interpuestos por los propietarios del complejo, la Junta de Extremadura y los Ayuntamientos de El Gordo y Berrocalejo, que alegan una vulneración de los arts. 24.1 y 24.2 CE³¹⁴. Como estipula la nota informativa del Tribunal Constitucional No. 98/2022, «el asunto trasciende del caso concreto porque plantea una cuestión jurídica de relevante y general repercusión social o económica»³¹⁵, pues el caso deja constancia de la suprema importancia de la protección del medioambiente³¹⁶, mereciendo «un examen

³¹⁰ Ibid 305.

³¹¹ Ibid 305.

³¹² Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª). Sentencia núm. 162/2022 de 9 febrero. RJ 2022\823. Disponible en <http://bitly.ws/BosD> [Última consulta el 30 de enero de 2023].

³¹³ Mientras se encuentre el caso ante el TC, se ha ordenado paralizar la destrucción del resort por motivos ambientales.

³¹⁴ «Se alega la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva reconocido en el art. 24.1 de la Constitución y del derecho a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE)».

Tribunal Constitucional. Gabinete del Presidente. (16 de noviembre de 2022b). Nota informativa núm. 98/2022. *El Pleno del Tribunal Constitucional admite a trámite los recursos de amparo interpuestos en relación con el complejo "Isla de Valdecañas"*. Tribunal Constitucional. Secretaría General. Oficina de Prensa. Disponible en <http://bitly.ws/BovG> [Última consulta el 30 de enero de 2023].

³¹⁵ Ibid 313.

³¹⁶ Javier Borrego, abogado de los Ayuntamientos de El Gordo y Berrocalejo, ha dado a conocer que «la admisión de los recursos no es la derrota del ecologismo mediático» sino que precisamente deja constancia de la suprema importancia que tiene para el TC la protección del medioambiente.

Vicario, D. (16 de noviembre de 2022). *Un Tribunal Constitucional dividido frena el derribo total de la Isla de Valdecañas al admitir los recursos de amparo*. El Mundo. Disponible en <http://bitly.ws/BovH> [Última consulta el 30 de enero de 2023].

de la aplicación de las normas»³¹⁷. Por otra parte, desde la organización Ecologistas en Acción se ha afirmado que en caso de que el TC falle en contra del derribo, llevarán el caso ante la justicia europea³¹⁸.

Un cambio de la doctrina constitucional es posible, pues como estipula el Tribunal Constitucional, «el recurso puede [...] aclarar o cambiar su doctrina, como consecuencia de un proceso de reflexión interna» (STC 155/2009, de 25 de junio)³¹⁹ y «trasciende del caso concreto porque plantea una cuestión jurídica de relevante y general repercusión social o económica»³²⁰. Esto significa que el caso de la «Isla de Valdecañas», debido a la cuantía que supone el derribo total del complejo en relación con el detrimento del derecho a disfrutar de un medioambiente adecuado, podría justificar sólo el derribo parcial³²¹ (STC 233/2015, de 5 de noviembre)³²².

Después de haber estudiado ambos supuestos y de haber analizado los preceptos dentro de cada caso concreto, se evidencia que el caso de la «Isla de Valdecañas» no es asimilable al de Doñana. La analogía³²³ no es posible al no haber identidad de razón de la decisión para ambos supuestos, porque la analogía requiere i) de una laguna legal, ii) de igualdad jurídica esencial entre el supuesto previsto y el caso al que se le pretende aplicar la norma y iii) de la inexistencia de una prohibición legal de aplicación de la analogía³²⁴. Al no cumplirse el segundo requisito, no son asimilables. Baso esta afirmación en que, en el caso de Doñana, la viabilidad y el derribo de Matalascañas no es lo que causa el detrimento al Parque Nacional, sino la sobreexplotación de los acuíferos³²⁵ y la falta de aplicación de la ley. De hecho, la actividad cuestionada en el caso del Parque Nacional es ilegal en lo referente a la sobreexplotación de los acuíferos para el abastecimiento de pozos ilegales, una práctica prohibida en la que no operaría, al

³¹⁷ Ibid 316.

³¹⁸ Ibid 316.

³¹⁹ Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia núm. 155/2009, de 25 de junio. Recurso de amparo núm. 7329-2008. Disponible en <http://bitly.ws/Bose> [Última consulta el 31 de enero de 2023].

³²⁰ Ibid 314.

³²¹ En relación con la contraposición entre desarrollo económico y medioambiente.

³²² Ibid 18.

³²³ La analogía es un proceso de integración consistente en la aplicación expansiva de una norma a un caso no previsto sólo si presentan igualdad jurídica esencial, por lo que la clave se encuentra en la identidad de razón de decisión de ambos supuestos o *eadem ratio decidendi*.

Ruiz de Huidobro, J.M. (2018). *Derecho de la persona. Introducción al Derecho Civil*. Dykinson, 2ª ed. Pp. 50-51.

³²⁴ Ibid 323.

³²⁵ En gran parte mediante pozos ilegales.

estar viciada de ilegalidad, el criterio de la repercusión económica. Por el contrario, lo que se discute en el caso de Valdecañas es la repercusión social o económica frente a la medioambiental que supondría el derribo total en lugar del derribo parcial.

En conclusión, pese a que el caso de la «Isla de Valdecañas» sea de incuestionable magnitud³²⁶ e importancia al tener la potestad de aclarar o cambiar la doctrina constitucional, especialmente a efectos del estudio de la dicotomía entre desarrollo económico y medioambiente³²⁷, no es asimilable al caso del Parque Nacional, para el que existe una STJUE. Porque lo que se discute en el caso de Doñana, que es la sobreexplotación de los acuíferos para Matalascañas y para el regadío ilegal, no se justifica con el criterio económico.

4.5. Comentario a la viabilidad de la solicitud de un estado de alarma en función del art.4 de la Ley Orgánica de los Estados de Alarma, Excepción y Sitio

El estado de alarma³²⁸ recogido en el artículo 116 CE y regulado en los artículos 4 a 12 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los Estados de Alarma, Excepción y Sitio³²⁹, tiene como fin último el de proteger a la sociedad frente a un conjunto de riesgos procedentes de hechos naturales³³⁰. Esta protección de la alteración grave de la normalidad recoge catástrofes, calamidades o desgracias públicas³³¹, entre lo que se encontraría la situación actual del Parque Nacional de Doñana. Entre las medidas que se contemplan cabe la intervención y ocupación transitoria de explotaciones de locales de

³²⁶ Aun así, es un caso a estudiar no exento de polémica, debido a que se ha desvelado la intención de cinco magistrados de formular voto particular respecto de la decisión de admisión, siendo los mismos: «Juan Antonio Xiol Ríos, Ricardo Enríquez Sancho, María Luisa Balaguer Callejón, Ramón Sáez Valcárcel e Inmaculada Montalbán Huertas».

Ibid 314.

³²⁷ Este conflicto entre medioambiente y desarrollo económico es «inexplicable como no sea por un sacrificio de lo medioambiental en beneficio del desarrollo económico carente de la necesaria cobertura legal, lo que revela el carácter simbólico con que la propia Administración competente consideró la norma medioambiental».

Ibid 196.

³²⁸ El estado de alarma ya se había declarado en España en el año 2010 por una huelga de controladores aéreos y en el año 2020, debido a la crisis sanitaria provocada por la pandemia de la COVID-19.

Ibid 13.

³²⁹ Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio. Disponible en <http://bitly.ws/BopZ> [Última consulta el 12 de enero de 2023].

³³⁰ Careciendo todos ellos de motivación política.

³³¹ Ibid 13.

cualquier naturaleza³³² y las requisas temporales de todo tipo de bienes, por lo que se podría intervenir y frenar la sobreexplotación de los acuíferos para lograr una mejora de la situación.

Antes de analizar si en el caso concreto es una opción factible hay que tener en cuenta que el estado de alarma no supone supresión alguna de derechos fundamentales, pero sí que puede restringir algunas libertades³³³. Lo que verdaderamente implica la declaración es una puesta de las autoridades civiles del territorio afectado bajo las órdenes de la autoridad competente, bien el Gobierno, bien el Presidente de la CC.AA. de Andalucía (STC 133/1990 de 19 de julio)³³⁴.

La solicitud y declaración de un estado de alarma en función del art.4 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, es formalmente coherente al tratar la «protección del medioambiente»³³⁵. Mas su viabilidad es de última ratio, es decir, deben de haberse agotado el resto de medidas como la declaración del estado de emergencia del Parque Nacional recogida en el artículo 13³³⁶ de su ley regulatoria. No sólo a causa de la gravosidad de la medida, sino también porque con el decreto del último estado de alarma y sus prórrogas³³⁷ se han puesto de manifiesto «deficiencias o insuficiencias en determinados aspectos que en el momento de la elaboración de la norma no fueron percibidas»³³⁸, lo que provocó su inconstitucionalidad (SSTC 148/2021, de 14 de julio

³³² Con la excepción de los domicilios privados.

³³³ Pascua Mateo, F. (2003). *Sinopsis artículo 116. Constitución Española*. Congreso de los Diputados. Disponible en <http://bitly.ws/Bovr> [Última consulta el 28 de octubre de 2023].

³³⁴ Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia 133/1990, de 19 de julio de 1990. Recurso de inconstitucionalidad núm. 355/1985 y conflicto de competencia núm. 1694/1989 (acumulados). Disponible en <http://bitly.ws/BorL> [Última consulta el 28 de enero de 2023].

³³⁵ Solozábal Echavarría, J.J. (2020). Algunas consideraciones constitucionales sobre el estado de alarma. Biglino Campos, P.; Durán Alba, F. *Los Efectos Horizontales de la COVID sobre el sistema constitucional*, Colección Obras colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza. Disponible en <http://bitly.ws/CgoB> [Última consulta el 29 de marzo de 2023]

³³⁶ Vid supra apartado 3, Capítulo I B), pp.31-33.

Lo que implica el impedimento de daños irreparables en caso de catástrofe medioambiental, mediando acción estatal y salvando el conflicto competencial.

Ibid 64.

³³⁷ A causa de la COVID-19 en marzo de 2020.

³³⁸ Ibid 334.

de 2021³³⁹, y 183/2021, de 27 de octubre de 2021³⁴⁰). Estos últimos acontecimientos han rodeado a esta figura de incertidumbre sobre su uso³⁴¹, lo que hace su declaración poco probable.

En conclusión, debido en primer lugar a la gravosidad de la medida y en segundo lugar a la poca probabilidad de que se lleve a cabo³⁴², la declaración sería considerada como última ratio. Aun así, conviene remarcar que esta anomalía lícita sería una opción constitucionalmente viable para acabar con el detrimento del Parque Nacional de Doñana al conseguir mediante la ocupación transitoria de la explotación de los acuíferos para el abastecimiento de los pozos ilegales y de Matalascañas, frenar la sobreexplotación.

3. CONCLUSIONES

Una vez analizada la protección del medioambiente en la Constitución Española (art. 45 CE), el marco regulatorio dentro del que se incardina el Parque Nacional de Doñana, el reparto de competencias en materia medioambiental —con el consecuente conflicto competencial positivo entre la AGE, concretamente el MITECO, y la Junta de Andalucía— y la situación detrimental del Parque Nacional, cabe concluir lo siguiente:

- I. Una vez clarificado el concepto de un medioambiente adecuado, se ha probado el incumplimiento del artículo 45 CE por parte de los poderes públicos respecto del Parque Nacional de Doñana, al no haber velado por la utilización racional de sus recursos naturales. Esto se acredita en el seno de la Ley 30/2014, de 3 de

³³⁹ Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia núm. 148/2021, de 14 de julio de 2021. Recurso de inconstitucionalidad 2054-2020. Disponible en <http://bitly.ws/Cjgg> [Última consulta el 30 de marzo de 2023].

