

La nueva Ley de Parques Nacionales (Ley 30/2014, de 3 de Diciembre) en el contexto del modelo autonómico de espacios protegidos: Apuntes para la reflexión¹

Alfonso Mulero Mendigorri
Universidad de Córdoba

En fechas recientes ha visto la luz un nuevo texto jurídico encaminado a dotar de una mayor coherencia y consistencia a la Red de Parques Nacionales. Desde su regulación a través de la pionera ley de 1916, esta figura ha sido históricamente el referente o buque insignia del sistema estatal de áreas protegidas, un atributo que, no sin dificultades, sigue manteniendo. La ya lejana -y entonces ampliamente celebrada- *Ley de Conservación de Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres (1989)* dio paso a un profundo proceso descentralizador, posibilitando una extraordinaria ampliación del catálogo español de espacios sujetos a protección, a la par que una rápida multiplicación de normas, figuras protectoras y declaraciones, de corte autonómico, estatal e internacional. Al respecto, las cifras básicas ilustran suficientemente lo acaecido en los últimos cinco lustros: cuarenta categorías de protección en vigor y más de dos millares de espacios protegidos con una extensión equivalente al 30% del territorio español.

Ni que decir tiene que, en tal contexto, el significado territorial de los Parques Nacionales ha quedado francamente disminuido, pues la quincena de piezas que integra el actual catálogo apenas alcanza el 0.7% de la extensión estatal. Y, sin embargo, la representatividad e importancia que los mismos atesoran provoca que cualquier modificación en la composición de la Red, o en su modelo de gestión, se haya visto tradicionalmente rodeada por un agitado debate cuando no por una enconada polémica. De hecho, tanto aquella ley marco como otras promulgadas

1 El texto completo de la nueva Ley de Parques Nacionales (Ley 30/2014, de 3 de Diciembre) en el contexto del modelo autonómico de espacios protegidos puede consultarse en los siguientes enlaces:

- Revista de Estudios Regionales: <http://www.revistaestudiosregionales.com/> en el apartado de Documentación de este número.
- B.O.E. de 4 de Diciembre de 2014 (I. Disposiciones Generales. Parques Nacionales)

sucesivamente con competencias en el asunto -*Ley de la Red de Parques Nacionales (2007)*, *Ley del Patrimonio Natural y la Biodiversidad (2007)*- han intentado, en un contexto autonómico plagado de vicisitudes jurídicas, fijar el papel que los Parques Nacionales han de desempeñar en el actual sistema español de protección del medio natural y consolidar su gestión atendiendo a la imagen modélica que los mismos han de tener. Sin embargo, hasta el momento tal pretensión no parece haberse logrado. Antes al contrario, si nos atenemos a las tensiones políticas y jurídicas antedichas, y a la proliferación de artículos de opinión y dictámenes críticos que apuntan numerosas deficiencias en la Red de Parques Nacionales y un retroceso de la importancia cualitativa de la misma.

Con el ánimo de aportar algunas reflexiones a propósito de la promulgación del nuevo texto legal, recordaré los que, a mi juicio, son los problemas estructurales básicos que aquejan a la Red:

- a) De una parte, han de considerarse las carencias relacionadas con la representatividad de los principales ecosistemas y hábitats naturales del Estado español -ni son todos los que están ni están todos los que son-. Éste, como es sabido, es un problema antiguo, derivado en parte de una secuencia de declaraciones iniciada ya a principios de la pasada centuria y que ha estado sujeta a notables cambios de criterio en torno a lo que debe ser y representar un Parque Nacional. No obstante, una vez establecida la relación de sistemas naturales (véase Anexo de la nueva ley) que han de estar representados en la Red española de parques, saltan a la vista algunas carencias injustificables como, por ejemplo, la escasísima presencia de sistemas naturales marinos.
En cierto sentido, el proceso de actualización -y los consecuentes y necesarios ajustes- se ha visto soslayado en las últimas décadas por el desplazamiento del centro de atención hacia las emergentes redes autonómicas de áreas protegidas y, en segundo término, hacia la implantación de la Red Natura, asuntos ambos de interés preferente para la protección del medio natural hispano.
- b) En todo caso, creo que tienen aún mayor calado los problemas de descoordinación existentes en el manejo de los quince parques que engrosan el catálogo español. Desde un punto de vista geográfico, la dificultad de fondo reside en el hecho de que cada pieza se enfrenta al reto de quedar integrada en una *doble red*: de un lado la propia *Red de Parques Nacionales* que, por definición, ha de ser gestionada de acuerdo a directrices comunes que, en la práctica, se han ido difuminando desde los años ochenta -y con mayor ritmo aún tras el pronunciamiento del Tribunal Constitucional otorgando la gestión directa a las Comunidades Autónomas-. Cualquier visitante de los

