

## LLETRES DE BATALLA

# Espais naturals al País Valencià: Una nova categoria de gestió. Breu exposició sobre el Decret 109/1998 de 29 de juliol, del Govern valencià

Ferran de Rojas i Martínez-Parets \*

Rebut: 06.06.01

Acceptat: 18.09.01

## Resum

El medi natural del País Valencià es caracteritza per la seua antropització, per la tradicional convivència de l'acció humana amb unes condicions naturals típicament mediterrànies. Fins aquest moment, l'habitual política de protecció dels espais naturals venia exercint-se com una responsabilitat fonamentalment autonòmica en què els municipis sols tenien un paper marginal o, com a molt, subsidiari. El Decret del Govern valencià 109/1998 permet als ajuntaments d'aquesta Comunitat accedir als seients davanters en aquesta matèria, però allò que podria ser positiu en tant a la iniciativa de protecció no ha de significar una desordenada formulació de mesures de gestió, ús i regulació dels paratges. Així doncs, correspon a l'Administració ambiental valenciana un paper permanent de tutela i ordenació que no nega, gens ni mica, les essencials funcions locals conferides en aquest tema. A més, s'analitzen alguns defectes jurídics formals que poden sorgir en l'aplicació de l'esmentat Decret i es proposa que reste un menor marge discrecional a l'administració autonòmica.

**MOTS CLAU:** espais naturals, País Valencià, paratges naturals municipals.

\* Departament d'Art, Humanitats i Ciències Socials i Jurídiques. Facultat de Ciències Socials i Jurídiques d'Elx. Avda. Ferrocarril s/n. 03202 Elx.

## Abstract

**Local nature reserves in the Valencia land: A new management category. A brief explanation of the Valencia Government decree 109/1998 of 29th July**

The natural environment of the Valencia Land is characterized by its anthropization, i.e. the traditional cohabitation of activity human and the typically Mediterranean natural conditions. Until now, the traditional policy of protecting nature reserves was being implemented mainly as a regional responsibility. Town councils played only a marginal or at best a subsidiary part in this process. The 109/1998 Decree of the Valencia Government allowed town councils to play a leading role in this matter, but something that could be positive for protection initiatives, should not mean a disorderly formulation of the measures for the management, use and regulation of the areas. The Valencia environment administration therefore has a permanent role in supervising and maintaining order, without hindering at all the essential local functions granted in this matter. Some procedural flaws that could arise during the application of the aforementioned Decree are analysed, and a proposal is made that would give the regional government a smaller margin of discretion.

KEY WORDS: Local protected areas, Valencia Land.

## Resumen

### **Espacios naturales locales en el País valenciano; una nueva categoría de gestión. Breve exposición sobre el Decreto 109/1998, de 29 de julio, del Gobierno valenciano**

El medio natural del País Valenciano se caracteriza por su antropización, por la convivencia tradicional de la acción humana con unas condiciones naturales típicamente mediterráneas. Hasta este momento la tradicional política de protección de los espacios naturales venía ejerciéndose como una responsabilidad fundamentalmente autonómica en la cual los municipios sólo tenían un papel marginal o como mucho subsidiario. El Decreto del Gobierno Valenciano 109/1998 permite a los ayuntamientos de esta Comunidad tomar los asientos delanteros en esta materia, pero lo que puede ser positivo en cuanto a iniciativa de protección no debe significar una desordenada formulación de medidas de gestión, uso y regulación de los parajes. Corresponde así a la Administración ambiental valenciana un permanente papel de tutela y ordenación que en nada ahoga las esenciales funciones locales conferidas en este asunto. Se analizan algunos defectos jurídico formales que pueden surgir ante la aplicación del mencionado Decreto y se propone que deje un menor margen discrecional a la Administración autonómica.

PALABRAS CLAVE: espacios naturales, País Valenciano, parajes naturales municipales.

## **Reflexió prèvia sobre la confluència dels àmbits natural i local entre els valencians**

Mitjançant el Decret 109/1998 de 29 de juliol del Govern valencià s'aprova el Reglament del paratge natural municipal, figura que ja preveia la Llei 11/1994 d'espais naturals protegits de la Comunitat Valenciana i que esdevé de la disposició transitòria 6a de la Llei del sòl no urbanitzable 4/1992, de 5 de juny; ambdues normes el conceptuaren com a

sistema local de protecció del paisatge a escala municipal però integrat en la política autonòmica d'ordenació i protecció dels espais naturals.

Encara que allò immediat siga entendre que mercè a la nova via del paratge local (instat des d'un o més municipis) l'aturada xarxa d'espais naturals del nostre país es veurà de nou reviscolada i eixamplada, una anàlisi més reposada ens ha de dur a considerar el que signifiquen aquests paratges per a nosaltres, per a les nostres poblacions. Del tractament i la consideració que tinguem els valencians comunament, en tant que col·lectiu, pels nostres paratges veïns retraurem el tipus de règim, tutela i responsabilitat que hi hem de dedicar per a una correcta reglamentació i, sobretot, per a no caure en les nostres pròpies mancances.

Dipositar en els pobles, vull dir en les poblacions, viles i ciutats, en definitiva, en allò que es coneix com el municipi des de temps romans, l'acta primigènia de tot els interessos i responsabilitats em pareix tan elemental i merescut com fora d'orde i de justificació en tot allò referit a protegir drets, interessos i patrimonis que excedesquen, per natura, de l'àmbit purament local i de l'enteniment bàsicament particular (per propi d'una col·lectivitat, d'un entorn limitat); la qual cosa és sempre el cas de la preservació del medi ambient. És llavors que ens trobarem que en l'àmbit local molt a sovint manca la responsabilitat i l'objectivitat per a saber què fer amb allò que tenim entre les mans i que estimem precisament perquè és nostre.

Un altra reflexió, aquesta ja de caràcter pràctic i sovint desgraciadament empíric, em du a dubtar si els nostres regidors estaran objectivament a l'altura de les circumstàncies i, mancants de més altes ciències i suport tècnic no caiguen en l'errat criteri de convertir en parc i jardí els indrets naturals del seu entorn.