³⁴⁰ Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia núm. 183/2021, de 27 de octubre de 2021. Recurso de inconstitucionalidad 5342-2020. Disponible en <http://bitly.ws/Cjgk> [Última consulta el 30 de marzo de 2023].

³⁴¹ Llegando al punto tal en el que no se declaró para la erupción del volcán de Cumbre Vieja en la isla de la Palma, cuando hubiera sido una medida idónea. Brunet, J.M. (1 de octubre de 2021). *La comunidad jurídica se pregunta si ahora hay que declarar el estado de excepción en La Palma*. El País. Disponible en <http://bitly.ws/Cjhr> [Última consulta el 30 de marzo de 2023].

³⁴² Este instrumento sólo ha sido usado en dos ocasiones y parece cuestionable que (aunque la urgencia sea indiscutible) sea la vía idónea para solventar una situación que lleva años en constante detrimento y para la cual la regulación ya contempla soluciones (art. 13 Ley 30/2014, de 3 de diciembre, y Real Decreto-ley 7/1999).

diciembre, del Real Decreto-ley 7/1999 (especialmente en sus puntos 5 y 7 del Anexo) y de la STJUE, al evidenciar que Doñana sufre por el «incumplimiento sistemático de las leyes y de las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea»³⁴³, lo que ha derivado en una catástrofe medioambiental.

- II. Al analizar el conflicto competencial positivo resultante de la gestión y ejecución del Parque Nacional de Doñana, se ha certificado que se deriva de la excepción de exclusividad de competencia de ejecución de las CC.AA. de los actos precisos para evitar daños irreparables. Lo que ha creado una suerte de competencia compartida entre la Junta de Andalucía y la AGE.
- III. La sobreexplotación de los acuíferos tanto por su uso para el riego como para el turismo (en especial por Matalascañas) ha sido reafirmada por la Estación Biológica de Doñana –CSIC como causa material del detrimento que asola al Parque Nacional de Doñana. Aunque los poderes públicos mediante su inacción o insuficiente intervención han exacerbado la situación al no haber cumplido con lo estipulado en la ley.
- IV. No parece que el reconocimiento de personalidad jurídica al Parque Nacional sea la solución debido a la falta de desarrollo legislativo y a la incertidumbre que rodea al término al estar asociado con un ecosistema. En todo caso, conviene recordar que la situación no se ha dado debido a riesgos naturales, sino a la actividad humana porque el «ordenamiento jurídico aplicable hasta el momento no ha sido capaz de prevenir, controlar o eliminar los riesgos provocados por el hombre»³⁴⁴. Lo que pone de relieve la necesidad del respeto a la regulación actual por los poderes públicos y no necesariamente de nuevos instrumentos jurídicos.
- V. La tenue cooperación y colaboración entre los poderes públicos para lograr la salvaguarda del Parque Nacional de Doñana y el respeto al mandato constitucional, salvando el conflicto positivo competencial, no está siendo una

³⁴³ Ibid 203.

³⁴⁴ Ibid 257.

solución eficaz. Resulta infructífero porque las acciones autonómicas y estatales no atacan de raíz el problema al no actuar ante los pozos ilegales³⁴⁵ y al no aplicar lo estipulado en las disposiciones³⁴⁶, cuando la pérdida de biodiversidad puede llegar a ser irreversible. Aunque el enfoque por el que se ha optado haga parecer insalvable el solapamiento de competencias, la cooperación y colaboración es posible y necesaria³⁴⁷.

- VI. Al analizar si el nuevo plan del Gobierno de España para restaurar la marisma y recuperar el agua para Doñana cumple con las pretensiones de la Comisión Europea se ha llegado a la conclusión de que el Plan llega tarde y sin consenso por parte de la Junta de Andalucía³⁴⁸. Aparte, se dejan desprotegidas zonas de vital importancia como el Brazo De la Torre o el caño de Guadamar. No se palian los efectos de la sobreexplotación de los acuíferos ni se cumple con la STJUE, luego no hay garantía de evitar la posible multa coercitiva del TJUE.
- VII. Independientemente de la incuestionable magnitud e importancia del caso de la «Isla de Valdecañas», especialmente a efectos del estudio de la dicotomía entre desarrollo económico y medioambiente³⁴⁹, no es asimilable al caso del Parque Nacional de Doñana, porque lo que aquí se discute es el regadío ilegal, lo cual no se justifica con el criterio económico.
- VIII. Debido en primer lugar a la gravosidad de la medida y en segundo lugar a la poca probabilidad de que se lleve a cabo³⁵⁰, la declaración de estado de alarma

³⁴⁵ Competencia de la Junta de Andalucía.

Ibid 271.

³⁴⁶ En especial el artículo 13 de la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales y el Real Decreto-ley 7/1999, de 23 de abril.

³⁴⁷ Como afirma el zoólogo González Sitges «es muy fácil intentar salvar una especie [...] pero es muy difícil salvar un ecosistema».

Ibid 284.

³⁴⁸ Porque las cuestiones del cierre de las fincas de regadío ilegales y de la ejecución del Plan de la Fresa quedarían sin resolver siendo competencia de la Junta.

Ibid 303.

³⁴⁹ Este conflicto entre medioambiente y desarrollo económico es «inexplicable como no sea por un sacrificio de lo medioambiental en beneficio del desarrollo económico carente de la necesaria cobertura legal, lo que revela el carácter simbólico con que la propia Administración competente consideró la norma medioambiental».

Ibid 196.

³⁵⁰ Este instrumento sólo ha sido usado en dos ocasiones y parece cuestionable que (aunque la urgencia sea indiscutible) sea la vía idónea para solventar una situación que lleva años en constante detrimento y

sería considerada como última ratio frente a otras como la aplicación del artículo 13 de la Ley de Parques Nacionales o del Real Decreto-ley 7/1999. Aunque insólito, sería una opción viable para frenar el detrimento del Parque Nacional de Doñana al conseguir mediante la ocupación transitoria de la explotación de los acuíferos para el abastecimiento de los pozos ilegales y de Matalascañas, acabar con la sobreexplotación.

El Parque Nacional de Doñana sufre un detrimento sin igual que se ha manifestado en la extinción de sus humedales debido a la sobreexplotación de sus acuíferos para el turismo y el regadío. Esta situación se ha exacerbado a causa de la inacción de los poderes públicos influenciada por el conflicto positivo de competencias entre la administración estatal y la autonómica de la Junta de Andalucía, lo que ha devenido en un incumplimiento tanto de su regulación específica como del mandato constitucional del artículo 45 CE, como ha quedado probado a lo largo de este trabajo.

Tras años de incumplimientos por parte de los poderes públicos, se ha demostrado que lo que hace falta es un plan de acción que cumpla de manera íntegra con las directivas comunitarias salvando el conflicto competencial. De no ser así, la vía europea sería la única solución para frenar el detrimento del espacio de la Red Natura 2000, suponiendo una segunda condena al Reino de España que conllevaría una cuantiosa multa coercitiva. Con todo, queda demostrado que el caso del Parque Nacional de Doñana es paradigmático del incumplimiento del mandato constitucional de disponer de un derecho medioambiental adecuado.

para la cual la regulación ya contempla soluciones (art. 13 Ley 30/2014, de 3 de diciembre, y Real Decreto-ley 7/1999).

4. BIBLIOGRAFÍA

4.1. Instrumentos normativos

Tratados

Tratado de la Unión Europea y Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Versiones consolidadas. DOUE. núm. 83, de 30 de marzo de 2010, pp. 1 a 388 (388 págs.) Disponible en <http://bitly.ws/Bopx> [Última consulta el 31 de octubre de 2022].

Constituciones

Constitución española (BOE núm.311, de 29 de diciembre de 1978). Disponible en <http://bitly.ws/spWK> [Última consulta el 18 de octubre de 2022].

Constitución de Portugal. (2 de abril de 1976). Disponible en <http://bitly.ws/Bot6> [Última consulta el 9 de noviembre de 2022].

Ley Fundamental de la República Federal de Alemania. (23 de mayo de 1949). Disponible en <http://bitly.ws/Bot5> [Última consulta el 9 de noviembre de 2022].

Directivas

Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas. Disponible en <http://bitly.ws/BopM> [Última consulta el 23 de octubre de 2022].

Directiva 2013/64/UE del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por la que se modifican las Directivas 91/271/CEE y 1999/74/CE del Consejo y las Directivas 2000/60/CE, 2006/7/CE, 2006/25/CE y 2011/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo como consecuencia de la modificación del estatuto de Mayotte respecto de la Unión Europea. Disponible en <http://bitly.ws/BopR> [Última consulta el 23 de octubre de 2022].

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. Disponible en <http://bitly.ws/BopV> [Última consulta el 23 de octubre de 2022].

Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres. Disponible en <http://bitly.ws/Bt9e> [Última consulta el 10 de marzo de 2022].

Leyes Orgánicas

Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio. Disponible en <http://bitly.ws/BopZ> [Última consulta el 12 de enero de 2023].

Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. Disponible en <http://bitly.ws/Boq4> [Última consulta el 26 de enero de 2023].

Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. Disponible en <http://bitly.ws/Boq8> [Última consulta el 2 de enero de 2023].

Leyes

Ley 91/1978, de 28 de diciembre (Jefatura del Estado), del Parque Nacional de Doñana. (BOE, nº11, de 12 de enero de 1979). Disponible en <http://bitly.ws/Boqa> [Última consulta el 18 de octubre de 2022].

Ley 15/1980, de 22 de abril, de creación del Consejo de Seguridad Nuclear. Disponible en <http://bitly.ws/Boqd> [Última consulta el 9 de noviembre de 2022].

Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas. Disponible en <http://bitly.ws/Boqg> [Última consulta el 9 de noviembre de 2022].

Ley 8/1999, de 27 de octubre, del Espacio Natural de Doñana. Disponible en <http://bitly.ws/Boqi> [Última consulta el 3 de enero de 2023].

Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido. Disponible en <http://bitly.ws/Boqn> [Última consulta el 9 de noviembre de 2022].

Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero. Disponible en <http://bitly.ws/Boqq> [Última consulta el 9 de noviembre de 2022].

Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE). Disponible en <http://bitly.ws/Boqs> [Última consulta el 31 de octubre de 2022].

Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental. Disponible en <http://bitly.ws/Boqy> [Última consulta el 16 de noviembre de 2022].

Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera. Disponible en <http://bitly.ws/BoqB> [Última consulta el 9 de noviembre de 2022].

Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. Disponible en <http://bitly.ws/BoqE> [Última consulta el 9 de noviembre de 2022].

Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados. Disponible en <http://bitly.ws/BoqG> [Última consulta el 9 de noviembre de 2022].

Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. Disponible en <http://bitly.ws/BoqI> [Última consulta el 9 de noviembre de 2022].

Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales. Disponible en <http://bitly.ws/BoqJ> [Última consulta el 18 de octubre de 2022].

Iniciativa Legislativa Popular

Proposición de Ley para el reconocimiento de personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su cuenca. (620/000007). (Cong. Diputados, Serie B, núm. 208

Núm. exp. 120/000009). Disponible en <http://bitly.ws/BorC> [Última consulta el 26 de enero de 2023].