distintos parques puede comprobar la disparidad existente con relación a medios materiales, criterios normativos y de gestión, eficacia, limitaciones de uso, etc. Quizás la singularidad máxima en este sentido se encuentre en la Comunidad de Castilla-La Mancha, cuyos Parques Nacionales (Cabañeros y Tablas de Daimiel), aún continúan siendo gestionados por el Organismo Autónomo de Parques Nacionales.

Pero, por otra parte, cada Parque Nacional ha de incardinarse en su respectiva *red autonómica de espacios protegidos*, lo que conlleva la necesidad de adaptación a sistemas regionales concebidos y diseñados con notables diferencias de criterio (leyes, figuras protectoras e instrumentos de planificación propios de cada región); una realidad aún más compleja cuando nos referimos a los parques interautonómicos. En Andalucía, por citar algún ejemplo, la coexistencia de los Parques Nacionales de Doñana y Sierra Nevada con sendos Parques Naturales de similar denominación declarados a su alrededor, derivó en evidentes problemas de gestión que, finalmente, se han reconducido mediante la fusión de ambas figuras -a efectos de gestión-, bajo la fórmula de los ahora denominados *Espacios Naturales de Doñana y Sierra Nevada*.

- c) Finalmente, un tercer vector problemático tiene que ver con la fuerte limitación de usos y actividades tradicionales que implica la declaración un Parque Nacional, y el consiguiente descontento y enfrentamiento de los propietarios de predios particulares e, indirectamente, también de otro tipo de usufructuarios tradicionales del territorio. Este es un asunto especialmente delicado en algunos parques donde la propiedad privada es muy mayoritaria y donde la ejecución de las correspondientes indemnizaciones o adquisiciones de fincas particulares es siempre complicada, y aún más en un contexto como el actual de escasez presupuestaria. El problema de la prohibición de actividades tradicionales no es en modo alguno baladí, y cuando se ha manifestado en otras categorías de espacios protegidos -por ejemplo, la extensa red de parques naturales andaluces- la solución ha consistido en el mantenimiento de tales actividades -entre ellas la caza, uno de los asuntos más polémicos en relación con la nueva ley- si bien quedando las mismas sujetas a una adecuada supervisión administrativa garante de que su desarrollo no incida de forma irreversible en la estabilidad de los ecosistemas. No puede olvidarse, en definitiva, que el buen estado de conservación de muchos de los espacios merecedores de protección obedece a una presencia histórica de tales usos, por más que ahora algunos de ellos se consideren inapropiados en un Parque Nacional.

Tras las anteriores consideraciones, una lectura atenta del nuevo texto, emitido tras sólo siete años de vigencia de su predecesor, permite comprobar que los problemas aludidos -y otros vinculados a ellos- son reconocidos y abordados en el nuevo articulado; cosa distinta es el modo en que se orientan algunos y, especialmente, la falta de concreción en torno al desarrollo futuro de temas fundamentales. En definitiva, nos encontramos ante una ley de claroscuros.

Con relación a la cuestión de la representatividad de la actual Red, me parecen destacables dos medidas de considerable alcance territorial: el reforzamiento de los requisitos que debe cumplir un territorio para ser declarado Parque Nacional, y la posibilidad de poder declarar desde ahora espacios específicamente marinos y/o ampliar la extensión marina de algunos de los ya existentes.

De otro lado, y en lo concerniente al segundo de los problemas anteriormente citados, la ley manifiesta una reiterada preocupación por la desconexión entre los respectivos Parques Nacionales, así como por el debilitamiento de la función coordinadora que corresponde al Estado, e introduce numerosas medidas orientadas a modificar el actual estado de cosas. Entre las mismas cabe citar, en primer término, el reforzamiento del *Plan Director de la Red*, que se aprobará por Real Decreto y será el máximo instrumento de planificación, con carácter de "directrices para la ordenación de los recursos naturales", al que habrán de ajustarse los respectivos Planes Rectores de Uso y Gestión que promulguen los entes autonómicos. En segundo lugar, se crean tres órganos específicos destinados a mejorar la coordinación y el conocimiento científico de la Red: la *Comisión de Coordinación* (en el caso de Parques Supraautonómicos), el *Comité de Colaboración y Coordinación* (integrado por los responsables técnicos de los respectivos Parques y la Red) y el *Comité Científico*, con funciones de asesoramiento del Organismo Autónomo de Parques Nacionales. Todo ello, sin embargo, presidido por la ya referida falta de concreción.