Resulta difícil descriure el paisatge valencià sense definir també una mica el poble valencià,

---

ja que és reconegut que som tradicionalment una societat de cultivadors i transformadors de la terra; paisatge i profit van sovint tan junts que als diferents ecosistemes naturals van plegats també moltes vegades diferents sistemes etnoculturals, diferents costums i diferents explotacions.

Sóc dels que creuen de debò que el nostre país, la Comunitat Valenciana, d'una pluralitat i varietat natural desconeguda, mantenyença en bon tros, plena de zones humides a les llargues planes litorals, amb boscos i congosts, abruptes serralades i paisatges amagats, és realment un mosaic definit i dispers que troba una part de la seua unitat per confrontació amb la geografia que l'envolta, especialment amb la de l'estepa de Castella i la Manxa o amb els paisatges propis del nord peninsular.

Per contra, a aquesta varietat desconcertant acompanyen uns elements comuns, propis, dels que fins i tot podríem dir que són més o menys nacionals; res hi ha d'exclusiu nostre en el paisatge mediterrani, sinó és precisament això: que de tant mediterrani, cada paratge, cada indret, acapara i resulta definit de manera quasi absoluta per eixa mediterraneïtat.

El paisatge mediterrani és molt més ric i variat que els seus tòpics, com també sovint ens passa als valencians. És difícil d'abastar perquè la seua riquesa és fràgil i moltes vegades depèn tant de l'equilibri de les condicions naturals com de l'acció de l'home, per la qual cosa ens agrada pensar que és el resultat de la nostra convivència amb el medi i obra conjunta de la natura i la saviesa humana.

Però és que, a més a més, el nostre paisatge, aquell llunyà a la sensibilitat de l'urbanita o encara no difós entre el turista que ens corc tot allò que pot comprar (i que entre nosaltres és pràcticament tot), és de manera persistent i detallada objecte d'ús, llegenda, esbargiment i patrimonialització popular de cada veïnat, poble o comarca. El poble estima i s'apropia

tant de l'ànima i les condicions del seu lloc favorit, que l'humanitza o usa com el reflex de les seues misèries o aspiracions de prosperitat i «urbanització», per la qual cosa coincideixen sovint amant i botxí en una mateixa població respecte del seu entorn natural.

Potser a l'eixuta terra castellana, més semblant a un gèlid buit metafísic, no hi hagen aquests problemes entre home i medi, amor i destrucció, mitificació i degradació, tot a l'hora, incapaços com som els valencians de tractar els nostres paisatges amb un ordenat cartesianisme, no pel barroquisme amb el qual se'ns ha volgut etiquetar, sinó potser per un excés històric de freqüència i contacte amb un medi i una terra amable.

El problema, així i tot, en l'actualitat social d'aquest país, no vindrà d'aquesta difícil modernització de mentalitats i costums que pensem que podria sorgir entre el llaurador i l'ecologista, entre el masover i el ciutadà; més bé esdevindria del polític pobletà que entén per desenvolupament sostenible l'enjardinament i vulgarització de l'indret local en un intent de rendibilització populista o d'explotació turística que tant en voga està i tantes justificacions pot conrear.

Podrà pensar-se davant aquesta visió, certament casolana i veïnal de la relació entre el poble i el paratge local, que no confie massa en la preservació dels paisatges i llocs naturals des dels nostres municipis, quan és tot el contrari; és segur que municipis i ajuntaments seran importants impulsors de la protecció dels paratges valencians, encara que això sí, pense que no resulten idonis per a la seua determinació i gestió, almenys sense el concurs i la tutela final d'un ens de major àmbit i responsabilitat (en el nostre cas, la Generalitat).

La formació tècnica i els conceptes objectius han de presidir l'ordenació espacial i del medi natural per damunt de possibles malencertades bones intencions fruit de la conveniència o del desconeixement.

La categoria del paratge natural municipal haurà de valdre no per a crear espais verges on mai no els hi ha hagut, sinó més bé per a què l'acció humana siga sent respectuosa amb l'equilibri fins llavors existent entre la població i el paratge veí, per a què els llocs objecte de pelegrinació, romeria, joc o afició popular tinguen el seu reconeixement en tant que puguen albergar valors naturals, estètics o històrics. Però, sobretot, com a manera d'involucrar l'espenta i el compromís local per a la preservació, defensa i protecció de tots els llocs d'interès natural d'un àmbit territorial definit i dins d'una coherent ordenació territorial que valoritze singularitzadament l'element natural.

Un paisatge, el rural, amb tota la seua economia, usos, imatges i tradicions està morint, potser també aquesta siga una més de les ferramentes o eines que ens ajuden a respectar-lo i salvar al menys una part d'ell, és aquesta una acció d'innegable funció local i en la qual totes les poblacions del país haurem de donar el nostre exemple de sensibilitat.

### **Lloc i funcions que determinen la figura del paratge natural municipal**

La Comissió de Parcs Nacionals i Espais Protegits (CNNPA) de la UICN compta actualment en el món una gran varietat de figures de protecció.<sup>1</sup> Allò que en un principi era reservat als grans parcs nacionals, molts d'ells motivats per escenaris monumentals i simbologies de caire nacionalista,<sup>2</sup> ha esdevingut en una forma de protecció dels recursos naturals i de gestió i ordenació territorial amb criteris ecològics i conservacionistes.

És en aquesta concepció que tenen significat i cabuda la creació de figures de protecció d'àmbit local que no tenen, o no han de tindre forçosament, un relleu singular equivalent al

de les altres figures de protecció com els parcs nacionals o els parcs naturals, però que sí són part indiscutible de la xarxa d'espais naturals de qualsevol territori racionalment ordenat per a la preservació dels seus valors naturals de manera integrada. És per açò que els paratges naturals municipals naixen des de la disciplina d'ordenació del territori per a incorporar-se a la protecció del medi natural; és a dir, naixen de la moderna i ampla concepció integral urbanística.<sup>3</sup>

Dins d'aquesta concepció moderna dels espais naturals com a elements actius i vius de la protecció ambiental i l'ordenació territorial, encaixa lògicament un model de parc no aïllat, obert i útil<sup>4</sup> del qual, no obstant això, no queda clar i és punt de discussió, ja no tan sols al si de la comunitat tècnica sinó sobretot entre aqueixa i la població i els seus representants polítics, si la seua funció i missió és satisfer primerament el gaudi públic o bé, pel contrari, complir el paper protector i exercir de «reserva» davant l'alteració del medi natural.

