

Els espais naturals

Carles PAREJA LOZANO

1. DIVERSITAT I INTERRELACIÓ DELS INSTRUMENTS DE PROTECCIÓ DELS ESPAIS NATURALS

Per a la consideració jurídica de la instrumentació que fa l'ordenament vigent de la protecció dels espais naturals, cal tenir en compte que el fenòmen de concurrència de competències, propi de les actuacions públiques amb projecció sobre el territori, té característiques específiques pel que fa a la determinació de mesures de protecció de la natura, donat que aquesta concurrència no es presenta únicament en relació a altres actuacions sectorials, sinó que la protecció del medi natural apareix configurada per sí mateixa com una matèria específica, dotada de la seva pròpia legislació sectorial, a més de poder ser articulada a través d'altres instruments com els plans urbanístics i d'ordenació del territori. Així mateix, cal tenir present la legislació sectorial que té per objecte la protecció singular dels diferents elements naturals.

A més, la protecció de la natura s'inscriu en el concepte material més ampli de la protecció del medi ambient, la preservació del qual està expressament recollida com a principi rector de la política social i econòmica a l'article 45 de la Constitució. La inclusió dins aquesta categoria jurídica sembla evident si es té en compte que en la protecció de la natura s'integren qüestions com la protecció del sòl, la seva flora i fauna, la preservació de les zones humides o la preservació dels ecosistemes, aspectes materials que normalment disposen, per la seva banda, d'una ordenació jurídica específica de caràcter sectorial.

Pot parlar-se, doncs, de l'existència d'una interdependència entre la categoria jurídica del medi ambient, la legislació especial sobre protecció de la natura, les diverses normatives sectorials i els diferents instruments de planificació física del territori, habilitats legalment per a la determinació de mesures protectores amb la mateixa finalitat.

La consideració jurídica del règim de protecció dels espais naturals ha de fer-se tenint en compte la referida confluència de les diferents legislacions sectorials

específiques amb els instruments de planificació, així com, conseqüentment, a partir de la concurrència competencial de les diferents administracions o bé dels diferents òrgans de la mateixa administració, cadascun amb la seva habilitació legal específica.

Cal tenir present, en aquest sentit, que el títol competencial relatiu als espais naturals protegits té una especificitat pròpia, segons la declaració del Tribunal Constitucional a les seves sentències del 23 de novembre i del 21 de desembre de 1982, la qual cosa permet la seva assumpció com competència exclusiva per part de les Comunitats Autònomes que així ho hagin previst als seus Estatuts d'Autonomia, sens perjudici que aquesta competència hagi de respectar la legislació bàsica específica en matèria de medi ambient, muntanyes, aprofitaments forestals i vies pecuàries, conforme al que queda establert a l'article 149.1 24^a de la Constitució. Aquestes competències han donat lloc a la promulgació de la Llei 4/1989 del 27 de març de Conservació dels Espais Naturals i de la Flora i Fauna Silvestres.

Així mateix cal indicar la incidència al nostre ordenament de les directrius emanades del Dret de les Comunitats Europees en matèria de medi ambient, la qual cosa va provocar la inclusió, entre d'altres, de l'actualment derogada Llei d'Espais Naturals de 1975 entre les normes pendents d'adequació a la normativa comunitària, segons el que queda establert a la Llei 47/1985 de 27 de desembre, de Bases de Delegació al Govern per a l'aplicació del Dret de les Comunitats Europees.

D'altra banda, la integració de la protecció de la natura dins la categoria constitucional del medi ambient, dóna una especial rellevància a les mesures que s'adoptin amb aquesta finalitat protectora, en coherència amb la referida previsió constitucional.

Cal referir-se en aquest sentit, al procés de progressiva conscienciació social sobre la necessitat de garantir la preservació del medi davant la seva accelerada degradació, derivada del desenvolupament industrial propi de les societats més avançades. Aquest procés de conscienciació adquirí especial rellevància a partir de la crisi econòmica dels anys setanta; alhora, es troba en directe vinculació amb la preocupació sobre els possibles efectes devastadors de l'energia nuclear, la qual cosa donà lloc a l'eclosió d'un moviment socio-polític de caràcter ecologista.

Si bé cal relacionar directament la referida configuració constitucional del medi ambient com un valor a protegir amb aquest procés esmentat, això no implica

una identificació del Text Constitucional amb els postulats propis de l'ecologisme, el qual pel fet d'atorgar als seus valors propis un caràcter absolutament prevalent, implica posar en qüestió el model de societat expressament recollit a la Constitució, model que opta en canvi per buscar la fórmula de síntesi de les tensions que sorgeixen normalment entre els principis de protecció del medi ambient i el fenomen de creixement i desenvolupament econòmic, fórmula que es posa de manifest als articles 38 i 45 del Text Constitucional. Així, al primer d'aquests preceptes es declara la llibertat d'empresa dins el marc de l'economia de mercat, tot i que subjecte a les exigències de la planificació econòmica. L'article 45 C.E. ja esmentat, conté per la seva banda una referència expressa a la «utilització racional» dels recursos naturals, així com als principis de «defensa» i «restauració» del medi ambient.

En diverses ocasions ha sorgit la qüestió relativa a la major o menor bondat de la instrumentació jurídica de la protecció de la natura, bé a través de la seva normativa específica, bé mitjançant la seva integració dins el marc general de la planificació física del territori, integrat als àmbits d'urbanisme i d'ordenació del territori.

La solució adequada es troba, com podrem veure, mitjançant el reconeixement d'una confluència de diverses normatives sobre un mateix objecte, la qual cosa no ha de traduir-se normalment, en situacions de conflicte, ans el contrari, donat que es tracta d'actuacions sectorials que es complementen entre sí, en les que l'ordenació del territori i l'urbanisme poden jugar sense cap dubte un paper rellevant, sobretot de cara a aconseguir una generalització de les mesures de protecció conseqüents amb l'esmentat principi constitucional. Tot això no és impediment per a la necessària operativitat de la legislació sectorial, que sembla més adequada, si més no, per a la protecció específica d'espais singulars que requereixin una actuació especialitzada, fins i tot mitjançant la creació d'organismes «ad hoc» per part de l'administració sectorial sense que, en canvi, sigui més idònia per aconseguir la generalització dels valors de protecció.

Pel que fa a la referida generalització de les mesures de protecció cal destacar la progressiva configuració de l'ordenació del territori com una matèria específica diferenciada del urbanisme, la qual cosa ha portat a posar l'accent en l'especial idoneïtat de la matèria com instrument per a la determinació de les mesures de protecció de la natura amb un criteri global i generalitzat en àmplies àrees territorials. Cal afegir-hi la importància que té, en aquest sentit, la referida matèria com a element integrador de les diferents competències sectorials amb projecció sobre el territori, fins i tot aquelles que poden resultar contradictòries amb la protecció dels valors naturals.