Reales Decretos

Real Decreto 1803/1999, de 26 de noviembre, por el que se aprueba el plan director de la red de parques nacionales. Disponible en <http://bitly.ws/BoqK> [Última consulta el 12 de enero de 2023].

Real Decreto 712/2006, de 9 de junio, por el que se amplían las funciones y servicios de la Administración del Estado traspasados a la Comunidad Autónoma de Andalucía, en materia de Conservación de la Naturaleza (Parques Nacionales de Doñana y Sierra Nevada). Disponible en <http://bitly.ws/BoqN> [Última consulta el 8 de enero de 2023].

Real Decreto 1/2016, de 8 de enero, por el que se aprueba la revisión de los Planes Hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura y Júcar, y de la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Oriental, Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana y Ebro. Disponible en <http://bitly.ws/BoqR> [Última consulta el 20 de octubre de 2022].

Real Decreto 389/2016, de 22 de octubre, por el que se aprueba el Plan Director de la Red de Parques Nacionales. Disponible en <http://bitly.ws/BoqU> [Última consulta el 12 de enero de 2023].

Reales Decretos-Ley

Real Decreto-ley 7/1999, de 23 de abril, por el que se aprueban y declaran de interés general las obras de regeneración hídrica incluidas en el conjunto de actuaciones «Doñana 2005». Disponible en <http://bitly.ws/Bor2> [Última consulta el 4 de febrero de 2023].

Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas. Disponible en <http://bitly.ws/Bor5> [Última consulta el 9 de noviembre de 2022].

Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación. Disponible en <http://bitly.ws/BorA> [Última consulta el 9 de noviembre de 2022].

Decretos

Decreto 2412/1969, de 16 de octubre, de creación del Parque Nacional de Doñana. (BOE, nº 257, de 27 de octubre de 1969). Disponible en <http://bitly.ws/BopA> [Última consulta el 18 de octubre de 2022].

Decretos de la Junta de Andalucía

Decreto 24/2007, de 30 de enero, por el que se declara el Espacio Natural de Sierra Nevada y se regulan los órganos de gestión y participación de los Espacios Naturales de Doñana y de Sierra Nevada. Boletín número 25 de 02/02/2007. Disponible en <http://bitly.ws/wQuU> [Última consulta el 8 de enero de 2023].

Decreto 142/2016, de 2 de agosto, de la Junta de Andalucía. Plan Rector de Uso y Gestión - PRUG. Boletín número 185 de 26/09/2016. Disponible en <http://bitly.ws/BopE> [Última consulta el 8 de enero de 2023].

Decreto 178/2014, de 16 de diciembre, por el que se aprueba definitivamente el Plan Especial de Ordenación de las zonas de regadío ubicadas al norte de la Corona Forestal de Doñana en los términos municipales de Almonte, Bonares, Lucena del Puerto, Moguer y Rociana del Condado (Huelva), y el programa de medidas complementarias a dicho Plan. Disponible en <http://bitly.ws/BopF> [Última consulta el 19 de enero de 2023].

Resoluciones

Resolución de 6 de febrero de 2004, de ampliación del Parque Nacional de Doñana. (BOE, nº 47, de 24 de febrero de 2004). Disponible en <http://bitly.ws/BorD> [Última consulta el 18 de octubre de 2022].

4.2. Jurisprudencia

Tribunal de Justicia de la Unión Europea

Sentencia del Tribunal de Justicia de 2 de agosto de 1993. Comisión de las Comunidades Europeas contra Reino de España. Asunto C-355/90. Disponible en <http://bitly.ws/Bt8D> [Última consulta el 10 de marzo de 2023].

Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Sexta) de 13 de junio de 2002. Comisión de las Comunidades Europeas contra Irlanda. Asunto C-117/00. Disponible en <http://bitly.ws/Bt8G> [Última consulta el 10 de marzo de 2023].

Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda) de 20 de octubre de 2005. Comisión de las Comunidades Europeas contra Reino Unido de Gran Bretaña y de Irlanda del Norte. Asunto C-6/04. Disponible en <http://bitly.ws/Bt8v> [Última consulta el 10 de marzo de 2023].

Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Cuarta) de 24 de noviembre de 2011. Comisión Europea contra Reino de España. Asunto C-404/09. Disponible en <http://bitly.ws/Bt8e> [Última consulta el 10 de marzo de 2023].

Recurso interpuesto el 22 de julio de 2019 – Comisión Europea / Reino de España. (Asunto C-559/19). Disponible en <http://bitly.ws/BosS> [Última consulta el 18 de octubre de 2022].

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Primera). Caso Land Nordrhein-Westfalen. C-535/18. Sentencia de 28 de mayo de 2020, Disponible en <http://bitly.ws/BosT> [Última consulta el 22 de enero de 2023].

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Sexta). Caso WWF Italia Onlus y otros, C-411/19. Sentencia de 16 de julio de 2020. Disponible en <http://bitly.ws/BosW> [Última consulta el 22 de enero de 2023].

Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Primera) de 24 de junio de 2021, de la Comisión Europea contra el Reino de España. Asunto C-559/19. Disponible en <http://bitly.ws/BosZ> [Última consulta el 18 de octubre de 2022].

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Segunda). Caso Association France Nature Environnement contra varios. Asunto C-525/20. Sentencia de 5 mayo 2022. Disponible en <http://bitly.ws/Bot2> [Última consulta el 13 de enero de 2023].

Tribunal Constitucional

Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia núm. 32/1983 de 28 abril. RTC 1983\32. Disponible en <http://bitly.ws/Boom> [Última consulta el 24 de octubre de 2022].

Tribunal Constitucional en su Sentencia del Pleno STC núm. 15/1989, de 26 de enero. Recursos de inconstitucionalidad 728, 731 y 735/1984 (acumulados). Disponible en <http://bitly.ws/BorF> [Última consulta el 23 de noviembre de 2022].

Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia 170/1989, de 19 de octubre. Recurso de inconstitucionalidad 404/1985. Promovido por 50 Diputados contra la Ley de la Comunidad Autónoma de Madrid 1/1985, de 23 de enero, del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares. Disponible en <http://bitly.ws/BorI> [Última consulta el 31 de diciembre de 2022].

Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia 133/1990, de 19 de julio de 1990. Recurso de inconstitucionalidad núm. 355/1985 y conflicto de competencia núm. 1694/1989 (acumulados). Disponible en <http://bitly.ws/BorL> [Última consulta el 28 de enero de 2023].

Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia 37/1992, de 23 de marzo. Rec Conflicto negativo de competencia 699/1986. Disponible en <http://bitly.ws/BtMt> [Última consulta el 10 de marzo de 2023].

Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia 329/1993, de 12 de noviembre de 1993. Conflicto positivo de competencia 74/1986. Promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, en relación con los arts. 5 y 6, apartado 5.º, del Real Decreto 1.613/1985, de 1 de agosto, por el que se

modifica parcialmente el Decreto 833/1975, de 6 de febrero, y se establecen nuevas normas de calidad del aire en lo referente a contaminación por dióxido de azufre y partículas en suspensión. Disponible en <http://bitly.ws/BorN> [Última consulta el 2 de enero de 2023].

Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia 102/1995, de 26 de junio de 1995. Recursos de inconstitucionalidad 1.220/1989, 1.232/1989, 1.238/1989, 1.239/1989, 1.260/1989 y 1.268/1989 (acumulados); conflictos positivos de competencia 95/1990, 163/1990, 170/1990, 172/1990 y 209/1990 (acumulados); y conflictos positivos de competencia 162/1990, 210/1990 y 1.938/1990 (acumulados). Disponible en <http://bitly.ws/BorR> [Última consulta el 8 de noviembre de 2022].

Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia 156/1995, de 26 de octubre de 1995. Recurso de inconstitucionalidad 2.145/1989. En relación con determinados preceptos de la Ley del Parlamento Vasco 5/1989, de 6 de julio, de Protección y Ordenación de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai. Disponible en <http://bitly.ws/BorS> [Última consulta el 1 de enero de 2023].

Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia del Pleno STC núm. 61/1997, de 20 de marzo. Recursos de inconstitucionalidad 2.477/1990, 2.479/1990, 2.481/1990, 2.486/1990, 2.487/1990 y 2.488/1990 (acumulados). Disponible en <http://bitly.ws/BorV> [Última consulta el 23 de noviembre de 2022].

Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia 15/1998, de 22 de enero de 1998. Recurso de inconstitucionalidad 2.559/1992, promovido por el Presidente del Gobierno contra determinados preceptos de la Ley 1/1992, de 7 de mayo, de Pesca Fluvial, de Castilla-La Mancha. Disponible en <http://bitly.ws/BorX> [Última consulta el 27 de enero de 2023].

Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia núm. 306/2000, de 12 de diciembre de 2000. Conflictos positivos de competencia acumulados 2985/94 y 2999/94. Disponible en <http://bitly.ws/Bos3> [Última consulta el 8 de noviembre de 2022].

Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia núm. 126/2002 de 23 mayo. Conflictos positivos de competencias entre el Estado y las CC.AA., RTC 2002\126. Disponible en <http://bitly.ws/Bos5> [Última consulta el 16 de noviembre de 2022].

Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia núm. 194/2004, de 4 de noviembre de 2004. Recurso de inconstitucionalidad 460/1998, 469/1998 y 483/1998 (acumulados). Formulados por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, las Cortes de Aragón y la Diputación General de Aragón respecto de la Ley 41/1997, de 5 de noviembre, por la que se modifica la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres. Competencias sobre medio ambiente y espacios naturales protegidos: Organización y gestión de los parques nacionales; planificación y financiación (STC 102/1995). Nulidad e interpretación de preceptos estatales. Voto particular. Disponible en <http://bitly.ws/Bos6> [Última consulta el 31 de diciembre de 2022].

Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia núm. 33/2005, de 17 de febrero de 2005. Conflicto positivo de competencia 2231/1996. Promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña frente al Real Decreto 2200/1995, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la infraestructura para la calidad y la seguridad industrial, y frente al Real Decreto 85/1996, de 26 de enero, por el que se establecen normas para la aplicación del Reglamento (CEE) 1836/93, del Consejo, de 29 de junio, por el que se permite que las empresas del sector industrial se adhieran con carácter voluntario a un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales. Competencia sobre medio ambiente y Derecho comunitario europeo: entidades encargadas de la acreditación de verificadores medioambientales en el sistema de ecoauditoría. Voto particular. Disponible en <http://bitly.ws/Bos8> [Última consulta el 1 de enero de 2023].

Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia núm. 101/2005, de 20 de abril. Conflicto positivo de competencia núm. 2287-2000, planteado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, representado por la Letrada de la misma,

contra los arts. 1, 2 y 3 y diversos preceptos del anexo del Real Decreto 1803/1999, de 26 de noviembre, por el que se aprueba el Plan director de la red de parques nacionales. Disponible en <http://bitly.ws/Bosa> [Última consulta el 13 de enero de 2023].

Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia núm. 331/2005, de 15 de diciembre de 2005. Recurso de inconstitucionalidad 368-2000. Interpuesto por el Presidente del Gobierno frente a la Ley del Parlamento de Andalucía 8/1999, de 27 de octubre, del espacio natural de Doñana. Competencias sobre medio ambiente y espacios naturales protegidos: espacio natural de una Comunidad Autónoma que incluye un parque nacional (STC 194/2004); atribución de competencias irrenunciables a un consejo de participación. Inconstitucionalidad parcial de preceptos autonómicos. Voto particular. Disponible en <http://bitly.ws/Bosc> [Última consulta el 3 de enero de 2023].

Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia núm. 155/2009, de 25 de junio. Recurso de amparo núm. 7329-2008. Disponible en <http://bitly.ws/Bose> [Última consulta el 31 de enero de 2023].

Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia núm. 30/2011, de 16 marzo. RTC 2011\30. Recurso de inconstitucionalidad 5120-2007. Interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. Competencias en materia de aguas: nulidad de la disposición estatutaria que atribuye a Andalucía competencias exclusivas sobre las aguas de la cuenca hidrográfica del Guadalquivir que transcurren por su territorio y no afectan a otra Comunidad Autónoma. Disponible en <http://bitly.ws/Bosh> [Última consulta el 13 de enero de 2023].

Tribunal Constitucional (Sala Segunda). Sentencia núm. 20/2014, 10 de febrero. Recurso 2511-2011. Disponible en <http://bitly.ws/BBsJ> [Última consulta el 8 de noviembre de 2022].

Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia núm. 233/2015, de 5 de noviembre de 2015. Recurso de inconstitucionalidad 5012-2013. Disponible en <http://bitly.ws/Bosj> [Última consulta el 8 de noviembre de 2022].

Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia núm. 109/2017, de 21 de septiembre. Recurso de inconstitucionalidad 2540-2017 interpuesto por el Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno, contra los artículos 9.4, 26.2 y 33.1 a) de la Ley del Parlamento de las Illes Balears 12/2016, de 17 de agosto, de evaluación ambiental de las Illes Balears. Disponible en <http://bitly.ws/Bosn> [Última consulta el 1 de enero de 2023].

Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia núm. 118/2017, de 19 de octubre de 2017. Recurso de inconstitucionalidad 2143-2016. Interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía frente a los apartados tercero a octavo de la disposición adicional sexta de la Ley 21/2015, de 20 de julio, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes. Competencias sobre montes y medio ambiente: nulidad parcial de la regulación legal de los caminos naturales, interpretación conforme de la habilitación para la construcción de dichos caminos. Voto particular. Disponible en <http://bitly.ws/Bosq> [Última consulta el 1 de enero de 2023].

Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia núm. 148/2021, de 14 de julio de 2021. Recurso de inconstitucionalidad 2054-2020. Disponible en <http://bitly.ws/Cjgg> [Última consulta el 30 de marzo de 2023].

Tribunal Constitucional (Pleno). Sentencia núm. 183/2021, de 27 de octubre de 2021. Recurso de inconstitucionalidad 5342-2020. Disponible en <http://bitly.ws/Cjgk> [Última consulta el 30 de marzo de 2023].

Tribunal Supremo

Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª). Sentencia de 18 abril 2007. RJ 2007\3684. Disponible en <http://bitly.ws/Bost> [Última consulta el 13 de enero de 2023].

Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección5ª). Sentencia de 30 septiembre 2011. RJ 2012\1042. Disponible en <http://bitly.ws/Bosv> [Última consulta el 24 de octubre de 2022].

Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección5ª). Sentencia de 29 marzo 2012. RJ 2012\5623. Disponible en <http://bitly.ws/Bosy> [Última consulta el 24 de octubre de 2022].

Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección5ª). Sentencia de 8 junio 2012. RJ 2012\8870. Disponible en <http://bitly.ws/Bosz> [Última consulta el 16 de noviembre de 2022].

Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección5ª). Sentencia núm. 830/2020 de 22 junio. RJ 2020\2583. Disponible en <http://bitly.ws/BosA> [Última consulta el 1 de enero de 2023].

Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5. Sentencia STS 2282/2021 del Tribunal Supremo, de 2 de junio de 2021. Disponible en <http://bitly.ws/BosB> [Última consulta el 19 de enero de 2023].

Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección5ª). Sentencia núm. 162/2022 de 9 febrero. RJ 2022\823. Disponible en <http://bitly.ws/BosD> [Última consulta el 30 de enero de 2023].

Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección5ª). Auto de 8 de abril de 2022. RJ 2022\2098. Disponible en <http://bitly.ws/BosH> [Última consulta el 30 de enero de 2023].

Tribunal Superior de Justicia de Andalucía

Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Sevilla) (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3). Sentencia núm. 1106/2018 de 21 de noviembre de 2018. RJ 65/2017. Disponible en <http://bitly.ws/BosN> [Última consulta el 3 de enero de 2023].

Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª). Sentencia núm. 526/2022 de 23 marzo. JUR 2022\263080 Disponible en <http://bitly.ws/BosP> [Última consulta el 19 de enero de 2023].

4.3. Bibliografía

Aguilera, H., y Moreno, L. (2019). Lecciones aprendidas de la degradación de un humedal semiárido. Parque Nacional de las Tablas de Daimiel. *Boletín Geológico y Minero*, 130 (4): 711-728. Disponible en <http://bitly.ws/CgnZ> [Última consulta el 29 de marzo de 2023].

Alcalde, S. (21 de marzo de 2022). *El regadío seca Doñana*. National Geographic. Disponible en <http://bitly.ws/Botg> [Última consulta el 18 de enero de 2023].

Alhambra, M. (2016). Los contrastes sociopolíticos del agua. Encrucijadas. *Revista Crítica de Ciencias Sociales*.| Vol.11, 2016, a1102.

Álvarez Vélez, M. I. (coord.). (2022). *Compendio de Derecho Constitucional*. Tirant lo Blanch. 1a ed., Valencia.

Bea Martínez, M., Fernández Lop, A., Gil, T. & Seiz, R. (2020). *El robo del agua. Cuatro ejemplos flagrantes del saqueo hídrico en España*. WWF. Disponible en <http://bitly.ws/Boti> [Última consulta el 18 de enero de 2023].

Blasco Hedó, E. (19 de marzo de 2019). Jurisprudencia al día. Andalucía. Parque Nacional de Doñana. Competencias. *Actualidad Jurídica Ambiental*. Disponible en <http://bitly.ws/Botj> [Última consulta el 17 de enero de 2023].

—. (2021). Actualidad Jurídica Ambiental. Recopilación mensual Núm., Sección 5, Ponente: Wenceslao Francisco Olea Godoy). *Actualidad Jurídica Ambiental*, 114, 217–220. Disponible en <http://bitly.ws/Botk> [Última consulta el 20 de octubre de 2022].

- . (24 de noviembre de 2022). Jurisprudencia al día. Andalucía. Doñana. Acuíferos. *Actualidad Jurídica Ambiental*. Disponible en <http://bitly.ws/Botr> [Última consulta el 18 de enero de 2023].
- Brunet, J.M. (1 de octubre de 2021). *La comunidad jurídica se pregunta si ahora hay que declarar el estado de excepción en La Palma*. El País. Disponible en <http://bitly.ws/Cjhr> [Última consulta el 30 de marzo de 2023].
- Cabello Martínez, G. (2012). La aplicación del principio de no regresión en relación con el suelo verde urbano. *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación* num. 25/2012. BIB\2012\1302. Editorial Aranzadi, S.A.U. Disponible en <http://bitly.ws/Bott> [Última consulta el 24 de octubre de 2022].
- Carmona, J. y Flores, P. (2020). Doñana y el estuario del río Guadalquivir. Análisis de WWF España sobre sus problemas naturales. *WWF*. Disponible en <http://bitly.ws/Botw> [Última consulta el 18 de enero de 2023].
- Caro, R. (25 de octubre de 2022). *Castroviejo: "Doñana se seca no por el clima sino por el incumplimiento de la ley"*. Diario de Sevilla. Disponible en <http://bitly.ws/Botx> [Última consulta el 4 de febrero de 2023].
- Castaño Corral, A., Mateos Mateos, J., & Rivera Silva, M.L. (2010). Guía de visita del Parque Nacional de Doñana. *MITECO. Organismo Autónomo Parques Nacionales*. Canseco Editores S.L.. Disponible en <http://bitly.ws/Botz> [Última consulta el 17 de enero de 2023].
- Castroviejo, J. (27 de junio de 1979). *El desafío Doñana*. ABC. Disponible en <http://bitly.ws/BotD> [Última consulta el 3 de febrero de 2023].
- . (Enero-Febrero 1986). Doñana. *Cauce 2000. Núm 16*. [Última consulta el 23 de febrero de 2023].
- . (2020). Carlos Robles Piquer y Doñana. En *Carlos Robles Piquer: Un español ejemplar; un europeísta convencido*. Grupo del Partido Popular Europeo. [Última consulta el 2 de febrero de 2023].

- . (Diciembre de 2022). *Doñana está al borde de la desaparición por la impunidad de los responsables y el incumplimiento de las leyes*. Salvar Doñana. OK Diario. [Última consulta el 4 de febrero de 2023].
- Comisión Europea. (2023). *Preguntas frecuentes sobre la red Natura 2000*. Medioambiente. Disponible en <http://bitly.ws/BrYa> [Última consulta el 10 de marzo de 2023].
- Consejería de Medioambiente. (Junio 2010). Informe de Sostenibilidad Ambiental. II Plan de Desarrollo Sostenible. Doñana. *Consejería de Medioambiente. Junta de Andalucía*. Disponible en <http://bitly.ws/BotE> [Última consulta el 17 de enero de 2023].
- CSIC. (2021a). Memoria anual 2020. CSIC - Estación Biológica de Doñana (EBD). Disponible en <http://bitly.ws/BotF> [Última consulta el 17 de enero de 2023].
- . (2021b). Programa de Seguimiento de Procesos y Recursos Naturales en el Espacio Natural de Doñana Año hidrometeorológico 2020-2021. *CSIC*. Disponible en <http://bitly.ws/BotK> [Última consulta el 20 de enero de 2023].
- . (5 de septiembre de 2022). La sequía y la sobreexplotación de los acuíferos secan la última laguna permanente de Doñana. Nota de prensa. *Comisión superior de Investigaciones Científicas*. Disponible en <http://bitly.ws/BotM> [Última consulta el 18 de octubre de 2022].
- . (10 de abril de 2023). *Doñana en estado crítico: más de la mitad de sus lagunas han desaparecido. El Consejo de Participación de Doñana se reúne para analizar la proposición de ley que pretende ampliar los regadíos legales en la comarca de Doñana*. CSIC. Disponible en <https://www.csic.es/es/actualidad-del-csic/donana-en-estado-critico-mas-de-la-mitad-de-sus-lagunas-han-desaparecido> [Última consulta el 10 de abril de 2023].