Sembla que en aquest punt, raonablement, no hi poden haver dubtes: la funció dels espais naturals no és procurar l'esbargiment humà contràriament a les funcions higienistes que en un principi es vincularen a l'ús popular de la natura i a les concepcions krausistes del passat segle.<sup>5</sup> La missió dels parcs i paratges protegits<sup>6</sup> s'adreça a la preservació del patrimoni natural, encara que per fer d'açò una cosa sostenible i integrable socialment en les nostres estructures haja de buscar-se la compatibilització social entre la capacitat d'acollida i els condicionants de l'espai amb una raonable protecció del medi natural que garantisca el compliment dels objectius de la seua declaració.

Dins aquesta mateixa tessitura, els paratges naturals municipals sí que cal reconèixer que resulten figures d'allò més idònies per intentar una important compatibilització de l'ús públic i l'interès recreatiu amb la gestió de conserva-

---

ció, en part sobretot per les pròpies característiques que poden tindre els paratges d'interès local en funció d'ordenar la vocació tradicional que els haja caracteritzat respecte dels usos populars locals.

Ara bé, és precisament la versatilitat que reconeixem a aquesta figura la qual, tal com es diu al Decret 109/1998, article 7.8, permet a l'hora de considerar la declaració del paratge natural municipal valorar elements no tan sols d'interès natural sinó també de tipus patrimonial, arqueològic, etnològic o tradicional la que ens fa entendre que tan discrecionals possibilitats de gestió i de concepció d'un paratge protegit han de ser determinades en última instància i tutelades per l'òrgan ambiental superior: la Conselleria de Medi Ambient, com així estableix la mateixa norma.

### **Les concepcions del preàmbul de la Llei 11/1994 d'espais naturals aplicables al paratge natural municipal**

Encara que pugja semblar puntós, el paratge natural municipal no està definit, vull dir, no està conceptualment complet. Pot ser obvi, com ja he dit, que el paratge local és una figura nascuda a l'ordenament valencià mitjançant una previsió urbanística, l'establida per la Llei del sòl no urbanitzable, i incorporada a la categoria d'*espai natural protegit* de l'ordenació ambiental per la Llei 11/1994 d'espais naturals de la Comunitat Valenciana. Ara bé, res més es diu del seu caràcter i de la seua concepció, puix només fa que esmentar-se com un element categòric més. Podríem pensar que al Decret 109/1998 que el reglamenta es conté la clau de la seua naturalesa; lluny d'això, el seu paper resta ambivalent i no se li traia tota l'importància i relleu que se li pot traure a l'única figura de protecció estrictament ambiental d'arrel local que hi ha, màxim

quan aquesta naturalesa i consideracions generals que l'enllumenen resulten prou més necessàries davant la incertesa i la dualitat d'ens que han de crear-lo i gestionar-lo.

Allò important d'aquesta figura és precisament allò que la fa particularment heterogènia dins del seu gènere: sostrau a la potestat única de la Generalitat Valenciana la possibilitat de crear espais naturals protegits de consideració ambiental general, acostant-la a la voluntat i al desig local.

Com que el Decret 109/1998 de 29 de juliol no és més que el necessari desenvolupament reglamentari del procediment de declaració i gestió del paratge natural municipal, i en tant que aquesta siga una de les set figures de les de protecció d'espais naturals a la Comunitat Valenciana (tal com ja hem dit adés que es determina a l'article 3.1 de la nostra Llei d'espais protegits 11/1994), és lògic afirmar que les seues finalitats hauran d'estar dins l'objecte i intencions es definixen que al preàmbul de la mateixa; màxim quan estime que tot aquell que busque el sentit i la concepció que il·lustra, ja no tan sols la protecció d'espais naturals de la Comunitat Valenciana, sinó fins i tot la política sencera de preservació del medi natural i de valoració i protecció del paisatge i les característiques naturals del País Valencià, els hi trobarà al preàmbul de la Llei 11/94 d'espais protegits, que constitueix una expressió de l'esperit i una estimable exposició de què ha de significar aquesta norma.

Estic convençut que el sentit i el trellat (o seny) del preàmbul d'aquesta norma ha d'il·lustrar les diferents postures tècniques de gestió què de vegades sembla que enfronten diferents concepcions protectores, inclosa la mateixa política de declaració d'espais del nostre país.

Efectivament, entre altres molts conceptes que manifesta aquest preàmbul en tant que guia i reflexió sobre l'estat i característiques del medi natural valencià i la seua preserva-

ció, el que considera (per traure aqueix en el qual volem centrar ara la nostra atenció) la diversitat ambiental del País Valencià com a resultat de la interacció secular entre els ecosistemes naturals i certes activitats socioeconòmiques tradicionals hauria d'haver-se tingut en compte a fi d'emprendre una protecció d'espais naturals en què estigués més palesa i valorada la simbiosi entre el medi rural i el medi natural.

Aquesta relació d'equilibri i necessitat mútua ha quedat estranya per a certes concepcions ecològiques que han volgut entendre com preferent l'adequació cap a un medi desenvolupat i clímax del qual l'acció humana fos marginalitzant-se, extrem de tota mena equívoc per als objectius territorials de biodiversitat sostinguda<sup>7</sup> i per a la continuïtat del teixit social que es manté amb i sobre el territori.

Afortunadament, l'Administració valenciana sovint ha gestionat i educat en la valoració de l'hàbitat plural, complex i condicionat per l'acció tradicional de l'home, extrem que amb les seues fallades i encerts atès el seu problemàtic equilibri i compatibilització, hem pogut comprovar que ha constituït un important repte per a l'Administració autonòmica en les principals zones humides protegides del país.<sup>8</sup>

El desitjar que la problemàtica de la conservació dels paisatges rurals siga animada des dels mateixos nuclis rurals, com podem pensar ens permet la normativa del paratge municipal, és sense cap dubte raonable, però amb molts condicionants i reserves.