Això no ens ha de fer oblidar el paper destacat que, pel que fa a la protecció que ens ocupa, té en moltes ocasions l'exercici de les potestats urbanístiques «*strictu sensu*», mitjançant la determinació de mesures de protecció a través dels Plans d'ordenació integrats al subsistema de planejament municipal.

2. LA LEGISLACIÓ ESPECIAL SOBRE PROTECCIÓ DE LA NATURA

2.1. La Llei Estatal de conservació dels espais naturals

Com ja hem esmentat prèviament, la regulació estatal sobre protecció del medi natural es troba a la Llei 4/1989 del 27 de març, de Conservació dels Espais Naturals i de la Flora i Fauna Silvestres.

La legislació específica vigent amb anterioritat, estava integrada per la Llei 15/1975 d'Espais Naturals Protegits i el seu Reglament de 4 de març de 1977. En relació a aquest text legal cal destacar, en primer lloc, la seva adscripció a la modalitat «declarativa» per a la determinació de mesures de protecció de la natura en desenvolupament de les seves previsions, per la qual cosa el seu àmbit d'aplicació va aparèixer limitat «a les àrees o espais que ho requereixin per la singularitat i interès dels seus valors naturals», conforme al que queda establert al seu art. 1.1.

En aplicació a la referida tècnica declarativa es van preveure 4 modalitats de protecció: les reserves integrals d'interès científic (art. 2), els Parcs Nacionals (art. 3), els Paratges Naturals d'Interès Nacional (art. 4) i els Parcs Naturals (art. 5). La determinació de les tres primeres modalitats de protecció requerien la seva aprovació mitjançant norma com rang de Llei, mentre que la delimitació dels Parcs Naturals havia de fer-se per Decret.

En l'aspecte organitzatiu es va atribuir al Ministeri d'Agricultura, a través del Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza (ICONA), el nucli essencial de competències per a l'aplicació de la Llei, tant pel que fa a la tramitació dels corresponents expedients com a les funcions de tutela, aprovació de plans de conservació, foment, millora i gaudi, així com finalment, per a l'administració dels espais protegits amb l'excepció dels Parcs Naturals, la declaració dels quals hagués estat promoguda per altres Corporacions o Entitats (art.7 a 11).

Pel que fa al règim de protecció, la LENP es remetia expressament, per als Parcs Naturals, a les limitacions de drets previstes en la legislació sectorial; l'article 13 es refereix en aquest sentit a la legislació de munts, la Llei del Sòl «pel que fa

referència als aspectes de règim del sòl i ordenació urbana» així com a les disposicions vigents en matèria de caça i pesca.

La promulgació de la LENP va ser rebuda inicialment amb un criteri bastant sever per la doctrina, especialment en l'aspecte relatiu a la rigidesa del seu procediment de tramitació, degut al rang normatiu exigit per la declaració d'espais protegits, així com per l'excessiva centralització a l'ICONA de les facultats de gestió d'aquests espais.

Es va considerar en aquest sentit que la tècnica de declaracions singulars, de gran tradició al nostre ordenament, no es corresponia amb la problemàtica que presenta l'acció protectora de la natura, propugnant la necessitat d'incloure-la en el marc més ampli de la política general d'ordenació territorial, així com mitjançant la formulació dels plans urbanístics.

La preocupació per la manca de generalització de l'acció protectora de la natura pot considerar-se justificada en aquell moment, davant l'escassa utilització que s'havia fet dels Plans esmentats durant el període de vigència de la L.S. 1956. Tanmateix, cal remarcar que la promulgació de la LENP va coincidir cronològicament amb la Llei de Reforma de la Llei del Sòl (varen ser promulgades la mateixa data).

La immediata transformació democràtica experimentada a Espanya després de la promulgació dels referits textos legals ha incidit, sense cap dubte, en una major efectivitat en l'esmentada generalització de l'acció protectora, sense perjudici de la idoneïtat que presenta, en determinats supòsits, la utilització de la tècnica declarativa singular donada la major intensitat i rellevància que cal atribuir a les seves previsions, especialment pel que fa l'adopció de determinacions que excedeixin de l'àmbit urbanístic i de l'ordenació del territori.

Alguns dels problemes que presentava la LENP han estat en part resolts per la Llei 4/1989 de Conservació dels Espais Naturals, que introdueix al seu Títol II la tècnica de planificació dels recursos naturals a través dels «Plans d'Ordenació dels Recursos Naturals» configurats com instrument de planificació per a l'adequada consecució dels nous objectius formulats pel nou text legal.

La utilització de l'esmentada tècnica de planificació s'efectua sense perjudici del manteniment de la tècnica declarativa, especialment en relació als Parcs i Reserves Naturals, la declaració dels quals exigeix la prèvia elaboració i aprovació del corresponent Pla d'Ordenació dels recursos naturals de la zona, exigint-se també l'elaboració dels Plans Rectors d'Ús i Gestió per part dels òrgans gestors dels Parcs.

La regulació legal dels indicats Plans d'Ordenació dels recursos naturals estableix com objectius propis de tal instrument de planificació, entre d'altres, els de definir i senyalar l'estat de conservació dels recursos i ecosistemes en l'àmbit territorial de què es tracti, així com determinar les limitacions que hagin d'establir-se i els règims de protecció que procedeixin.

Correspon igualment a tals Plans d'Ordenació el promoure l'aplicació de mesures de conservació, restauració i millora dels recursos naturals que ho necessitin, així com el formular els criteris orientadors de les polítiques sectorials per tal de que siguin compatibles amb les exigències de conservació dels espais naturals.

El caràcter certament ambiciós que, amb la Llei 4/1989, configura l'objecte de tals Plans d'Ordenació no es veu correspondre, en canvi, per la necessària concreció del contingut i abast de les seves determinacions, especialment en relació a d'altres actuacions sectorials que puguin dur-se a terme al seu propi àmbit, sense perjudici de la seva prevalència davant els instruments d'ordenació territorial existents i la possible aplicació al seu àmbit de la tècnica declarativa a la qual ja ens hem referit.

Cal senyalar també la previsió continguda a l'art. 8è de la Llei 4/1989 sobre l'aprovació per part de l'Estat amb rang de Reglament de Directrius per a l'Ordenació dels Recursos Naturals a les quals, en tot cas, hauran d'ajustar-se els Plans d'Ordenació dels Recursos Naturals que aprovin les Comunitats Autònomes i que tinguin per objecte establir i definir criteris o normes generals de caràcter bàsic reguladores de la gestió i ús dels recursos naturals.

Pel que fa a la incidència competencial de l'examinada legislació bàsica, convé senyalar que s'atribueix a les Comunitats Autònomes les més importants competències administratives per a l'execució de la Llei 4/1989, tant en relació a la planificació de recursos naturals com respecte a les declaracions singulars, sense perjudici de la capacitat atribuïda a l'Administració de l'Estat per a l'aprovació de les indicades Directrius, així com per a la declaració de Parcs Nacionals en aquells casos en què, per Llei de les Corts Generals, es declari «d'interès general de la Nació» la conservació de determinats espais naturals. (art. 22 de la Llei 4/1989).