En otro orden de cosas, si situamos la mirada en el espinoso tema de las limitaciones de usos y aprovechamientos, en seguida salta a la vista que éste es otro de los motores que han impulsado la renovación normativa. No obstante, a juicio de muchos, entre los que me encuentro, el problema ha sido abordado con algunas medidas opacas y con enunciados que han despertado sospechas y suspicacias, avivando la tradicional polémica en torno a los actividades a desarrollar en los Parques Nacionales. Al respecto, aunque la ley es taxativa (art. 7) en la prohibición, con carácter general, de la pesca y la caza, así como de la tala con fines comerciales, los aprovechamientos hidroeléctricos, las vías de comunicación y las redes energéticas, las explotaciones y extracciones mineras, la urbanización o edificación, etc., se introducen en paralelo determinadas disposiciones que parecen ir en la línea de compensar indirectamente a los titulares de predios y derechos, ante la imposibilidad de hacerlo mediante las correspondientes indemnizaciones directas,

cuando ello sea necesario. Así, la Disposición Adicional séptima estipula un nuevo plazo de 6 años para la entrada en vigor de determinadas limitaciones de usos, lo que significa, entre otras cosas, que se amplía hasta 2020 la posibilidad de cazar en los Parques Nacionales, evitando así lo dispuesto en la precedente ley, que fijó la prohibición definitiva de esta actividad en 2017.

Del mismo modo, otras disposiciones podrían, desde criterios interpretativos laxos, dar lugar a futuros abusos en la explotación mercantil de los Parques Nacionales y auspiciar una involución en el concepto y en el modo en que se ha entendido esta figura en nuestro país. De ahí que el art. 36.2 haya despertado comprensibles recelos, muy especialmente entre las asociaciones conservacionistas: *“En particular, los titulares patrimoniales tendrán capacidad para desarrollar actividades económicas y comerciales, en especial, relacionadas con el uso público y actividades de turismo rural. Dichas actividades deberán basarse en los recursos y valores naturales del parque nacional y en el acceso, disfrute, conocimiento y difusión de los mismos y contribuirán a su conservación, utilizando la imagen del parque nacional en los términos que se acuerde”*. No se olvide, en este contexto, que pese a los problemas arriba enunciados los Parques Nacionales españoles mantienen un alto grado de coherencia como herramienta para la protección del medio natural que, por desgracia, brilla por su ausencia en otros países de nuestro entorno europeo, donde esta figura ha quedado convertida en una suerte de parque recreativo gestionado con una finalidad esencialmente crematística.

En definitiva, dependiendo de la orientación con que finalmente se desarrolle, la nueva ley puede ser una oportunidad para acometer las debilidades que en la actualidad presenta el modelo de Red Parques Nacionales. De entrada, el texto reconoce la mayor parte de los problemas existentes y, a mi juicio, dispone de suficientes herramientas para culminar la revisión que el modelo actual requiere. Para ello, los esfuerzos han de estar encaminados a mejorar la representatividad de la Red, a través de ampliaciones, nuevas declaraciones y dotación presupuestaria acorde con su importancia. En segundo término, el nuevo Plan Director debe elaborarse desde el conocimiento de la complejidad que hoy manifiestan las diversas redes de espacios protegidos existentes en el Estado: los Parques Nacionales no han de ser gestionados como elementos aislados y en el contexto de su propia Red, sino como referentes de un modelo estatal de protección del medio natural que descansa sobre diecisiete sistemas autonómicos muy heterogéneos: en lograr esta conjunción radica el principal reto para la credibilidad y excelencia que debe caracterizarlos y, por tanto, para su reconocimiento social. Y, finalmente, en el futuro desarrollo de la ley debe renunciarse en lo posible a la utopía de la limitación radical de usos y actividades sin las adecuadas compensaciones monetarias: las vías alternativas a ésta aunque a corto plazo puedan suponer un ahorro para las arcas del Estado, a medio plazo generarán otro tipo de servidumbres y costes ambientales indeseables.