- Efeverde. (1 de diciembre de 2022). *Ecologistas cree que el plan del Gobierno para Doñana es "ambicioso y realista"*. EFE: Verde. Disponible en <http://bitly.ws/BotS> [Última consulta el 30 de enero de 2023].
- EUR-Lex. (12 de julio de 2016). Incumplimiento del Derecho de la UE. *EUR-Lex*. Disponible en <http://bitly.ws/Boum> [Última consulta el 21 de enero de 2023]
- Fuentes Bodelón, F. (1979). La Ley del Parque Nacional de Doñana. *Revista de información de la Comisión Nacional Española de Cooperación con la UNESCO*. N° 18, pp 97-102. Disponible en <http://bitly.ws/BotT> [Última consulta el 18 de octubre de 2022].
- Galindo Elola-Olaso, F., & Rastrollo Ripollés, A. (2017). *Sinopsis artículo 45. Constitución Española*. Congreso de los Diputados. Disponible en <http://bitly.ws/BotV> [Última consulta el 31 de octubre de 2022].
- Gálvez Núñez, C. (17 de mayo de 2022). *Las claves de Isla Valdecañas: cronología de casi 15 años*. El Periódico. Extremadura. Disponible en <http://bitly.ws/BotY> [Última consulta el 30 de enero de 2023].
- García de Enterría, E. (1996). Una nota sobre el interés general como concepto jurídico indeterminado. *Revista española de Derecho Administrativo*, no 89. (enero/marzo), pp. 69-89.
- García de Enterría, E. & Fernández, T.R. (25 agosto 2020). *Curso de Derecho Administrativo I (Tratados y Manuales de Derecho)*. Aranzadi; N.º: 9 edición.
- Garrido Mayol, V. (2003a). *Sinopsis artículo 148. Constitución Española*. Congreso de los Diputados. Disponible en <http://bitly.ws/Bou2> [Última consulta el 23 de noviembre de 2022].
- . (2003b). *Sinopsis artículo 149. Constitución Española*. Congreso de los Diputados. Disponible en <http://bitly.ws/Bou4> [Última consulta el 23 de noviembre de 2022].

- Giménez, M. (2 de noviembre de 2022). El Mar Menor y la contaminación por nitratos: nuevos instrumentos jurídicos, misma incertidumbre. *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 128. Disponible en <http://bitly.ws/Bou6> [Última consulta el 26 de enero de 2023].
- González, E. (2019). Interés general de España. Eunomía. *Revista en Cultura de la Legalidad*. ISSN 2253-6655 No. 16, abril 2019 – septiembre 2019, pp. 183-197. Disponible en : <http://bitly.ws/BtaV> [Última consulta el 10 de marzo de 2023].
- Google Maps. (2 de febrero de 2023). Visión general del Parque Nacional de Doñana. *Google Maps*. Disponible en <http://bitly.ws/Bou8> [Última consulta el 2 de febrero de 2023].
- Horizonte. (15 de julio de 2022). *Las claves de la destrucción del Parque Natural de Doñana: "No se están cumpliendo las leyes". [Video]*. Cuatro. Disponible en <http://bitly.ws/Boub> [Última consulta el 4 de febrero de 2023].
- Instituto de Cartografía de Andalucía. (2004). Parque Nacional y Natural de Doñana. *Junta de Andalucía. Instituto de Cartografía de Andalucía*. Disponible en <http://bitly.ws/Bouc> [Última consulta el 2 de febrero de 2023].
- Jiménez Bueso, A. (2013). La exigencia de motivación de los planes de urbanismo en la reciente doctrina jurisprudencial. *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación num. 28/2013 parte Jurisprudencia*. Editorial Aranzadi, S.A.U. Disponible en <http://bitly.ws/Bouf> [Última consulta el 20 de octubre de 2022].
- Kurki, V.A.J. (2022). Can Nature Hold Rights? It's Not as Easy as You Think. *Transnational Environmental Law*, 11:3, pp. 525–552. Disponible en <http://bitly.ws/Boug> [Última consulta el 26 de enero de 2023].
- Lasida, M. (8 de junio de 2022). *"Nos iría mejor si gestionaran Doñana desde Berlín o Upsala"*. Diario de Sevilla. Disponible en <http://bitly.ws/Bouh> [Última consulta el 3 de febrero de 2023].

- León, I. (30 de noviembre de 2022). *Compra de fincas y recuperar acuíferos, el plan del Gobierno para 'salvar' Doñana con 356 millones*. El Español. Disponible en <http://bitly.ws/Boui> [Última consulta el 30 de enero de 2023].
- López Menudo, F. (1991). El derecho a la protección del medioambiente. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*. Núm 10 Septiembre-Diciembre. Disponible en <http://bitly.ws/Bouk> [Última consulta el 8 de noviembre de 2022].
- Marín Castán, F. (26 de abril de 2022). *El medio ambiente: cuando los hechos se imponen sobre las normas*. Noticias jurídicas. Disponible en <http://bitly.ws/Bouo> [Última consulta el 4 de enero de 2023].
- Marlasca, C. (10 de noviembre de 2022). *La agonía de Doñana | Se seca el humedal más grande de Europa*. Euronews. Disponible en <http://bitly.ws/Boup> [Última consulta el 17 de enero de 2023].
- Martín-Arroyo, J. (3 de Septiembre de 2022a). *Doñana se seca por completo*. El País. Disponible en <http://bitly.ws/Bouq> [Última consulta el 17 de enero de 2023].
- . (12 de Septiembre de 2022b). *Matalascañas también seca Doñana*. El País. Disponible en <http://bitly.ws/Bouv> [Última consulta el 18 de enero de 2023].
- . (24 de Septiembre de 2022c). *Gobierno y Junta de Andalucía se unen para evitar otra sanción millonaria por el desastre de la gestión del agua en Doñana*. El País. Disponible en <http://bitly.ws/Bous> [Última consulta el 27 de enero de 2023].
- Martín, C., Béjar Padilla, P., Bernabéu González, F., Contreras-González, C., y del Valle Pesquera, G. (1999), Conflictos competenciales: CC.AA. vs Estado, en materia de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente. *Observatorio Medioambiental*, n2, 427-458. Disponible en <http://bitly.ws/Boux> [Última consulta el 22 de noviembre de 2022].
- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. (Primer Trimestre 2014). *Conflictividad entre el Estado y las Comunidades Autónomas*. Boletín

Informativo. *Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Gobierno de España*. Disponible en <http://bitly.ws/Bouz> [Última consulta el 4 de enero de 2023].

Ministerio de Política Territorial (MPT). (n.d.). Cooperación Estado-Comunidades Autónomas. *Ministerio de Política Territorial*. Disponible en <http://bitly.ws/BouB> [Última consulta el 26 de enero de 2023].

Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO). (2022a). Red Natura 2000: Cartografía. *Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico*. Disponible en <http://bitly.ws/BouC> [Última consulta el 2 de febrero de 2023].

—. (2022b). Marco de Actuaciones para Doñana. Documento para participación pública. *Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico*. Disponible en <http://bitly.ws/BouE> [Última consulta el 29 de enero de 2023].

—. (2023a). Doñana: Ficha técnica. *Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico*. Disponible en <http://bitly.ws/BouH> [Última consulta el 8 de enero de 2023].

—. Doñana: Historia. *Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico*. Disponible en <http://bitly.ws/BouK> [Última consulta el 8 de enero de 2023].

—. (2023c). Doñana: Ecosistemas. *Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico*. Disponible en <http://bitly.ws/BouR> [Última consulta el 8 de enero de 2023].

—. (2023d). Doñana: Valores culturales. *Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico*. Disponible en <http://bitly.ws/BouT> [Última consulta el 8 de enero de 2023].

—. (2023e). Red Natura 2000. *Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico*. Disponible en <http://bitly.ws/BoB7> [Última consulta el 8 de enero de 2023].

- . (n.d). Proyecto de actuaciones de restauración hidromorfológica y naturalización del tramo final del Arroyo de el Partido para favorecer la recarga natural del acuífero Almonte-Marismas. *Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico*. Disponible en <http://bitly.ws/BouY> [Última consulta el 29 de enero de 2023].
- Molina, J. (27 de septiembre de 2021). *La mayor investigación sobre Doñana, empantanada*. El Mundo. Disponible en <http://bitly.ws/Bov2> [Última consulta el 3 de febrero de 2023].
- . (26 de diciembre de 2022). *En busca de un acuerdo político en Doñana*. El Mundo. Disponible en <http://bitly.ws/Bov4> [Última consulta el 29 de enero de 2023].
- Moralo Iza, V. (23 de septiembre de 2022). El reconocimiento de personalidad jurídica a la Laguna del Mar Menor y su cuenca: un hito jurídico ambiental en Europa. *Residuos Profesional*. Disponible en <http://bitly.ws/Bov7> [Última consulta el 26 de enero de 2023].
- Moreno, L., de la Losa, A., Jiménez-Hernández, M.E., Aguilera, H., y Castaño, S. (2013). Influencia del zanjón del río Cigüela sobre el humedal del Parque Nacional de las Tablas de Daimiel (España) en periodo de sequía. *Cuaternalario y geomorfología*, 27 (1-2), 111-128.
- Naciones Unidas. (5 a 16 de junio de 1972). Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano. Disponible en <http://bitly.ws/Bov8> [Última consulta el 31 de octubre de 2022].
- Natura 2000. (2020). Natura 2000- Standard Data Form. Doñana. *European Union*. Disponible en <http://bitly.ws/Bovb> [Última consulta el 2 de febrero de 2023].
- Navedo, J., Piersma, T., Figuerola, J. & Vansteelant, W. (8 April 2022). Spain's Doñana World Heritage Site in danger. *Science*. Volume 376 | Issue 6589. Disponible en <http://bitly.ws/Bovc> [Última consulta el 4 de febrero de 2023].

Nougués, J. M. B. (2007). Sobre La Personalidad Jurídica De Las “Fundaciones” en Derecho Romano. *Revista Jurídica de La Universidad Autónoma de Madrid*, 16, 9–28. Disponible en <http://bitly.ws/Bovg> [Última consulta el 26 de enero de 2023].

ONU. (26 de junio de 1945). Carta de las Naciones Unidas. Disponible en <http://bitly.ws/Bovi> [Última consulta el 31 de octubre de 2022].

OK Diario. (Diciembre de 2022). *Salvar Doñana*. OK Diario. [Última consulta el 4 de febrero de 2023].

Parlamento de Andalucía. (n.d.). Comentarios al Estatuto de Autonomía de Andalucía. Título 2, Capítulo 2 , Artículo 57. *Parlamento de Andalucía*. Disponible en <http://bitly.ws/Bovm> [Última consulta el 22 de noviembre de 2022].

—. (9 de febrero de 2022). *El Pleno acepta la toma en consideración de dos proposiciones de ley para mejorar la ordenación de las zonas de regadío del Condado de Huelva*. Parlamento de Andalucía. Disponible en <https://www.parlamentodeandalucia.es/webdinamica/portal-web-parlamento/actualidad/comunicadosdeprensa.do?id=162554> [Última consulta el 10 de abril de 2023].

Pascua Mateo, F. (2003). *Sinopsis artículo 116. Constitución Española*. Congreso de los Diputados. Disponible en <http://bitly.ws/Bovr> [Última consulta el 28 de octubre de 2023].

Pérez Gabaldón, M. (2011). Los problemas competenciales en materia medioambiental y las relaciones intergubernamentales como posible vía de solución. Temas de las Cortes valencianas, número 25. *Corts Valencianes*. Disponible en <http://bitly.ws/Bovu> [Última consulta el 22 de noviembre de 2022].