Per altra part, es reconeix expressament (art. 21.3) la capacitat que assisteix a les Comunitats Autònomes amb competències exclusives en matèria d'espais naturals protegits així com per dictar normes addicionals de protecció en matèria de medi ambient, per regular altres figures i modalitats de protecció.

2.2. La legislació catalana sobre protecció d'espais naturals

L'atribució a l'Estat de competències exclusives per establir la legislació bàsica sobre protecció del medi ambient (Art. 149.1ª 23 de la Constitució) no impedeix en efecte, l'exercici per part de les Comunitats Autònomes de les seves competències sobre la matèria específica de protecció de la natura, si així es preveu als seus Estatuts d'Autonomia, en la seva doble vessant de les declaracions singulars i la possible promulgació d'una legislació general sobre Espais Naturals, tal i com ho declarà expressament el Tribunal Constitucional en la seva sentència 69/1982 del 23 de novembre.

Això ha donat lloc a la promulgació, fins i tot amb anterioritat a l'examinada Llei Bàsica Estatal, de diverses lleis autonòmiques destinades específicament a la protecció de la natura, entre les que cal referir-se aquí a la Llei 12/1985 del 13 de juny del Parlament de Catalunya d'Espais Naturals Protegits, que preveu fonamentalment la utilització de l'esmentada tècnica declarativa per a la protecció dels espais naturals, mitjançant la promulgació de normes amb rang de Llei en els casos de declaració de Parcs Nacionals, Paratges Naturals i Reserves Naturals Integrals, establint-se en canvi la declaració per Decret del Govern autonòmic quan es tracti de Parcs Naturals o de Reserves Naturals Parcials.

Juntament amb la utilització de la tècnica declarativa, la Llei Catalana conté referències expressives a la complementarietat dels instruments de planificació física del territori, tals com el Pla d'Espais d'Interès Natural, definit com Pla Sectorial, o els Plans Especials de Protecció previstos en la legislació urbanística.

L'article 15 de la Llei 12/1985 preveu en efecte l'elaboració d'un Pla d'Espais d'Interès Natural amb el caràcter de Pla Territorial Sectorial. D'acord amb la previsió legal, que s'ha vist confirmada amb el projecte de PEIN que he pogut examinar, aquest Pla té un caràcter més propiament directiu que no executiu, tal i com es desprèn de les seves determinacions, consistents en «la delimitació indicativa dels espais a escala 1:50.000» o en l'atribució al PEIN de la funció d'establir «els criteris per una delimitació definitiva» (art. 16). Així es dedueix també d'allò establert en l'article 18 de la Llei 12/85, quan es prescriu l'aplicació preventiva del règim del sòl no urbanitzable per a aquells espais delimitats en el referit PEIN.

Per a la delimitació definitiva dels espais inclosos en el PEIN aquest es remet bé a les declaracions singulars que es puguin instrumentar d'acord amb les previsions de la pròpia llei 12/1985, bé a la formulació dels plans especials de protecció

previstos en la legislació urbanística, la qual podrà dur-se a terme per part de les Corporacions Locals amb competències urbanístiques, així com també directament per la Generalitat. S'atribueix a aquests Plans Especials una especial rellevància en relació a la resta de plans urbanístics, tot indicant-se en l'article 5.4 del repetit text legal, la necessitat de que els Ajuntaments adequin el seu planejament urbanístic, en el termini de 2 anys, a les directrius del pla especial de l'espai protegit. Més endavant tornaré a referir-me a l'especial ubicació d'aquests plans especials dins del sistema de planejament.

L'apuntada complementarietat que es posa de manifest en la legislació catalana d'espais naturals es veu també confirmada en la Disposició Addicional 2ª del text legal objecte de comentari, al atribuir la consideració d'espais naturals als terrenys qualificats com sòl no urbanitzable d'especial protecció per part del planejament urbanístic.

Destacar finalment que aquest text legal posa també de relleu la idoneïtat de la tècnica declarativa singular als efectes de dotar de la major intensitat i eficàcia al règim de protecció de determinats espais, especialment en allò relatiu a l'aplicació de les diverses legislacions connexes amb el règim de protecció, tal i com es veu a l'art. 29.3.

Pel que fa a la posició de les Corporacions Locals en les actuacions sobre preservació d'espais naturals, la Llei 12/85 es caracteritza per la seva escassa definició, més enllà del reconeixement de la seva capacitat per promoure actuacions protectores en el marc de la legislació urbanística. Així, es reconeix a les entitats locals amb competències urbanístiques la capacitat de promoure la declaració de reserves naturals i parcs naturals, i també de participar en els seus òrgans rectors, participació de la que no es defineix el seu abast, tot i que cal tenir present que, d'acord amb l'article 29.1 b), «la gestió dels parcs naturals i de les reserves naturals parcials correspon, en principi, a llurs promotors», el que porta a concloure que quan aquesta promoció s'hagi efectuat per corporacions locals haurà d'ésser a aquestes a qui correspongui ordinàriament la seva gestió.

Cal citar també la capacitat conjunta atribuïda a l'Administració de la Generalitat i les Corporacions Locals per promoure el planejament especial de protecció abans esmentat, així com la previsió, en la repetida Llei 12/85 (arts. 36 i ss.), de tot un règim d'infraccions i sancions d'aplicació però exclusiva a l'administració autonòmica, ja que cap referència es conté a les Corporacions Locals, el que s'ha d'entendre sens perjudici de l'exercici de les seves potestats urbanístiques en aquells aspectes congruents amb la intervenció en els espais naturals, tal i com s'estudiarà més endavant.

3. LA PROTECCIÓ DELS ESPAIS NATURALS EN LA LEGISLACIÓ URBANÍSTICA I D'ORDENACIÓ DEL TERRITORI

3.1. Consideració prèvia. Sobre la distinció entre urbanisme i ordenació del territori

En la progressiva configuració de l'ordenació del territori com una categoria competencial específica diferenciada de l'urbanisme ha incidit decisivament l'específica referència que a ambdues matèries efectua l'art.148.1ª 3 de la Constitució. A tal distinció, sens dubte no li manca fonament, tot i que és necessari situar-la en els seus justos termes; l'ordenació del territori presenta, en efecte, unes característiques o notes específiques en diferents aspectes tals com el seu àmbit territorial, que abarca grans extensions, la qual cosa es correspon amb un dels seus objectius fonamentals, com és el de contribuir a paliar els desequilibris regionals i que es tradueix alhora en la seva conceptualització com instrument global i coordinador de totes les actuacions que tinguin incidència sobre el medi físic. En coherència amb això, la competència per adoptar les resolucions administratives relatives a aquesta matèria s'atribueixen normalment als òrgans administratius de superior jerarquia i fins i tot es preveu en alguns casos la seva aprovació mitjançant norma amb rang de llei.