Efectivament, seria lògic creure que des del mateix municipi rural es valorarà allò tradicional dels vells nuclis agraris així com els paisatges i la riquesa natural que comporten, però resulta que no és així, ni molt menys, si no hi ha, anterior o conjuntament, una completa tasca de formació al respecte, acompanyada, a més, naturalment, dels resultats positius

i les rendibilitats esperades, ja que les poblacions més necessitades de suport i alternativa no reconeixen eixa ruralitat sinó com un llast.

Per un altra banda, cal plantejar-se si amb aquesta voluntat manifestada de donar un lloc al paratge rural tradicional que busquem com una eixida complementària, positiva i novella amb la qual augmentar la funció i destí dels paratges naturals municipals, no estarem oblidant que aquest missatge de la conservació rural tradicional haurà d'aplicar-se també a la major part de les modernes poblacions agrícoles valencianes, molt utilitaristes, pròsperes i desenvolupades, per a les quals la conservació d'algun indret realment tradicional siga tan exòtic com per a qualsevol habitant de ciutat i en poc s'afecte la seua sensibilitat, sinó és mitjançant l'educació i la valorització per iniciativa externa, és a dir, via Generalitat.

No resulta, per tant, senzill fer ús del concepte de diversitat ambiental i sostenibilitat entre el medi rural i el natural com arreplega el preàmbul de la llei, si no hi ha una acció constant i conscient en aquest mateix sentit per part de l'administració, de la Generalitat Valenciana, així com l'esforç per completar i fer rendible l'experiència allà on més falta fa de posar en marxa alternatives ocupacionals i econòmiques de sostenibilitat del medi i el paratge. Açò no serà possible únicament des de la instància local, ni, molt menys, aïlladament des del xicotet municipi.

Finalment, cal deixar palès que la funció del paratge natural municipal tampoc no la podem acomodar sinó dins l'objecte de la resta de figures protectores establertes per la llei, i en això el preàmbul també deixa clara la seua prioritat: l'objecte de qualsevol espai ha de velar-se siga la conservació del patrimoni natural i els seus recursos, com la fauna i la flora.

El paper del paratge natural local serà, per tant, integrar-se amb el medi amb el qual ha de conuiu (sovint antropitzat, necessitat de cura, objecte de l'ús popular, etc.) però això

---

sí, d'una manera més especial i propera que qualsevol altra de les categories de protecció.

El paratge local està pensat per a protegir el medi, no és senzillament una figura urbanística sinó que s'ha volgut que siga específicament ambiental; encara que, tanmateix, servexa per a protegir la bella i valuosa muntanya del santuari local o un entorn del litoral de cert valor paisatgístic, el determinant de la seua protecció és el medi natural, i és per això i per la fragilitat i dificultat de tal compaginació (medi natural - medi humà) que la utilitat d'aquesta nova figura és molt més gran del que sembla: permet complir amb allò que desitjava el preàmbul de la Llei d'espais naturals protegits, fer un desenvolupament sostenible, així com també permet donar un arma a l'ajuntament que vullga traure una zona de real valor paisatgístic i ambiental de qualsevol alteració i risc de degradació o transformació.

Però sobretot hem de tindre en compte que la present normativa estableix un sistema per a què aquesta arriscada i desitjada voluntat local no manque de tutela, de supervisió, de criteri tècnic i de mesura, en definitiva: del compromís de la Generalitat i de tot el País Valencià des de la seua participació administrativa, al temps que deixa oberta la porta a que confiem en una figura que, per indefinida o no tancada, pot servir per a fer dels ajuntaments el reblit de les mancances de la política de protecció espacial autonòmica i els impulsors d'una acció alternativa (i conjunta, que no enfrontada) de preservació del patrimoni natural.

### **Iniciativa i procés de tramitació**

La iniciativa per a la declaració de paratges naturals municipals correspon en exclusiva als municipis en el terme municipal dels quals es trobe l'espai objecte de protecció. És en

aquesta instància en què s'expressa de manera més fefaent la pròpia naturalesa singular d'aquesta figura de protecció respecte de les altres de la Llei 11/1994, ja que amb posterioritat vorem com, tanmateix, en la tramitació i declaració com en la gestió, la intervenció i el concurs del govern i administració autonòmics resten imprescindibles.

L'article 2, permet, per altra banda, que la iniciativa es realitze a instància de persones i entitats diferents a les pròpiament municipals; encara que la presentació de la mateixa sols pot fer-se a través de l'acord plenari del municipi afectat, és clar que, siga un procediment promogut des de la corporació municipal o des de la iniciativa d'altres col·lectius, aquest sols cobra validesa jurídica a l'objecte d'aquesta regulació una vegada pres forma d'acord municipal, cosa que en res distrau l'exclusivitat adés referida.

Entre els diferents requisits de presentació de la iniciativa acordada en ple municipal, l'article 3<sup>º</sup> exigeix que s'acompanyen «les normes de protecció i ordenació d'usos i activitats que hagen de ser objecte d'aplicació immediata». El contingut d'aquest requisit naturalment cal entendre'l no com una exigència d'aportar el règim de protecció i regulació d'usos i activitats aplicable al paratge i que ja serà més avant definit al Pla especial de protecció a què fa menció l'article 43 de la Llei 11/1994, sinó com el conjunt de mesures preventives i urgents que hi haja de posar en funcionament amb l'objecte de salvaguardar l'estat de conservació natural del paratge o evitar qualsevol risc d'alteració o degradació en els elements o la naturalesa que hagen motivat la proposta de protecció.

Al cap i a la fi, l'abast d'aquestes normes no pot vindre sinó a complimentar o afegir des de l'àmbit i l'esfera competencial municipal, per una part: al règim de protecció preventiva que ja estableix l'article 28 de la Llei 11/1994 i que conté, entre d'altres, bastantes

mesures que suspenen actuacions urbanístiques locals i altres competències municipals; i, per l'altra banda, permetre l'aplicació anticipada, per decisió de l'ajuntament, d'unes mesures preventives i cautelars de protecció<sup>10</sup> abans que l'Acord del Govern valencià necessari per a la seua aplicació siga adoptat,<sup>11</sup> encara que aquesta tessitura difícilment pot plantejar-se, ja que aquestes mesures poden aplicar-se en la seua major part des de l'inici de qualsevol procediment de declaració d'un espai natural.