Presidencia del Gobierno. (16 de junio de 2021). *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Componente 4. Conservación y restauración de*

- ecosistemas marinos y terrestres y su biodiversidad*. Gobierno de España. Disponible en <http://bitly.ws/CnN2> [Última consulta el 31 de marzo de 2023].
- P.S.M. (23 de septiembre de 2022). *Denuncian 'bombardeo' de nubes con productos químicos en Huelva para que no llueva*. La voz del sur. Disponible en <http://bitly.ws/Bovx> [Última consulta el 18 de enero de 2023].
- Rejón, R. (Diciembre de 2022). *Un paseo por Doñana y sus problemas*. Salvar Doñana. OK Diario. [Última consulta el 4 de febrero de 2023].
- Rodríguez, C. (18 de septiembre de 2018). *Doñana amenazada: La UE examina la salud del parque*. El Mundo. Disponible en <http://bitly.ws/BovA> [Última consulta el 4 de febrero de 2023].
- . (8 de Noviembre 2022). *Las venas secas de Doñana: El yo acuso del histórico director de la Estación Biológica del Parque*. El Mundo. Disponible en <http://bitly.ws/BovB> [Última consulta el 17 de enero de 2023].
- Ruiz de la Hermosa, C. (2016). El Parque Nacional Las Tablas de Daimiel. 100 años de Parques Nacionales. *Revista Montes, núm. 126*. Páginas 36-40.
- . (2019). El Parque Nacional Las Tablas de Daimiel. Implicaciones del manejo y gestión en el Pacto sobre el Agua. *Cuadernos de la Sociedad Española de Ciencias Forestales*, 45 (1): 79-92. Disponible en <http://bitly.ws/Cgn5> [Última consulta el 29 de marzo de 2023].
- Ruiz de Huidobro, J.M. (2018). *Derecho de la persona. Introducción al Derecho Civil*. Dykinson, 2ª ed.
- Sánchez-Carrillo, S., Álvarez-Cobelas, M., Cirujano, S., Carrasco-Redondo, M., Díaz-Cambronero, A. 2016. La información a largo plazo como herramienta clave para la evaluación de los cambios ambientales en las tablas de Daimiel: LTER-Daimiel. *Ecosistemas* 25(1): 04-08.
- Solozábal Echavarría, J.J. (2020). Algunas consideraciones constitucionales sobre el estado de alarma. Biglino Campos, P.; Durán Alba, F. *Los Efectos*

Horizontales de la COVID sobre el sistema constitucional, Colección Obras colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza. Disponible en <http://bitly.ws/CgoB> [Última consulta el 29 de marzo de 2023].

TJUE. (2021). Comunicado de prensa n° 113/21. Luxemburgo, 24 de junio de 2021. Sentencia en el asunto C-559/19 Comisión/España (Deterioro del Espacio Natural de Doñana). Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Disponible en <http://bitly.ws/Bot3> [Última consulta el 18 de octubre de 2022].

Tribunal Constitucional. (2016). Conflictos de competencia. *Tribunal Constitucional de España*. Disponible en <http://bitly.ws/BovD> [Última consulta el 18 de octubre de 2022].

Tribunal Constitucional. Secretaría General. (2022a). Jurisprudencia constitucional sobre el artículo 149.1 y 2 CE (prontuario). *Tribunal Constitucional*. Disponible en <http://bitly.ws/BovE> [Última consulta el 4 de enero de 2023].

Tribunal Constitucional. Gabinete del Presidente. (16 de noviembre de 2022b). Nota informativa núm. 98/2022. *El Pleno del Tribunal Constitucional admite a trámite los recursos de amparo interpuestos en relación con el complejo “Isla de Valdecañas”*. Tribunal Constitucional. Secretaría General. Oficina de Prensa. Disponible en <http://bitly.ws/BovG> [Última consulta el 30 de enero de 2023].

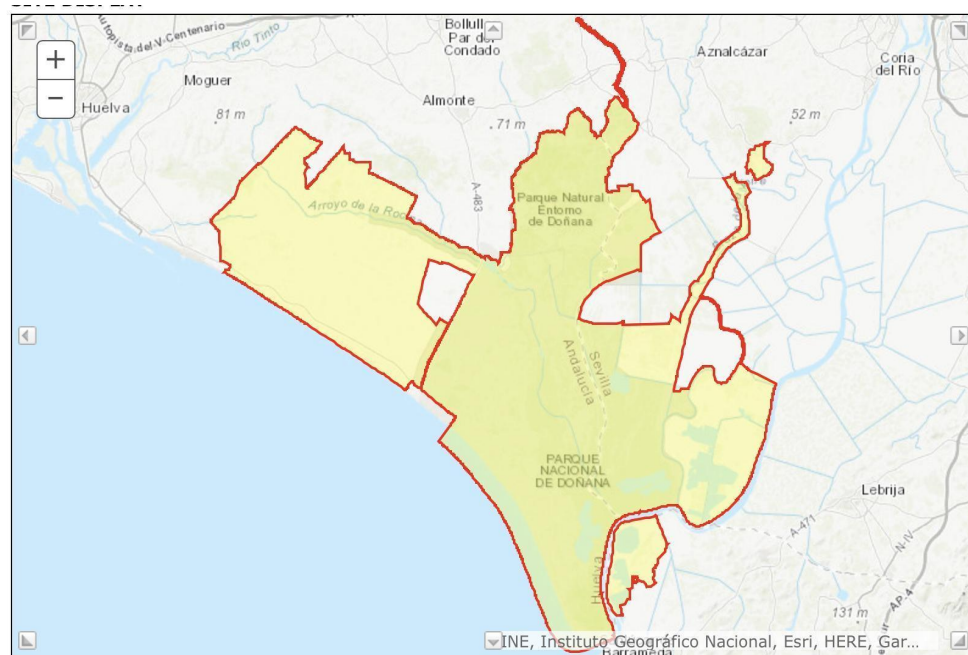
Vicario, D. (16 de noviembre de 2022). *Un Tribunal Constitucional dividido frena el derribo total de la Isla de Valdecañas al admitir los recursos de amparo*. El Mundo. Disponible en <http://bitly.ws/BovH> [Última consulta el 30 de enero de 2023].

WWF. (15 de julio de 2022a). *La Comisión Europea pide a España que ejecute con urgencia la sentencia del TJUE por el deterioro de Doñana y alerta con posibles sanciones*. WWF. Disponible en <http://bitly.ws/BovI> [Última consulta el 21 de enero de 2023]

- . (12 de agosto de 2022b). *El 53 aniversario de la creación del Parque Nacional de Doñana está marcado por la sequía*. WWF. Disponible en <http://bitly.ws/BovK> [Última consulta el 18 de enero de 2023].
- . (30 de noviembre de 2022c). *Consideramos un gran paso adelante el nuevo plan del Gobierno de España para restaurar la marisma y recuperar el agua para Doñana*. WWF. Disponible en <http://bitly.ws/BovM> [Última consulta el 29 de enero de 2023].
- . (n.d.a.). *Agua: Sequías*. WWF. Disponible en <http://bitly.ws/BovP> [Última consulta el 18 de enero de 2023].
- . (n.d.b.). *Doñana: un humedal donde cada vez hay menos agua por la agricultura intensiva y las fincas y pozos ilegales*. WWF. Disponible en <http://bitly.ws/BovQ> [Última consulta el 18 de enero de 2023].

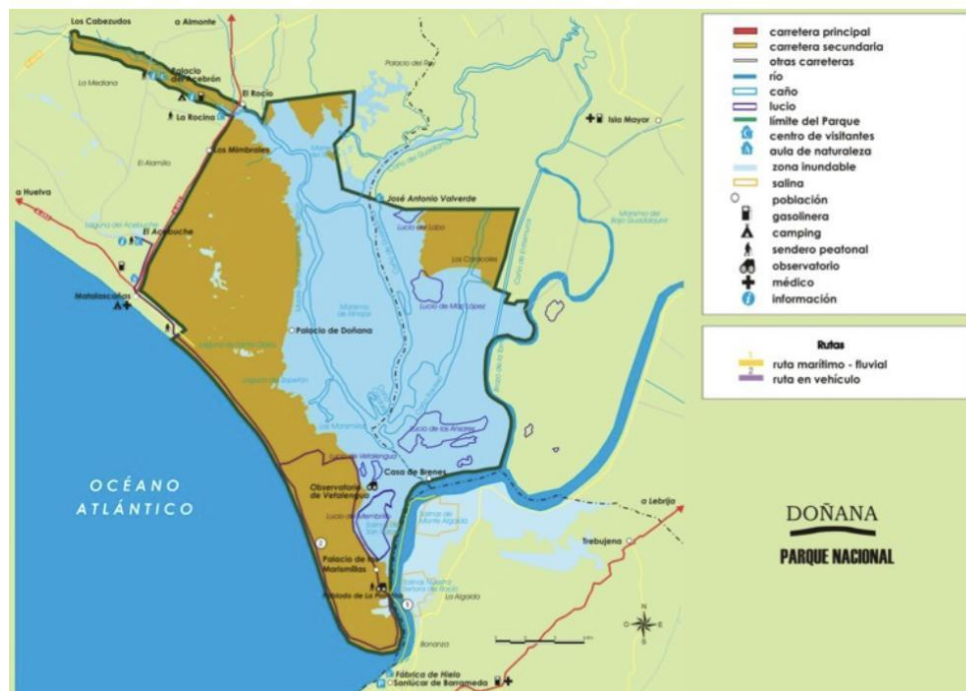
5. ANEXO I

Figura 7: Natura 2000, Map of the site. Doñana



Fuente: Natura 2000, 2020.

Figura 8: Parque Nacional de Doñana, límites y delimitación de coto, mar y estuario y marismas.

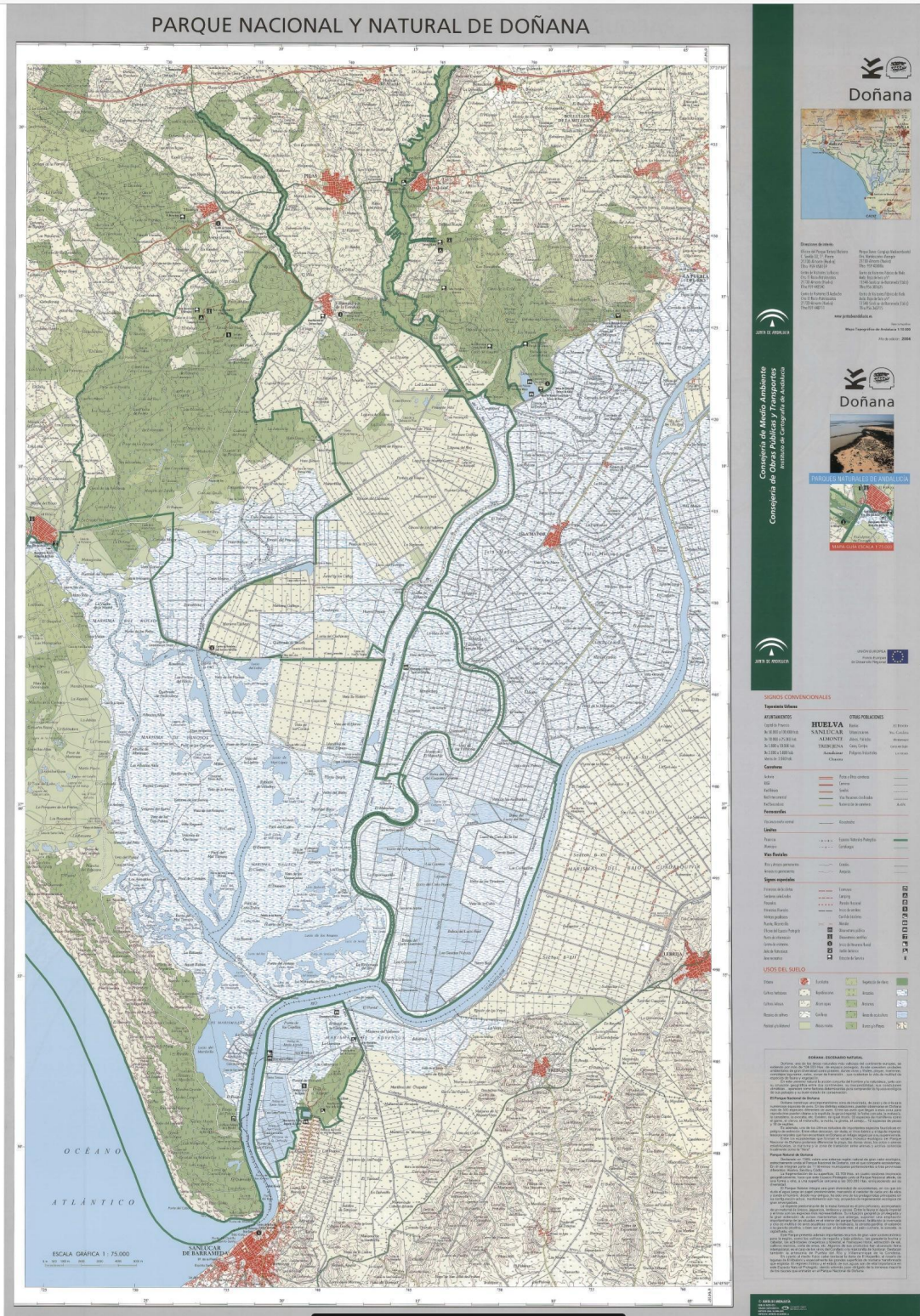


Fuente: Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, 2023a.