Tots aquests trets que, sens dubte poden servir per atribuir a les actuacions materials que es duguin a terme un destacat paper per resoldre les disfuncions que es produeixen sobre el territori, no ha de portar a la conclusió de que les previsions o determinacions pròpies d'aquesta matèria constitueixen un compartiment estanc, donat que com a mínim en determinats aspectes, són així mateix susceptibles de regulació a través dels instruments de planejament urbanístic.

La protecció dels espais naturals constitueix, sens dubte, un bon exemple per constatar el caràcter complementari d'ambdues matèries. Així, resulta evident la bondat i pròcedència d'afrontar la protecció de la natura des d'una perspectiva d'àmbit territorial superior a l'estrictament municipal, doncs, sens dubte, els ecosistemes no entenen de divisions administratives. La funció coordinadora i la superior jerarquia que normalment cap atribuir a l'ordenació del territori en relació a les múltiples activitats connexes o que incideixen sobre la protecció de la natura contribueixen, sens dubte, a definir l'ordenació del territori com l'àmbit material més idoni per instrumentar una política generalitzada d'acord amb aquesta protecció i en coherència amb el principi constitucional previst a l'article 45 C.E.

Això no impedeix, per descomptat, que els Plans Urbanístics juguin un paper molt important, fins i tot molt decisiu en nombroses ocasions, per a una plena operativitat i eficàcia de la referida protecció.

Es pot observar en aquest sentit, com un dels títols competencials esgrimits pel legislador estatal per a la promulgació de la Llei 8/90 sobre reforma del règim urbanístic del sòl és precisament el de la seva capacitat per establir la legislació bàsica sobre protecció del medi ambient, el que ha donat lloc a l'atribució de caràcter bàsic a preceptes com els articles 15 i 17 del Text Refós 1/92 de la Llei del Sòl Estatal, referits precisament a la necessària preservació dels valors naturals existents en les àrees objecte d'especial protecció.

La preocupació per la protecció de la natura es posa també de manifest en el Decret Legislatiu 1/90, pel que s'aprova la refosa de la legislació urbanística vigent a Catalunya, en determinacions com el seu article 117 b), pel qual s'estableix una caracterització dels espais que han de ser objecte d'especial protecció a causa dels seus valors naturals. Cal afegir que la funció de classificació del sòl, i en conseqüència, de determinació de tals espais, s'atribueix als Plans Generals Municipals d'Ordenació, als quals l'article 128.2 del mateix DL/90 confereix específica habilitació a tals efectes. L'operativitat dels Plans Urbanístics pel que fa la protecció de la natura pot predicar-se també dels Plans Especials previstos als arts. 29 i següents del DL 1/90.

Tot això és conseqüència del caràcter inescindible que, en molts aspectes materials, presenten urbanisme i ordenació del territori, la qual cosa no ha de ser confosa de cap manera, amb que sempre i en tot cas es pugui atribuir la mateixa virtualitat i efectes a les determinacions protectores que s'estableixin en l'exercici dels dos títols competencials esmentats, qüestió a la qual ens referirem més endavant.

Pel que fa a les anteriors consideracions, cal notar el retrocés històric que suposaria pretendre restringir novament «l'urbanisme» a l'àmbit de les zones urbanes i les seves zones de desenvolupament. Aquesta tendència, de la qual es poden detectar alguns indicis relacionats precisament amb la configuració de l'ordenació territorial com matèria específica, a més de mancar de qualsevol recolzament legal, resulta contrària a un dels principis essencials de la moderna concepció de la funció pública urbanística, com és la del seu exercici a través d'una perspectiva integral del territori, en la què els Plans Generals i la seva funció d'establir la classificació del sòl tenen un paper decisiu.

És de destacar també el paper rellevant que els Plans Urbanístics habilitats per establir determinacions de protecció han tingut en la salvaguarda dels valors

naturals, especialment a partir de la Llei de Reforma de 1975 i la posterior democratització de les estructures polítiques espanyoles, qüestió aquesta que ha influït de manera decisiva en una major sensibilització de l'Administració Urbanística sobre aquestes matèries.

Després d'aquesta reflexió efectuarem una breu caracterització de les diferents figures de planejament que, de conformitat amb la legislació urbanística i d'ordenació del territori, disposen d'habilitació legal per establir mesures de protecció dels espais naturals.

3.2. La protecció de la natura als Plans d'Ordenació del territori

La configuració d'una figura de planejament directament encaminada a instrumentar l'ordenació del territori com funció pública específica en connexió amb la planificació econòmica va sorgir amb la Llei del Sòl de 1976, amb la creació dels Plans Directors Territorials de Coordinació.

La referida naturalesa dels Plans Directors Territorials es posa de manifest en aspectes tals com el seu procediment d'aprovació (arts. 107 a 114 R.P.), o el seu caràcter vinculant, tant en relació als Plans Urbanístics (art. 10.2 L.S.) com pels Plans Sectorials elaborats pels diferents departaments ministerials (art. 57.2 L.S., 1976).

Aquest caràcter coordinador i englobador de les diferents competències materials amb projecció sobre el territori confereix als Plans Directors una virtualitat pròpia en tant que instruments adequats per establir determinacions sobre el medi ambient i en especial sobre la protecció de la natura. Cal veure en aquest sentit l'art. 8.2ª c), L.C., 1976, conforme al qual constitueix una determinació pròpia de tals plans «las medidas de protección a adoptar en orden a la conservación del suelo, de los demás recursos naturales y a la defensa, mejora, desarrollo o renovación del medio ambiente natural y del patrimonio histórico-artístico».

Cal notar, pel que fa a la funció pròpia dels Plans Directors, i en general de les figures de planejament que s'inscriuen en l'òrbita de l'Ordenació del Territori, que si bé tenen com a destinatari directe l'activitat de planificació pública del territori, per la qual cosa la seva incidència sobre el mateix serà normalment de caràcter indirecte, donada la seva funció directiva i coordinadora, aquesta funció i incidència té, en canvi, un contingut sustantiu propi en quant a les mesures de protecció del medi natural previstes als mateixos. Així ho ha estimat normalment la doctrina i es desprèn de la seva configuració positiva, especialment a partir

d'allò establert a l'art. 11 del Reglament de Planejament. L'eficàcia directa dels Plans Directors en aquest àmbit, que es tradueix en una vinculació immediata del sòl a les mesures de protecció que s'estableixin, apareix justificada pel que fa a la pròpia naturalesa de tals mesures de protecció, que es veurien totalment buides de contingut si els hi fos atribuït únicament un efecte immediat, de vinculació a altres figures de planejament, donat que en tal cas podrien originar-se, en absència de tals figures, actuacions contràries al Pla Director que desvirtuessin totalment el sentit de les seves previsions.