El Decret, dins del tràmit de presentació de la iniciativa de l'esmentat article 3, exigeix que suposant que la zona proposada per a la seua declaració ocupe més d'un terme municipal, hi conste: la designació d'un dels municipis, la fórmula de coordinació interadministrativa per a la tramitació de l'expedient de declaració, així com els instruments previstos entre els municipis per a la gestió conjunta. Igualment estableix la necessitat que, en aquest mateix cas en què intervinga més d'un municipi, l'àmbit total que es proposa per al paratge siga coincident amb el resultat de les iniciatives presentades per tots els municipis en els seus corresponents termes municipals.

Respecte dels punts quart i quint del paràgraf primer d'eixe mateix article, no res s'especifica sobre les exigències d'arribar també a una coincidència de les iniciatives presentades pels diferents ajuntaments respecte del «ferm propòsit d'afectar recursos econòmics suficients per a assumir la gestió de l'espai...», ni tampoc de «l'avanç del pressupost estimat i previsió d'anualitats per a desenvolupar la gestió assumida pel municipi». Però encara que es volguera objectar que aquests requisits poden arribar a plantejar-se senzillament com allò que estime o prevegi consignar cada consistori i no respecte del pressupost que es considere que correspondria a la totalitat del paratge, tot i que poden haver disparitats en tant a l'estimació del mateix per cada ajunta-

ment, allò lògic serà que el pressupost i l'assignació de recursos es realitze amb l'òptica final de poder cobrir i fer viables les necessitats econòmiques i de gestió de tot el paratge, i no permetre que puguen existir diferents previsions economicofinanceres respecte del mateix. Amb l'objecte d'evitar aquestes disparitats haguera estat més convenient una menció expressa a aquest respecte pel propi reglament, tot i tenint en compte que pot arribar a constituir una de les principals dificultats en la gestió i acords de constitució. Suposem, no obstant, que serà aquest mateix sentit, un dels que, hem d'interpretar, haurà d'aplicar-se respecte de la col·laboració de la Generalitat Valenciana a què es refereix el mateix article 3 i respecte de la valoració que, en aquest punt, es realitze per la Conselleria de Medi Ambient en tota la fase de tramitació i declaració, encara que ens trobem amb l'inconvenient que aquest no és un pressupost reglat, i per, tant queda a la consideració de la mateixa Conselleria.

Sobre l'article 4, referit al criteri de conformitat de la Conselleria de Medi Ambient amb la proposta formulada pel municipi, la seua redacció i sentit comporten un cert confusióisme en allò relatiu a la interrupció del termini de l'article 25.2 de la Llei 11/1994. En l'article 4 es diu: «La recepció pels municipis d'aquesta comunicació interrompra el termini de tres mesos senyalat en l'article 25.2 de la Llei 11/1994»;<sup>12</sup> i l'apartat 2 de l'esmentat article de la Llei d'espais naturals de la Comunitat Valenciana estipula que «en el cas dels paratges naturals municipals, la Conselleria de Medi Ambient, en el termini de tres mesos, elevarà al Govern valencià, junt amb el seu informe, les propostes de formulades pels municipis»; és a dir, sembla que la recepció pels municipis de la comunicació de la Conselleria sobre els criteris tècnics o la conformitat que l'hi meresquen les propostes presentades, interromp el termini de tres me-



---

sos que en té l'administració ambiental autonòmica per a elevar al Govern valencià el seu informe conjuntament amb les propostes de protecció plantejades pels ajuntaments.

Probablement, en el cas de comunicació de conformitat per la Conselleria de Medi Ambient, la intenció en la confecció de la norma no fóra penar els municipis amb la interrupció del termini de tres mesos que en té la Conselleria per a elevar el seu informe i les seues propostes al Govern, pel qual haurem d'interpretar que davant d'una comunicació de conformitat positiva aquest termini no ha d'interrompre's. No podria haver-se inferit un altra cosa si textualment s'haguera expressat que, davant la necessitat d'introduir modificacions, la disparitat de criteris tècnics o per una comunicació de disconformitat en algun aspecte de la proposta, allò lògic seria que s'interrompés el termini de tres mesos fins a l'esmena dels mateixos, o millor encara, que s'obriera un nou termini.

No haurem de buscar la solució a aquesta disconformitat de criteris tècnics en allò que hi estipula l'article 5 de l'informe negatiu i la existència d'inconvenients tècnics, ja que es refereix a quan aquests no han sigut rectificats conforme a allò establert per la Direcció General competent, la qual cosa du directament a una proposta d'acord desestimatòria, extrem que ens ha de fer plantejar sobre l'existència reglamentada o la discrecionalitat d'aquests criteris «tècnics». Naturalment en aquells requisits establerts legal o reglamentàriament existeix raó jurídica suficient com per a basar proposta motivada d'estimació o desestimació de les proposicions municipals, ara bé, en aquest cas concret, sembla que la discrecionalitat respecte de les consideracions tècniques que hi puguen vindre en motivar una desestimació no ha sigut suficientment valorada i és absoluta, la qual cosa sol comportar una conflictivitat indesitjable.

## **Declaració i gestió del paratge**

La tramitació, suposada la seua conformitat, continuarà, segons l'article 6 del Decret, amb la submissió del projecte a informació pública pel termini d'un mes i l'aplicació del règim de mesures cautelars de l'article 28 de la llei 11/1994 que ja hem vist, el resultat del qual es remetrà a la Conselleria de Medi Ambient, segons allò que estipula l'article 7: «en el termini de dos mesos, o el restant fins al de tres mesos previst en l'article 25.2 de la Llei 11/1994, segons el tràmits abans realitzats, des de la recepció de la documentació expressada en l'article 6.3, la Conselleria de Medi Ambient, a la vista de les al·legacions, observacions i informes rebuts, formularà el seu informe que elevarà al Govern valencià, amb la corresponent proposta d'acord relativa a la declaració».