[illegible]

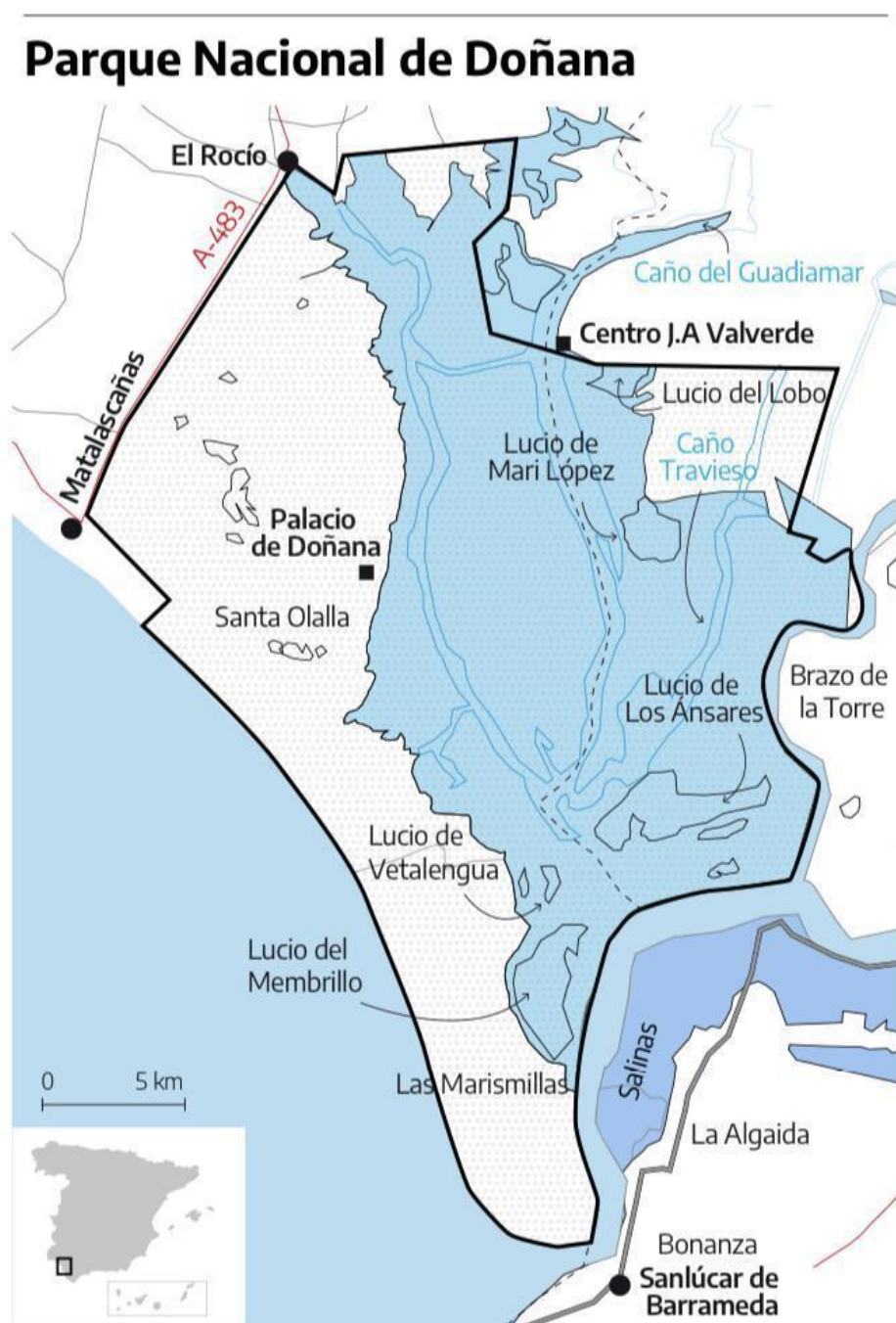
98

Figura 10: Cartografía del Parque Nacional de Doñana



Fuente: Instituto de Cartografía de Andalucía, 2004.

Figura 11: Zonas más relevantes del Parque Nacional de Doñana



Fuente: OK Diario, 2022.

Figura 12: Las Amenazas de Doñana

Las amenazas de Doñana



Fuente: Rodríguez, 2018.

Figura 13-17: Cartografía de Doñana. En especial el Brazo De la Torre y Caño de Guadamar

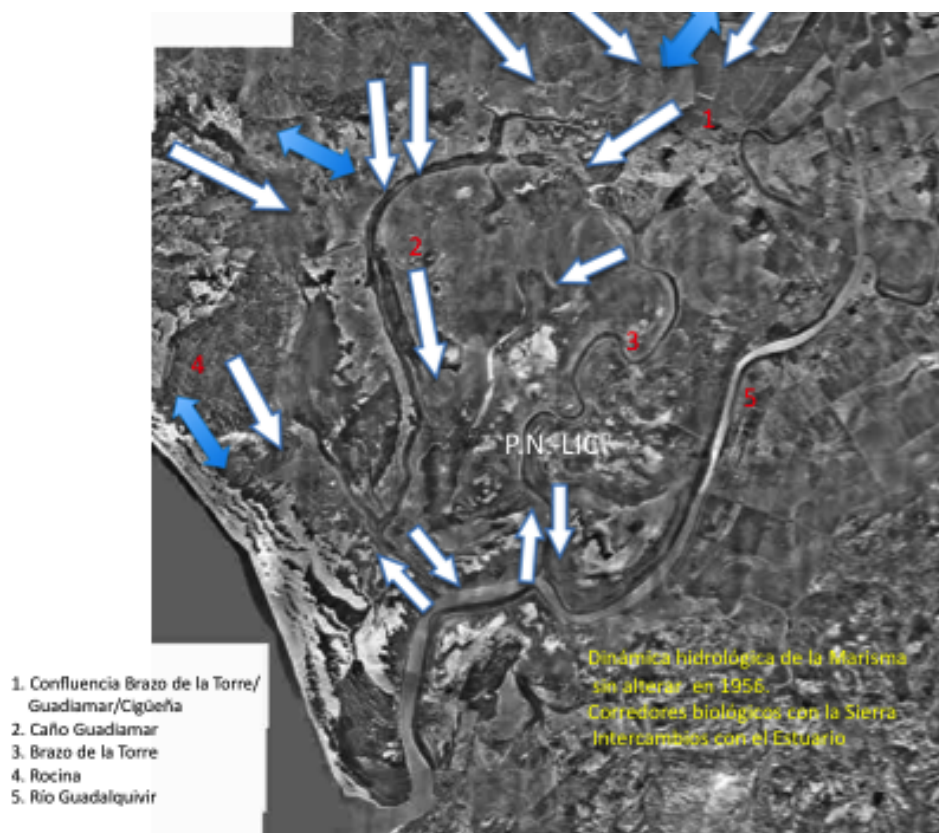
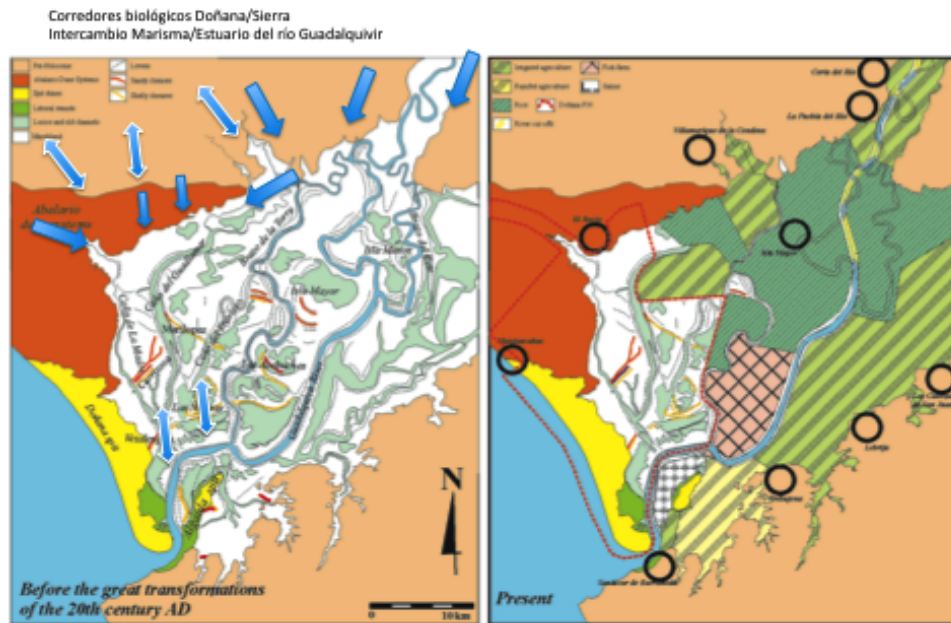
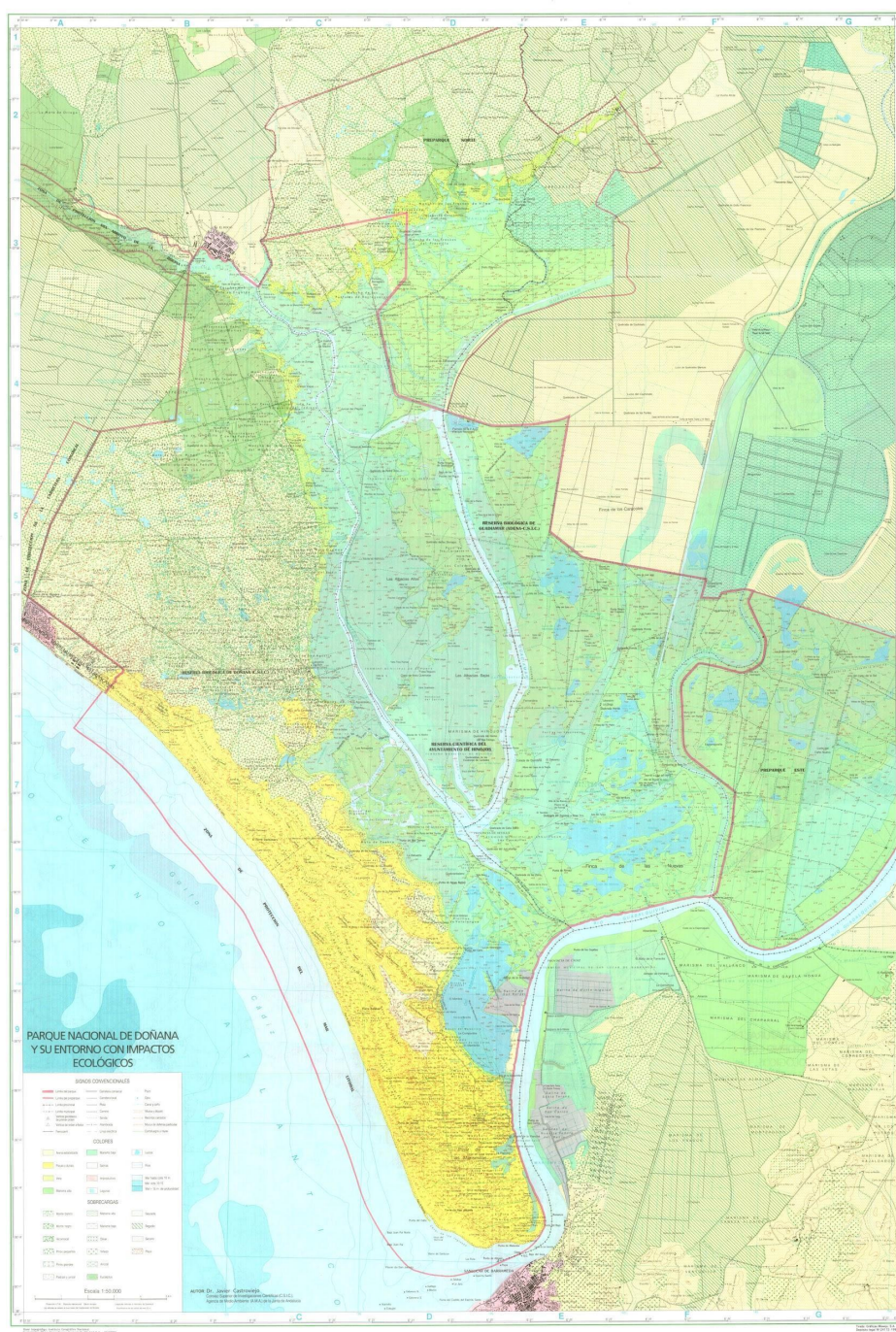