Una altra qüestió diferent és l'abast de les determinacions de protecció previstes als Plans Directors en relació a les pròpies de les diferents normatives sectorials directament relacionades amb la matèria que ens ocupa, entre les que cal citar les relatives a espais naturals protegits, munts, aigües o el medi ambient atmosfèric.

A l'epígraf posterior tindrem ocasió d'estudiar aquest aspecte, donat que no és un problema específic d'aquest tipus de plans, sinó que és una nota comú que s'instrumenta també en base a altres figures de planejament.

Malgrat el sorprenent manteniment de la figura dels Plans Directors Territorials de Coordinació en el DL 1/90, ara denominats Plans Directors de Coordinació, es pot convenir en que les funcions pròpies d'aquests instruments d'ordenació del territori han de dur-se a terme per part dels instruments previstos a la Legislació Catalana de Política Territorial (Llei 23/1983 de 21 de novembre). En relació a les mesures de protecció dels espais naturals que poden instrumentar-se a través dels instruments d'ordenació del territori, pot mencionar-se en primer lloc el Pla Territorial General, instrument que té com a àmbit el de la totalitat del territori català i ha d'ésser aprovat per llei del Parlament, i que inclou entre les seves determinacions les relatives a la determinació dels espais i elements naturals que cal conservar, així com la definició de les terres d'ús agrícola o forestal d'especial interès (art. 5.1.c) i d) de la Llei 23/1983.

Anàlogues previsions s'han d'establir per part dels Plans Territorials Parcial, indicant-se expressament en l'art. 16.1 del mateix text legal quins són els efectes de les determinacions d'aquests plans respecte als espais naturals i les terres agrícoles qualificades d'especial protecció, al establir que no podran ser dedicats a utilitzacions que impliquin transformació del seu destí o naturalesa, o lesionin el valor específic que es vulgui protegir. Sembla clara la voluntat dels legisladors en aquest cas de confirmar els efectes vinculants i de directa aplicació de les mesures protectores establertes pels Plans Territorials, en la línia de la interpretació formulada a propòsit dels Plans Directors Territorials de Coordinació.

Em referiré finalment a la figura dels Plans Territorials Sectorials, consistent en aquells plans amb incidència territorial que elaborin els diversos Departaments de la Generalitat, i dels que en relació a la política de protecció dels Espais Naturals en constitueix una bona mostra la figura del Pla d'Espais d'Interès Natural, ja estudiada més amunt.

3.3. Planejament urbanístic i protecció de la natura

3.3.1. *La delimitació pel planejament general d'espais objecte d'especial protecció*

La descripció que hem fet fins aquí dels diferents instruments de planificació previstos per la legislació sobre ordenació del territori ens ha permès constatar la creixent rellevància que es pretén atorgar a aquesta matèria pel que fa a la regulació del sòl no urbanitzable, i més especialment pel que fa referència a la delimitació dels espais d'especial protecció i l'adopció de les corresponents mesures al respecte.

Això no constitueix cap obstacle per a què aquesta protecció pugui establir-se de la mateixa manera, a través dels instruments propis del sistema de planejament urbanístic, i en especial a través dels Plans Generals com instruments d'ordenació integral del territori inclòs en el seu àmbit, que es correspon, com a mínim al d'un terme municipal, articulant-se aquesta ordenació mitjançant diverses determinacions en l'ordre de la classificació i la qualificació del sòl.

Com ja hem vist, és precisament en la regulació del règim jurídic dels diferents tipus de sòl que es preveu la inclusió en el sòl no urbanitzable dels espais que el Pla determini per atorgar-los una especial protecció, protecció que pot venir justificada per diverses raons vinculades amb la preservació del medi natural, tal i com venen relacionades en l'article 117.b del D.L. 1/90.

En conseqüència, la circumstància ja constatada de que aquest règim especial de protecció pugui ser també establert per diversos instruments enquadrables en l'ordenació del territori com matèria específica, no implica un desapoderament dels Plans Generals pel que fa a la determinació de mesures de protecció, per a la qual cosa disposen d'habilitació específica confirmada per l'article 128.2 DL 1/90 en el que s'estableix igualment que els espais objecte d'especial protecció pel Pla General «no podran ser dedicats a utilitzacions que impliquin transformació del seu destí o naturalesa, o lesionin el valor específic que es vulgui protegir».

Davant la lectura d'aquest precepte cal fer dues consideracions: en primer lloc, la necessitat de que es produeixi la prèvia formulació del Pla per tal de que les

mesures de protecció siguin efectives i també el seu caràcter de norma substantiva d'ordenació, sens perjudici de la seva inaplicabilitat directe sobre el territori, donat que ve a configurar un règim negatiu d'aquest sòl en quant s'impedeix qualsevol transformació del seu ús o destí que pugui lesionar els valors específics protegits pel Pla.

Cal atribuir la mateixa funció a les Normes Subsidiàries de Planejament, donat que constitueixen una figura de planejament habilitada per establir la classificació del sòl, i conseqüentment, la delimitació dels espais que hagin de ser objecte d'especial protecció, tal i com es preveu expressament als arts. 92 h) i 93 h) del Reglament de Planejament, de contingut idèntic i conforme als quals constitueix determinació pròpia de les dues modalitats de Normes Subsidiàries Municipals, previstes a l'art. 91 R.P., el «señalamiento y delimitación de las zonas objeto de protección especial en el suelo no urbanizable y normas mínimas de defensa frente a la urbanización y la edificación de esas zonas».

3.3.2. Els Plans Especials de Protecció

Per analitzar l'operativitat dels Plans Especials amb finalitat protectora, hem de referir-nos a la situació específica que ocupen en el sistema de Planejament. Cal recordar que aquests Plans apareixen en forma primigènia com instruments de desenvolupament del Planejament d'Ordenació Territorial i del Planejament General, sense que en cap cas puguin substituir a aquests instruments en la seva funció d'ordenació integral del territori, per la qual cosa els manca habilitació per classificar el sòl.

Els Plans Especials es configuren també com instruments de desenvolupament de declaracions singulars adoptades en aplicació de la legislació específica sobre protecció de la natura, en clara expressió de la relació de complementarietat que es produeix entre ambdós cossos normatius.

En relació als Plans Especials de Protecció que es formulen com instruments de desenvolupament dels Plans Generals poden restringir, mitjançant la determinació de les corresponents limitacions d'ús, les possibilitats d'aprofitament urbanístic pròpies del règim «ordinari» d'aquest tipus de sòl. La possibilitat d'establir tals limitacions es preveu expressament a l'art. 81 R.P. en relació al planejament urbanístic especial per a la protecció d'horts, cultius i espais forestals.