Tot i que el contingut del referit art. 6.3 és relatiu a les al·legacions presentades i a l'informe emès pels servicis tècnics municipals, amb les modificacions a què hi haguera donat cabuda si les hi haguera, no s'entén ací tampoc si el termini per a formular el seu informe i elevar-lo amb la proposta de declaració és de dos mesos, com es fa constar expressament, o bé de manera lliure pot optar-se per l'altre de tres mesos que seria el que s'estipula per l'article 25.2 de la Llei d'espais naturals (i que també és citada) i que començaria a comptar des de la recepció per la Conselleria de la documentació de l'informe tècnic municipal i al·legacions, segons sembla interpretar-se a la llum de l'exposat en aquest article; encara, que com hem senyalat abans, si s'interromp segons l'article 4 davant la comunicació de conformitat per la Conselleria de Medi Ambient vol dir que hi ha començat a córrer abans, des de l'inici del procediment de declaració: amb la comunicació de l'acord del municipi a la Generalitat Valenciana.<sup>13</sup>

Resta per tant en una manca de claredat aquesta estipulació que per a un mateix acte

de tràmit s'establesquen dos terminis, un de tres mesos, el còmput del qual ja hem vist que resulta a la vista de la present norma una mica esguitat pel dubte i les possibilitats d'interpretació, i un altre de dos mesos l'objecte del qual no pot ser sinó la disponibilitat d'un cert marge i d'un criteri d'economia administrativa.

Per a l'emissió de l'informe que la Conselleria elevarà al Govern, de què hi tracta l'article 7, hauran de tindre's en compte fins a deu criteris, cinc dels quals resultaran imprescindibles; d'aquests darrers el segon es refereix a la propietat dels terrenys que es proposa protegir, prioritzant-se els de titularitat pública. Respecte dels privats, s'exigeix que el propietari manifeste de manera fefaent i per document escrit el seu interès en què siguin protegits.

Hi ha en aquest punt algunes consideracions a realitzar:

Encara que l'objecte d'aquesta reglamentació, així com el de la Llei d'espais naturals protegits que el hi constitueix en figura especial de protecció, siga la conservació de l'interès ecològic i natural de certs paratges i no preferentment l'ordenació espacial i la qualificació urbanística que ja s'haguera vist satisfeta des de les diferents figures de la planificació urbanística i per l'aplicació de la Llei de sòl no urbanitzable en la seua qualificació de sòl no urbanitzable protegit el fet constatat de què l'article 7 establezca com a prioritaris entre els seus criteris per a la declaració l'existència de sòl de titularitat pública, la qual cosa pot considerar-se raonable en tant que compromet la política municipal del sòl en aquest sentit i facilita certes disponibilitats i usos, però no en tant que es pugua utilitzar com a criteri exclouent i imprescindible per a la protecció dels valors i recursos naturals que es tracta de preservar. En la mateixa llei 11/1994 no s'exigeix la propietat pública del sòl.

L'altra possibilitat que recull l'article 7 d'aquest decret és el terreny de propietat pri-

vada sobre el qual s'exigeix que el propietari manifeste de manera fefaent la seua conformitat i «l'interès en la protecció». Realment, aquest terreny privat queda subordinat a l'existència en el paratge proposat per a la seua protecció d'una certa quantitat de sòl públic, com ja hem expressat abans, però fàcilment ens podríem trobar amb què el privat constitueix la major extensió o, fins i tot, la zona de major valor ambiental del parc, i per tant, objecte d'una regulació més estricta.

Bona part dels parcs naturals de la Comunitat Valenciana s'assenten sobre terrenys de titularitat privada. Segons la nostra Llei d'espais naturals protegits, açò comporta uns efectes i genera unes servituds que es detallen als articles 18 a 23. Aquestes limitacions i efectes sobre la propietat poden ser objecte d'indemnització, tal com estipula l'article 20 d'aquesta llei, indemnització que, considere, no hauria que entendre exclusivament com de caràcter econòmic; també caben ací certs beneficis, contraprestacions o la compensació mitjançant la promoció de certes activitats compatibles amb la conservació i comptables econòmicament.

Certament, l'exigit a l'article 7 d'aquest decret no s'arreplega en la llei, difereix fins i tot d'aquesta, tot i que es tracta de la disposició de la propietat en pel que fa a una de les seues figures de protecció (i no la més important entre aqueixes).

Caldria al·legar, com hem apuntat en un apartat anterior, quin tipus d'avinença busca ací la norma, ja que, per manifestar «l'interès per la protecció» entenem simplement estar d'acord en que hi haja una protecció del paratge del qual el nostre terreny és part; però això sí, objectant potser sobre algunes de les mesures que posteriorment s'aparellen per a la protecció, gestió i conservació. Una altra cosa seria pretendre un consentiment i assentiment en la disposició d'allò que vinga en realitzar-se sobre aquesta propietat privada per

---

a la seua declaració, ordenació i gestió posterior.

Davant aqueixes limitacions sobre la propietat que ja establezca la qualificació del terreny, per exemple un sòl no urbanitzable d'especial protecció, no cap el consentiment del propietari per fer efectiu el règim i els límits que l'hi afecten, per la qual cosa resulta debades exigir-li aquest vot de renovada «acceptació»; serà el mateix Pla especial, la normativa urbanística, la que impone el règim del terreny. En allò referit a qualsevol altra afectació o limitació als seus drets com a propietari, que sobrepassen a les de la pròpia naturalesa i qualificació del seu terreny i que esdevinguen d'una declaració de protecció, segons l'article 20 de la Llei 11/1994, es donarà lloc a que aquest siga indemnitzat o degudament compensat.

Allò que sí caldria valorar a l'hora d'estimar la declaració és una expressió fefaent de consentiment del propietari respecte de certes limitacions o afectacions que estiga disposat a tolerar o davant les quals assentesca, però no per això exigir una incondicional renúncia dels propietaris davant el que es vullga disposar, així com tampoc condicionar l'aprovació d'una protecció ambiental a la voluntat i consentiment dels particulars.

Tancant el procediment de declaració, l'article 8, estableix que haurà de produir-se un acord, en el qual haurà de constar una sèrie d'elements organitzatius, de consideració urbanística i de constitució de la planificació especial.