Figura 18: El Parque Nacional de Doñana y su entorno con impactos ecológicos.



Fuente: Dr. Castroviejo, CSIC, n.d.

Figura 19-20: Cartografía de Doñana



6. ANEXO II



COMISIÓN EUROPEA
DIRECCIÓN GENERAL DE
MEDIO AMBIENTE

La Directora General

Ref. Ares(2022)712152 - 31/01/2022

x ENB
x EPA
x NIAN
x AGRI

REPR. PERM. ESPAÑA U.E. BRUSELAS ENTRADA
Fecha 02-02-2022
14-90555

Bruselas
ENV.E.2

Excmo. Sr. D. Marcos Alonso Alonso
Embajador-Representante
Permanente de España ante la UE
Boulevard du Régent, 52
1000 Bruselas

Asunto: Planes de mejora de la ordenación de las zonas de regadío en el entorno de Doñana - Repercusiones sobre la ejecución de la sentencia de 24 de junio de 2021 en el Asunto C-559/19 (Comisión – Reino de España)

Excelentísimo Señor Embajador:

La Comisión ha tenido conocimiento de la proposición de ley¹, presentada el pasado 11 de enero de 2022 ante el Parlamento de Andalucía para su tramitación por el procedimiento de urgencia. Esta propuesta supondría en la práctica la regularización de hasta 1 460 hectáreas de cultivos de regadío que no cuentan con los preceptivos permisos ubicados al norte de la Corona Forestal de Doñana.

Le ruego transmita a sus autoridades nuestra honda preocupación por las posibles repercusiones que, de prosperar su tramitación, dicha propuesta tendría para la correcta aplicación por el Reino de España tanto de la Directiva Marco del Agua² como de la Directiva sobre los hábitats³. La contribución de la proliferación de cultivos intensivos de regadío al progresivo deterioro que varios hábitats estrictamente protegidos por la legislación de la Unión vienen sufriendo desde hace décadas en diferentes espacios de la Red Natura 2000⁴ fue reconocida por el Tribunal de Justicia de la UE en su sentencia de 24 de junio de 2021 en el Asunto C-559/19⁵.

¹ Proposición de ley para la mejora de la ordenación de las zonas de regadío del Condado de Huelva, en los términos municipales de Almonte, Bonares, Lucena del Puerto, Moguer y Rociana del Condado (Huelva)

² Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas - OJ L 327, 22.12.2000, p. 1-73

³ 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 - Diario Oficial nº L 206 de 22/07/1992 p. 0007 - 0050

⁴ En particular, ZEPA/ZEC ES0000024 Doñana, ZEC ES6150009 Doñana Norte y Oeste and LIC ES6150012 Dehesa del Estero y Montes de Moguer

⁵ Comisión v España - EU:C:2021:512, cuyo objeto es un recurso interpuesto por la Comisión por el pretendido incumplimiento de las obligaciones que incumben al Reino de España en virtud, por una parte, del artículo 4, apartado 1, letra b), en relación con el artículo 1, letra a), y el punto 2.1.2 del anexo V; del artículo 5, en relación con el punto 2.2 del anexo II, y del artículo 11, apartados 1, 3, letras a), c)

Commission européenne/Europese Commissie, 1049 Bruxelles/Brussel, BELGIQUE/BELGIË - Tel. +32 22991111
Despacho: BU-5 04/007 - Tel. directo +32 229-64968

Florika.Fink-Hooijer@ec.europa.eu

La regularización prevista podría aumentar los actuales niveles de extracción de agua subterránea para irrigación, que ya han ocasionado un descenso considerable de los niveles piezométricos en ciertos sectores específicos de las masas de agua subterráneas de Doñana y su entorno. Debe tenerse en cuenta, además, el riesgo de que una nueva regularización de áreas de regadío tenga un efecto llamada que genere mayores impactos adversos sobre el estado cuantitativo de las masas de agua subterráneas.

La legislación medioambiental de la UE promueve la utilización sostenible de los recursos naturales, y del agua en particular, y garantiza que las actividades económicas sean compatibles con la conservación de los espacios de la Red Natura 2000. Sin embargo, los conocimientos científicos y técnicos disponibles proporcionan sólidas evidencias de los efectos adversos de la sobreexplotación de las aguas subterráneas sobre los ecosistemas de Doñana y sobre el estado cuantitativo de las masas de agua subterránea. En este mismo sentido, el propio Plan Hidrológico de la Demarcación del Guadalquivir (2015-2021) advierte de las perspectivas futuras negativas para los hábitats ribereños de los espacios de la Red Natura 2000 concernidos, en caso de que la sobre explotación de las masas de agua subterráneas que actualmente se encuentra en 'mal estado' (Almonte, Marismas y La Rocina) se mantenga en los niveles actuales⁶.

Actualmente, mis servicios evalúan las medidas previstas y/o en curso para lograr la conformidad con la sentencia del Tribunal de 24 de junio de 2021⁷. Conviene subrayar que las medidas a aplicar a tal efecto deben tener en cuenta tanto los objetivos de conservación de los espacios naturales concernidos, como los requisitos de preservación a largo plazo de los hábitats que albergan, así como sus respectivas contribuciones al mantenimiento de la coherencia de la Red Natura 2000. Concretamente, es necesario que España aborde las causas del deterioro de los hábitats naturales, en especial de aquellos cuya conservación depende de la disponibilidad de agua subterránea. Con tal propósito, las herramientas previstas en la Directiva Marco del Agua para una gestión sostenible de los recursos hídricos también deben ser utilizadas correctamente. Esto supone obviamente un desafío y aún no hemos concluido que se están aplicando todas las medidas necesarias para alcanzar la conformidad con la sentencia.

En todo caso, resulta cuando menos desconcertante que el Reino de España esté contemplando la adopción de medidas que agravarían la situación y pondrían en grave riesgo el propio cumplimiento de la sentencia del Tribunal de Justicia, lo cual suscita cuestiones relativas al respeto del Estado de derecho por parte de las autoridades españolas.

Me gustaría recordar que la aplicación correcta y en plazo del Derecho de la UE es esencial para que ésta pueda mantener una base sólida y para garantizar que las políticas europeas alcancen los objetivos previstos y aporten beneficios a los ciudadanos. En este sentido, la Comisión concede gran prioridad al tratamiento de los casos en que los Estados miembros no hayan acreditado el cumplimiento con una sentencia del Tribunal de Justicia, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 260, apartado 2, del TFUE.

y e), y 4, de la Directiva 2000/60/CE, y, por otra parte, del artículo 6, apartado 2, en relación con el artículo 7, de la Directiva 92/43/CEE, con respecto a las masas de agua subterránea y a los hábitats del espacio natural protegido de Doñana.

⁶ Véase Anexo 8 del Plan Hidrológico (2015-2021) <http://www.chguadalquivir.es/descargas/PlanHidrologico2015-2021/Guadalquivir/09-ANEJO%20N8-%20OBJETIVOS%20MEDIOAMBIENTALES%20Y%20EXENCIONES.pdf>

⁷ Las cuales tuvo a bien comunicarme por carta de 20 de septiembre de 2021 (Ref. A24-89755)

Asimismo, no quisiera dejar de incidir en la importancia que la Comisión otorga a la conservación de Doñana y los hábitats que alberga, pues no solo desempeña un papel crucial en el ciclo vital de millones de aves de toda la Unión, sino que su excepcional valor trasciende el ámbito europeo, al haber recibido reconocimiento a escala global gracias a su inscripción en la Lista de Humedales de Importancia Internacional del Convenio de Ramsar y en la Lista del Patrimonio de la Humanidad de la UNESCO. No en vano, la Comisión participa de la creciente percepción de la biodiversidad como un elemento inestimable de nuestro patrimonio común y considera primordial asegurar su protección, en particular, en el contexto del Pacto Verde y en el camino que juntos hemos emprendido hacia la recuperación tras la pandemia de Covid-19.

Por los motivos expuestos, me veo en la obligación de advertirle que, a menos que se adopte y aplique efectivamente lo antes posible el conjunto de medidas necesarias para cumplir plenamente con la sentencia del Tribunal de Justicia mencionada anteriormente, la Comisión está dispuesta a hacer uso sin dilación alguna de cuantos instrumentos tiene a su disposición en tanto que Guardiana de los Tratados para garantizar el cumplimiento de la sentencia del Tribunal de Justicia. En particular, como siguiente paso en el procedimiento, la Comisión podría decidir acudir al Tribunal de Justicia una segunda vez, lo que acarrearía la solicitud de imposición de sanciones pecuniarias.

Le agradecería que diera traslado de esta carta con la debida urgencia a las autoridades españolas que corresponda, y que me transmita cuantas explicaciones y aclaraciones estime pertinentes en el plazo de un mes a contar desde la recepción de la presente.

Reciba el testimonio de mi más alta consideración.

Firmado electrónicamente

Florika FINK-HOOIJER