La determinació de mesures de protecció per part de Plans Especials formulats en desenvolupament del Pla General pot arribar, doncs, al mateix nivell d'intensitat

previst per a les mesures de protecció que adoptin els propis Plans Generals, tal i com apareixen configurades en l'art. 128.2 D.L. 1/90 i en l'art. 36 a) R.P., que inclou, entre tals mesures de protecció, la possibilitat d'establir la prohibició absoluta de construir. En conseqüència, el règim previst en l'art. 128.2 és aplicable al sòl no urbanitzable subjecte a una ordenació d'especial protecció, bé per un Pla General, bé per un Pla Especial.

El marc en què es pot arribar a produir aquesta major restricció d'usos és necessàriament el de la prèvia classificació del sòl com no urbanitzable bé per part del Pla General, bé per aplicació directa de l'art. 118 DL 1/90, classificació de la que els Plans Especials de Protecció constitueixen un instrument de desenvolupament, en relació a la protecció del medi natural.

Això significa que la possibilitat de formular aquests Plans Especials no queda únicament circumscrita a aquells espais prèviament delimitats com d'especial protecció pel Pla General, sinó que el desenvolupament d'aquests pel que fa a l'establiment de mesures de protecció pot produir-se en qualsevol modalitat de sòl no urbanitzable, tot i que el Pla General no ho hagués inclòs dins els esmentats espais, amb la conseqüència inherent de que puguin establir-se majors restriccions pel que fa a l'ús i aprofitament del sòl que les prèviament establertes en l'esmentat Pla General.

4. LEGISLACIÓ SECTORIAL I PROTECCIÓ DE LA NATURA

La nombrosa diversitat d'elements que concorren al medi natural dóna lloc a que la incidència en aquest no es produeixi únicament a través dels diversos instruments fins aquí analitzats, sinó també mitjançant la legislació sectorial relativa als indicats elements.

Fer aquí un estudi pormenoritzat d'aquesta legislació excediria de llarg l'objecte d'aquesta ponència, per la qual cosa ens limitarem a fer una relació enunciativa de les diferents normatives referents a les matèries que poden resultar més significatives en relació a l'operativitat de les mesures de protecció de la natura.

Així, la vinculació de la propietat agrària és objecte de regulació a través de la vigent llei de Reforma i Desenvolupament Agrari que articula l'acompliment de la funció social de la propietat rústica a través de l'acció sobre les estructures agràries mitjançant instruments com la delimitació de comarques i finques

millorables, actuacions sobre la gran propietat (grans zones regables), o el tractament dels problemes del minifundi (concentració parcel·laria), tot això en base al principi o deure del «bon cultiu».

Juntament amb les referides previsions del Text Refós de la Legislació General Agrària cal citar, en el mateix àmbit, normes com el tractament de les plagues del camp, regulat per Llei del 21 de maig de 1908, l'obligació de cultivar, contemplada amb la Llei del 5 de novembre de 1940 o la conservació i millora del sòl agrícola, que va ser regulada per Llei del 20 de juliol de 1955.

Cal referir-se també a la intervenció administrativa sobre la propietat forestal, de gran tradició al nostre ordenament i que està actualment integrada per normes com la Llei de Munts del 8 de juny de 1957 i el seu Reglament del 22 de febrer de 1962, mitjançant les quals es regulen aspectes com els límits dels aprofitaments forestals, subjectes a la conservació i millora dels munts, la previsió d'Agrupacions Forestals, la regulació d'unitats mínimes de propietat forestal de manera anàloga a les unitats mínimes de correu previstes en la legislació agrària, la intervenció en l'aprofitament dels munts per garantir la seva preservació mitjançant l'elaboració de Plans Tècnics Obligatoris i de millora, o la delimitació de munts protectors a efectes hidrològics i forestals.

Juntament amb la referida Legislació General en matèria de munts cal esmentar entre altres normes, com la Llei d'Incendis Forestals del 5 de desembre de 1968, la de Foment de la Producció Forestal del 4 de gener de 1977 i la Llei de Munts Veïnals del 11 de novembre de 1980, així com també, en l'àmbit autonòmic, la Llei Catalana 6/1988 del 30 de Març d'Ordenació Forestal, que conté normes especialment destinades a la protecció de les masses forestals.

La protecció d'aiguamolls i zones humides, així com en general de les aigües continentals, són objecte d'una legislació específica, integrada actualment en la Llei 29/1985 d'Aigües, del 2 d'agost. Aquest text legal preveu l'adopció de diverses mesures de protecció, tals com les zones de policia i servitud dels marges de cabdals públics (art. 6); les limitacions d'ús a les zones inundables, que puguin establir-se per Decret del Govern sense perjudici de les normes complementàries que puguin establir-se per part de les Comunitats Autònomes (art. 11.2); la possibilitat de condicionar l'ús del sòl i les activitats que es desenvolupin al voltant de les lleres de llacs, llacunes i embassaments (art. 88.1); i finalment, l'habilitació a favor dels Plans Hidrològics per establir mesures de protecció de determinades zones, conques, aqüífers o masses d'aigua per les seves característiques naturals o interès ecològic. A tal efecte es declara expressament el necessari

respecte a tals previsions per part dels instruments «d'ordenació urbanística del territori» (art. 41).

Citarem finalment la Llei de Costes del 28 de juliol de 1988, en la que s'estableixen determinades mesures destinades a la defensa, regeneració, recuperació, millora i conservació del litoral, amb caràcter vinculant per la ordenació territorial i urbanística.

5. L'ARTICULACIÓ ENTRE LA LEGISLACIÓ ESPECÍFICA DE PROTECCIÓ I EL RÈGIM DERIVAT DELS INSTRUMENTS DE PLANIFICACIÓ DEL TERRITORI

5.1. La relació de complementarietat existent entre ambdues matèries

El caràcter complementari entre les declaracions singulars i el règim de protecció establert pels instruments de planificació física del territori es posa de manifest de diferents maneres; així, la indiscutible eficàcia que, pel que fa a la generalització de l'acció protectora, té la incorporació d'aquesta finalitat com pròpia dels Plans Generals i Especials requerirà, en aquells casos en què els valors de l'espai natural presentin especial singularitat i interès, la seva complementació mitjançant la corresponent declaració singular, que pot resultar sens dubte més eficaç a la vista de les limitacions legals que en alguns aspectes afecten als Plans Urbanístics, així com per articular instruments de gestió.

Si convenim en què l'acció protectora no ha de limitar-se únicament a aquells supòsits en què concorrin les citades circumstàncies de singularitat o especial interès, és també indiscutible la pertinència d'utilitzar els Plans Urbanístics per aconseguir aquesta generalització.

Cal notar també la idoneïtat de la planificació de l'ordenació del territori als efectes d'aconseguir la repetida generalització de l'acció protectora, especialment si es té en compte la seva virtualitat com element integrador de les diferents actuacions sectorials amb projecció sobre el territori.