Entre aquests elements tornem a trobar una responsabilitat activa de la Generalitat Valenciana. El paratge municipal es declara conforme a la planta que del mateix realitze el govern autònom. Aquesta modulació constitutiva i organitzativa per part de la Generalitat es manifesta principalment en el règim d'administració i gestió de l'espai, que es realitzarà des de la instància autonòmica, amb l'estipulació

d'un òrgan col·legiat conforme a la Llei d'espais naturals i, per suposat, amb la possibilitat de subrogació de la Conselleria de Medi Ambient respecte del pla especial de protecció.

No hauríem d'entendre una actitud fiscalitzadora en la responsabilitat activa que pren la Generalitat Valenciana en allò que, al cap i a la fi, constitueix la política de conservació d'espais naturals de la Comunitat Valenciana. Lluny d'això, la intervenció del govern autonòmic suposa una garantia i uniformitat en tant als criteris i organització dels espais naturals municipals. No podent-se mai suplir ni subrogar-se la iniciativa municipal de declaració per part de cap altra instància administrativa ni particular pel que hi és l'objecte principal i la natura que defineix aquesta figura que continua sent allò essencialment municipal.

## **Administració i gestió**

Ja que el pla especial, del qual se'n determina el contingut a l'article 8, constitueix l'element de gestió i protecció de l'espai natural municipal i que, encara que s'estructura conforme a continguts detallats per l'Administració autonòmica, és confeccionat i aprovat pels municipis, cal establir que les normes de protecció i d'ús són objecte de competència municipal.<sup>14</sup>

El Pla especial desenvolupa per al paratge municipal la funció que els Plans d'ordenació i rectors tenen per a altres figures de protecció. El concepte i tramitació d'aquest pla és el que estableix la Llei d'espais naturals de la Comunitat Valenciana en els seus articles 42 i 43, que són els que determinen tant la subjecció del mateix a la normativa urbanística,<sup>15</sup> com el que l'elaboració d'aquest siga a càrrec dels ajuntaments i que finalment, abans de la seua aprovació, sotmeta el pla a l'estimació d'impacte ambiental.

Així, encara que la figura siga autonòmica i trascendesca allò purament local, la confecció del pla especial pel qual es regirà el paratge esdevé de l'exercici de competències municipals, així com d'una gestió i administració en mans de l'ajuntament o de la persona o entitat designada per a això per l'acord de les corporacions locals concurrents.

Ara bé, la naturalesa i gestió del pla especial pel qual es regeix un paratge natural municipal no ha de fer-nos oblidar la naturalesa autonòmica que tenen tots els espais naturals protegits de la Llei 11/1994, encara que com aquest siguen fruit de la iniciativa municipal; i fins i tot encara que la gestió del mateix siga delegada en els ajuntaments per la via reglamentària (com és el cas que ens ocupa), raons per les quals no se'n pot negar el caràcter de figura autonòmica. No cal per a això analitzar altres delegacions de la mateixa naturalesa, el mateix article 48, en el seu punt 8, de la Llei 11/1994 estableix respecte de les altres figures de protecció establertes per aquesta llei la possibilitat de delegar total o parcialment la gestió de les mateixes a les entitats locals, sense alterar-se per això ni la naturalesa ni la tutela que manté l'administració delegant.

Així, per tant, si entenem que la planificació especial en tant que eina de protecció aprovada pels municipis no interfereix en que tractem d'una figura de la Llei 11/1994 de protecció del medi natural i els recursos naturals de la Generalitat Valenciana, entendrem que pel règim sancionador com respecte de qualsevol altra regulació que la pròpia llei establezca, així com per les funcions que no estiguen expressament delegades, l'administració competent és la Generalitat Valenciana.

Com hem apuntat adés, en el supòsit de paratges promoguts per dos o més municipis, les corporacions locals que hi participen podran designar una figura de coordinació, execució i gestió del paratge natural similar a la del director-conservador (existent als altres

espais naturals protegits). Hem d'observar, al respecte, en canvi, dues dades curioses: la concurrència d'aquesta figura del director o gestor amb l'altra reglamentàriament estipulada com és la de l'òrgan col·legiat o junta rectora, que, a més a més, haurà de constituir-se i organitzar-se segons allò que estableix el dispositiu de la Llei 11/1994, extrem que contrasta amb la paral·lela indefinició que es fa de les funcions i característiques del director o gestor, l'existència del qual és potestativa ja que poden arbitrar-se pels municipis altres fórmules substitutives de coordinació interadministrativa per a la gestió.

En primer lloc, la figura del director-conservador, lluny de constituir-se o integrar-se en cap òrgan administratiu, no posseeix funcions ni potestats públiques, la qual cosa el limita a un paper de gestor a banda del trànsit públic, pel que haurà d'adscriure's a alguna unitat administrativa determinada o òrgan que resolga, contracte o emane actes administratius en el seu lloc. La seua condició és la de personal de confiança nomenat pel conseller amb la categoria d'eventual, depenent directament del director general corresponent i, excepte si es demana per la normativa específica del parc, sense que li siga requerida cap titulació.<sup>16</sup> En aquest sentit, una figura similar de gestor o director,<sup>17</sup> sí que podria exportar-se a l'àmbit municipal, encara que les potestats i funcions públiques igualment sols podrien ostentar-se pels municipis o un altre òrgan administratiu que es designés a l'efecte.

El problema respecte de l'òrgan col·legiat, que sí és exigit pel reglament, no és un altre que el problema de la resta de consells rectors, juntes o patronats dels altres espais naturals protegits de la Comunitat Valenciana. A més d'escassament utilitzats, sovint no convocats per llargs períodes, pateixen d'una profunda indefinició de les seues autèntiques funcions i potestats. Sols concedir-se'ls nul·la capacitat resolutiva i es converteixen en vàlvules de

---

pressió o fòrums de confrontació en els quals els criteris realment tècnics i científics resten relegats. La figura que intenta mantenir en aquest àmbit la Generalitat Valenciana necessita, per tant, d'un desenvolupament i d'una regulació que l'ordene i concrete.

Els dos últims articles d'aquest reglament són el 10 i 11. El primer, relatiu al finançament, estableix un criteri totalment discrecional i unilateral respecte de la col·laboració financera que l'Administració autonòmica pot mantenir, a través de la Conselleria de Medi Ambient, amb els paratges naturals municipals que es declaren, la qual cosa sempre pot ser causa de tensions o greuges i ben bé podria haver-se resolt mitjançant uns supòsits reglats o de qualsevol fórmula de col·laboració, com per exemple les comissions interadministratives. Sembla important el punt tercer del mateix article, en tant que pot ser la porta d'entrada de formes de participació i finançament molt convenients.

Finalment, respecte de l'article 11, sols mencionar la seua important consideració pràctica: en tant que la cooperació i assistència tècnica per part de la Conselleria de Medi Ambient de segur constituirà un element i una presència quasi quotidians en la major part dels nostres paratges municipals. Seria mitjançant aquesta relació que la nostra administració ambiental hauria d'establir posteriorment tots els criteris de relació i cogestió amb l'espai natural, i no dur-se per altres consideracions més polítiques o de la conjuntura. El reforçament del paper de la Generalitat Valenciana en aquesta figura de protecció ha d'estar adreçat a garantir un tractament tècnic i social adequat, tot i que els municipis podrien veure's atrets a deixar a interessos i consideracions locals estranyes, elements que en són de caràcter principalment tècnic i que sobrepassen l'interès localista d'una zona per a incumbir a tots.

El paratge natural municipal dependrà molt de la voluntat per a què siga possible i

responga a les motivacions que han de fer-lo nàixer; i açò no tan sols perquè requereix de l'enteniment d'administracions distintes i diferents, tampoc per la dificultat pròpia de la coordinació i cooperació que és la fórmula bàsica que el sosté, sinó també per la pròpia reglamentació que hem analitzat ací breument i que requereix d'eixa voluntat positiva i del bon enteniment per a superar interpretacions que poden donar lloc a desequilibris i tractaments desiguals.

Esperem també trobar ací els útils jurídics que facen que el paratge natural municipal responga a alguna cosa més que als interessos populistes i disposicions localistes del patrimoni natural.

## Notes

1. Fins a 29 denominacions diferents computa la IUCN entre les moltes figures de protecció.
2. G. ARIÑO i J. M. DE LA CUÉTARA (1982). «*La protección jurídica de los espacios naturales*». Madrid; CEOTMA. p. 30-31.
3. A. LUCIANO PAREJO i F. BLANC CLAVERO (1997). «*Derecho urbanístico valenciano*». Valencia, Tirant lo Blanch. Cataloguen dins aquesta concepció integral d'un urbanisme que hi incorpora l'ordenació del territori a la Llei 6/1994, de 15 de novembre de la Generalitat Valenciana reguladora de l'activitat urbanística.
4. La visió de l'espai natural d'una manera integrada al seu context i lluny de l'aïllament queda palesa al IV Congrés Mundial de Parcs i Espais Naturals de Caracas de 1992.
5. Sobre el krausisme i les demandes higienistes A. GONZALEZ ALVAREZ (1957). «*Manual de historia de la filosofía*», Tomo II, p. 252. Madrid, Gredos. També

- referit a aquests mateixos aspectes R. MARTIN MATEO (1957). «*Tratado de derecho ambiental*» Tomo III. Madrid, Trivium.
6. VICENT, LLORENS MARTÍ (1991). «*Els espais naturals protegits a Espanya*». València, Alfons el Magnànim. També es reflexiona sobre la funció dels espais protegits a l'obra de F. LÓPEZ RAMÓN. «*La conservación de la naturaleza; los espacios naturales*».
  7. A eixe respecte, la meua col·laboració en «*Estudi sobre la biodiversitat mitjançant la utilització de certs bioindicadors realitzat al Parc Natural del Carrascar de la Font Roja*» (comarca de l'Alcoià) durant els anys 1996 i 1997 a instància de la Conselleria de Medi Ambient amb els bidlegs Lluís Rico i Ana Maria Campos. (València ciutat, Generalitat Valenciana, 1999.
  8. Especialment els parcs de l'Albufera de València, el Fondo d'Elx-Crevillent, Ilacunes de la Mata i Torrevella, Salines de Santa Pola o, l'actualment polèmica i maltractada per l'Ajuntament de Pego i certs llauradors «Marjal de Pego-Oliva»; exemple tragicòmic d'espai protegit agredit pels nostres municipes.
  9. Article 3, punt 1, apartat 3.
  10. Em referisc a la possibilitat de què l'ajuntament, dins l'àmbit de la seua esfera competencial, acorde de manera conjunta, o immediatament a l'adopció de l'acord plenari de proposta de declaració del paratge natural municipal, una sèrie de mesures de protecció preventiva i suspensions de llicències i autoritzacions d'efecte immediat.
  11. Aquest punt és relatiu, ja què efectivament l'article 28.2 de la Llei d'espais naturals estipula que la determinació de la forma d'aplicació de les mesures cautelars que el mateix arplega es realitzarà mitjançant Acord del Govern Valencià, però amb l'advertiment de la prohibició de l'apartat a) del paràgraf I, què tindrà caràcter automàtic i què determina la «Prohibició de realitzar actes que suposen una transformació sensible de la realitat física i biològica o hagin de dificultar o impossibilitar la consecució dels objectius de la declaració d'espai natural protegit» enunciat suficientment ampli com per a implicar qualsevol alteració, activitat o instal·lació que realment puga afectar en alguna cosa l'estat natural i físic de l'espai protegit.
  12. Respecte de la comunicació que senyala aquest article es refereix a la de conformitat o disconformitat de la Conselleria de Medi Ambient.
  13. Per interpretació de l'article 25 de la Llei 11/94 que tracta de l'inici del procediment de declaració i que diu que la Conselleria elevarà al Govern valencià, en el cas dels paratges naturals municipals, les propostes formulades pels municipis interessats en el referit termini de tres mesos.
  14. A no ser que la deixada en aquesta funció i en la de gestió done lloc a una subrogació de la Conselleria de Medi Ambient, ja que aquest és l'única hipòtesi en què s'ha determinat l'assumpció per la Generalitat.
  15. En la qual competència i planificació municipals solen ser factors determinants.
  16. Decret 57/1994, de 22 de març, del Govern valencià.
  17. Ací, curiosament la norma sí exigeix que siga de titulació universitària superior.