5.2. La diferent intensitat dels règims de protecció

Més enllà de la referida relació de caràcter complementari cal notar l'especial rellevància que cap atribuir a les declaracions singulars que impliquin la delimitació d'espais protegits, així com als Plans d'Ordenació dels Recursos Naturals, en

relació a les previsions dels Plans Urbanístics i d'Ordenació del Territori, tal i com es fa constar expressament a l'art. 5 de la Llei 4/1989.

La prevalència de la declaració singular té el seu fonament en la superior jerarquia de les resolucions adoptades en aquest àmbit, així com per aplicació del principi d'especialitat que dona lloc a l'aplicació preferent de la norma especial sobre la general en les situacions de concurs normatiu.

Aquesta prevalència sembla indiscutible quan la declaració singular impliqui un major grau de protecció, tot i que cap plantejar-se també la situació a la inversa, consistent en la hipòtesi de que el major grau de protecció vingui establert per la planificació urbanística o territorial en relació a la declaració singular.

Res no impedeix, en efecte, que per part de la planificació física del territori s'estableixin determinacions més proteccionistes que les previstes en la declaració singular, tot i que la major intensitat del nivell de protecció s'haurà d'establir en tot cas en el marc de determinacions propi de l'habilitació legal establerta a favor dels plans urbanístics i d'ordenació del territori.

Sempre que es produeixi en aquest marc que, especialment en l'àmbit urbanístic, es caracteritza per una gran amplitud de finalitats possibles i una certa limitació pel que fa a l'objecte concret de les seves determinacions, la referida hipòtesi ha de considerar-se plenament legítima, tot i que circumscrita a l'àmbit legal propi de l'instrument de planificació utilitzat a l'efecte.

Cal tenir present en aquest aspecte que la possible major intensitat del règim de protecció que s'estableixi per part d'una figura de planejament urbanístic pot veure's limitada per l'abast de les potestats pròpies de l'administració urbanística en ordre a fer efectives aquestes mesures de protecció. Així, més enllà de la potestat sancionatòria que, en forma genèrica, es reconeix a aquestes instàncies administratives en relació a les infraccions urbanístiques, entenent per tals qualsevol vulneració de les prescripcions contingudes en els plans, o les referències concretes a aspectes com la subjecció a llicència de les tales d'arbres, la determinació de mesures positives requerirà, per a la seva plena efectivitat, acudir a les mesures específiques previstes en les distintes regulacions sectorials. Cap preguntar-se al respecte sobre l'efectivitat de que per part de l'administració urbanística s'adoptin previsions a través dels plans de protecció que donin lloc o requereixin actuacions d'altres administracions sectorials en ordre, per exemple, a la protecció d'espècies cinegètiques o sobre l'obligació de destinar terres agrícoles a determinats conreus.

Cal senyalar si més no, les deficiències que, al meu entendre, presenta en aquest aspecte la Llei 4/1989, al renunciar a determinar de forma concreta l'abast de les mesures de protecció de puguin establir-se mitjançant les declaracions singulars o a través de la formulació dels Plans d'Ordenació de Recursos Naturals. El nou text legal es limita únicament a la formulació de conceptes genèrics tals com la referència a les «limitaciones generales y específicas que respecto a los usos y actividades hayan de establecerse» (art. 4.4ª c), o mitjançant remissions encara més genèriques, com la continguda al seu art. 5.1, conforme al qual «los efectos de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales tendrán el alcance que establezcan sus propias normas de aprobación», la qual cosa sens dubte pot suposar un greu impediment per a l'adopció de determinades mesures, especialment quan es pretengui que aquestes tinguin un caràcter positiu o d'obligacions «*in facere*».

És significatiu en aquest aspecte l'especial accent que posa la Llei 4/1989 en la determinació d'un règim d'infraccions i sancions (Títol IV), podent-se senyalar, si més no com excepció a l'esmentat criteri legislatiu, l'atribució expressa a favor de l'Administració competent de la facultat per exercir el dret de tempteig i retracte en les transmissions oneroses intervius de terrenys inclosos en Espais Naturals Protegits, així com la declaració d'utilitat pública d'aquests que es deriva de la seva inclusió a tals Espais.

6. ACTUACIONS SECTORIALS EN ESPAIS PROTEGITS

La naturalesa «horitzontal» del territori, a la qual ja ens hem referit anteriorment, dona lloc a que s'hi produeixi la concurrència en l'exercici de diversos títols competencials, la qual cosa pot originar situacions de conflicte degut a l'existència de previsions contradictòries, com poden ser-ho la previsió d'execució d'una gran infraestructura que resulti contrària amb les determinacions establertes als instruments de planificació física del territori.

Quan la possible contradicció o situació de conflicte sorgeixi en relació als espais objecte d'especial protecció, això presenta una especificitat pròpia degut a les connotacions que presenten els valors susceptibles de protecció enquadrables en el concepte genèric del medi ambient i objecte, per tant, de protecció constitucional.

Cal recordar pel que fa a la ja esmentada tensió existent al nostre text constitucional entre la protecció del medi ambient i el desenvolupament i creixement

econòmic, així com la referència expressa continguda a l'art. 45 C.E. a la «utilització de tots els recursos naturals», i als principis de «defensa» i «restauració» del medi ambient.

Hem de tenir present també la circumstància de l'obligació de vetllar per la protecció del medi ambient la qual, en els termes previstos constitucionalment, correspon a tots els poders públics.

El possible conflicte entre títols competencials té, doncs, característiques específiques quan afecti als espais naturals, donat que la consideració jurídica de qualsevol actuació territorial que pugui resultar contradictòria amb determinades previsions protectores, haurà de fer-se no només des de la perspectiva de la concurrència competencial, sinó també des del punt de vista material, donat que la possible antijuricitat d'una actuació tal podrà derivar-se de la lesió de determinats valors ambientals d'especial interès o rellevància.

En un altre àmbit, el possible conflicte que pugui sorgir entre determinada actuació sectorial duta a terme per una Comunitat Autònoma i els valors mediambientals no s'inscriu únicament en l'òrbita competencial de la Comunitat en qüestió, a diferència del que passa en l'àmbit estricte de l'urbanisme i l'ordenació del territori, sinó que podria resultar també antijurídica per afectar al règim bàsic sobre protecció del medi ambient, inclòs, com ja hem esmentat, en l'àmbit competencial de l'Estat.

Pot tenir interès, en relació a aquesta qüestió, l'establir una gradació entre els diversos valors ambientals susceptibles de protecció, com element de referència per a la solució de les situacions de conflicte que puguin produir-se.

Des de l'òptica jurídic-administrativa, i centrant-nos en els aspectes relatius a la protecció de la natura pot establir-se una certa divisió en funció dels instruments de protecció utilitzats. Així, aquells espais que hagin estat objecte d'una declaració singular en base a la legislació específica sobre protecció de la natura han de gaudir d'una especial prevalència en relació a activitats o utilitzacions d'aquest que puguin resultar contradictòries amb el règim de protecció establert.

Tal especial prevalència és operativa sens perjudici de que la declaració singular s'efectuï per Llei o Decret d'una Comunitat Autònoma i l'actuació territorial es pretengui dur a terme en exercici de competències pròpies de l'Administració de l'Estat. Això és així degut a que l'activitat que dugui a terme la Comunitat

Autònoma en matèria de declaracions singulars s'exerceix en aplicació de la legislació bàsica del Estat i per tant, en funció de les circumstàncies de singularitat i interès dels seus valors naturals, que els atorga precisament aquesta especial rellevància.

Únicament en aquells casos en que l'Estat hagi procedit a l'exercici efectiu de les seves competències en matèries d'interès general que puguin entrar en contradicció amb els valors protegits, com pot ser el cas de la planificació econòmica general prevista en l'art. 131 C.E., podrà alterar-se aquesta prevalència. Aquest supòsit estarà, si més no, supeditat a que l'alteració dels valors mediambientals tingui tal rellevància que entri en contradicció amb els principis establerts a l'art. 45 C.E., tot i que sembla obvi que en aquests casos la decisió final correspondrà a l'Administració Estatal.

La concreció del esmentat criteri en la Llei 4/1989 de conservació dels Espais Naturals no ha resultat al meu entendre excessivament afortunada, donat que al regular el contingut i abast dels Plans d'Ordenació dels Recursos Naturals s'han utilitzat fórmules tímides i massa genèriques, com es veu en preceptes com l'art. 4.4ª f) que, al regular el contingut dels indicats Plans es preveu únicament «el establecimiento de criterios de referencia orientadores en la formulación y ejecución de las diversas políticas sectoriales...».

En aquest mateix sentit, l'art. 5 de la Llei 4/1989 atribueix als citats Plans «caràcter indicativo respecto a cualesquiera de otras actuaciones, planes o programas sectoriales», establint per tant la seva aplicació subsidiària en relació a aquests programes sectorials, previsió que, donat el seu caràcter general, no ens sembla excessivament coherent amb l'especial singularitat i interès que cal atribuir als valors naturals objecte de protecció per la Llei 4/1989.

El règim de protecció que s'estableixi a través dels instruments d'Ordenació del Territori sembla revestit també d'especial intensitat, tot i que no cap atribuir-hi igual prevalència que a les declaracions singulars.

En efecte, si bé el règim de protecció establert en aquest àmbit pot englobar-se també en la previsió constitucional que obliga als poders públics a vetllar per la defensa i protecció del medi ambient, el títol competencial exercit apareix netament diferenciat de l'específic de la protecció dels espais naturals com a element bàsic del medi ambient, per la qual cosa la planificació territorial pot veure's en alguna ocasió limitada per interessos de caràcter general, entre els que es poden citar la planificació econòmica o la defensa nacional.

Pel que fa als espais objecte d'especial protecció determinats pels Plans Urbanístics, i sens perjudici de la indiscutible intensitat i rellevància del règim establert per aquests pel que fa a l'ús i edificació del sòl, les possibles situacions de conflicte que puguin suscitar-se entre aquest règim de protecció i actuacions sectorials vinculades a interessos de caràcter general, haurà de ser resolt en base al principi d'«adequació» o acomodació entre els interessos en conflicte, havent-se de procedir en qualsevol cas a la corresponent modificació del planejament urbanístic per tal de que l'actuació sectorial gaudeixi de plena legitimitat, la qual cosa resulta especialment exigible en tractar-se d'espais objecte d'especial protecció, als quals s'aplica la norma substantiva continguda a l'art. 128.2 D.L.1/90.

Segurament cal considerar imperfecte l'esquema jurídic-formal proposat, donat que cap garantia suposa en sí mateixa que els valors naturals protegits a través d'un Pla Urbanístic gaudeixin d'escassa rellevància o hagin de supeditar-se necessàriament a d'altres actuacions sectorials, doncs no s'ha de descartar que potser puguin tenir major interès o valor ambiental que d'altres, inclosos a declaracions singulars.

Ens trobem, doncs, davant un supòsit d'aplicació del principi conforme al qual és l'exercici material de les diferents competències el que els hi atribueix plena eficàcia. Així, la màxima garantia d'eficàcia i preservació de determinats valors naturals vindrà donada a través de l'activitat de declaració singular, tot i que en els supòsits extrems de conflicte entre dos interessos de caràcter general (la protecció i l'activitat sectorial en qüestió), caldrà estar en darrera instància a la valoració que s'efectuï dels pressupòsits de fet determinats d'ambdues actuacions sectorials.

Cal tenir present, en aquestes situacions, el que estableix la Directiva de la Comunitat Europea 85/337 del 27 de juny de 1985 per la qual s'estableix l'obligació d'avaluar l'impacte ambiental de determinades intervencions sobre el medi natural; es preveu a tal efecte la participació dels interessats, especialment de totes aquelles instàncies administratives que puguin veure's afectades pel projecte en funció de les seves específiques responsabilitats sobre el medi ambient.

En aplicació d'aquesta directiva s'ha produït al nostre ordenament la promulgació del Real Decret Legislatiu 1032/86 del 28 de juny, sobre avaluació del impacte ambiental, concebuda com tècnica singular que introdueix la variable ambiental en la presa de decisions sobre els projectes amb incidència important al medi ambient.

La Llei 4/1989 atribueix per la seva banda als Plans d'Ordenació dels Recursos Naturals la concreció d'aquelles activitats, obres o instal·lacions públiques o privades a les quals s'hagi d'aplicar el règim d'Avaluació d'Impacte Ambiental (art. 44.4ª e), ampliant també de forma expressa la llista d'activitats sotmeses a Avaluació d'Impacte per l'indicat Real Decret Legislatiu al incloure entre les mateixes «las transformaciones de uso del suelo que impliquen eliminación de la cubierta vegetal arbustiva o arbórea y supongan riesgo potencial para las infraestructuras de interés general de la Nación y, en todo caso, cuando dichas transformaciones afecten a superficies superiores a 100 hectáreas».

En la mateixa línia cal situar les previsions d'ordre general que, en relació a l'impacte ambiental de les grans infraestructures, es contenen a la Llei Catalana d'Espais Naturals Protegits en les que s'estableix la necessitat de minimitzar al màxim l'impacte ambiental i paisatgístic de les obres d'infraestructura, havent-se de justificar degudament tant els criteris de localització com d'execució material, així com la previsió de les corresponents mesures de restauració.

Cal atribuir a tals preceptes la condició de normes substantives d'ordenació amb efectes jurídics *ipso iure operatius* de manera anàloga a prescripcions com la continguda a la legislació urbanística respecte a la necessària preservació del paisatge i les bel·leses naturals per part dels actes d'edificació i ús del sòl.