

UN NUEVO ESCENARIO PARA LA RED DE PARQUES NACIONALES

Texto: **Jesús Casas Grande**
Director Adjunto
Organismo Autónomo Parques Nacionales
Ministerio de Medio Ambiente

Hace pocas semanas las Cortes Generales aprobaron un nuevo marco legal para los Parques Nacionales. Un marco legal, al igual que la ya lejana ley de 1916, específico para estos espacios. Y si bien es verdad que la justificación inicial de la Ley es la de adecuar jurídicamente el escenario de gestión de estos espacios al mandato constitucional, como consecuencia de las últimas sentencias del Tribunal Constitucional, la realidad es que la ley ha realizado una profunda relectura, cuando no reformulación, de la Red de Parques Nacionales como sistema integrado, a la búsqueda de un referente normativo estable en donde plasmar una realidad entendida y aceptada por la ciudadanía, consolidada como referente en las últimas décadas, y sometida, sin embargo, a los avatares propios de la insuficiencia de un marco jurídico estable. Esta ha sido, a lo largo de la última centuria, la quinta vez que las Cortes Generales han legislado en esta materia. Y ha sido la vez que lo han hecho con mayor profundidad, amplitud, y consenso. Se esta ante una norma aceptada y asumida por la totalidad de las Cámaras y sólo discutida en apartados puntuales. Se trata de una norma dictada desde la búsqueda de una estabilidad que cimiente los Parques Nacionales en un sistema en donde, cada vez más, la colaboración y cooperación entre las distintas administraciones sea piedra de toque y lugar común para avanzar.

EL PRINCIPAL REFERENTE

La Red de Parques Nacionales es el principal referente, por representación, singularidad y excepcionalidad, de nuestro Patrimonio Natural. En un país en donde cerca del 25% del territorio, de una forma u otra, está protegido, los Parques Nacionales apenas suponen algo más del 0,6%. Catorce Parques Nacionales en un contexto de más de mil espacios naturales protegidos. No parece que pueda tener consecuencias desfavorables el que asumamos colectivamente una renuncia solidaria a intervenir sobre tan parca superficie.

Nuestros Parques Nacionales beben en las fuentes originales del concepto. Y aunque no es correcto creer que antes de 1872, la ya tópica fecha de declaración del primer Parque Nacional, la Humanidad nunca hubiera manifestado interés por la conservación de los valores naturales, siempre desde que comenzó su andadura el ser humano, por unas razones u otras, ha conservado determinados territorios, con el primer Parque Nacional se forja el concepto del interés general. Por primera vez un espacio se declara protegido como un fin en sí mismo al servicio del interés de todos, nacidos y por nacer. Late una idea de solidaridad entre generaciones. Los Parques Nacionales no nacieron como reservas de recursos, o como zonas planificadas donde asegurar un suministro o la continuidad de una actividad. Nacieron desde la perspectiva de la renuncia al uso y de la transferencia emocional, lo más incólume posible, a las generaciones venideras. Es cierto que la realidad de lo posible ha

La Ley 5/2007, de la Red de Parques Nacionales



demostrado que mucho de aquello a proteger estaba y está íntimamente asociado al mantenimiento de un determinado modelo funcional de uso del territorio, pero eso no resta fortaleza al argumento de fondo que ilustra los Parques Nacionales como lugares para legar y no como lugares para explotar. De ahí que sean pocos, de ahí que deben ser indiscutibles en tanto única forma de resultar perdurables, y de ahí que deban entroncar con lo más simbólico, con lo mítico y emocional que anida en nuestros corazones. Por encima de todo, es así desde hace un siglo, son espacios emocionales, si desnudamos el concepto de atavíos y nominalismos, y lo enfrentamos a su razón esencial lo único a encontrar es emoción y solidaridad.

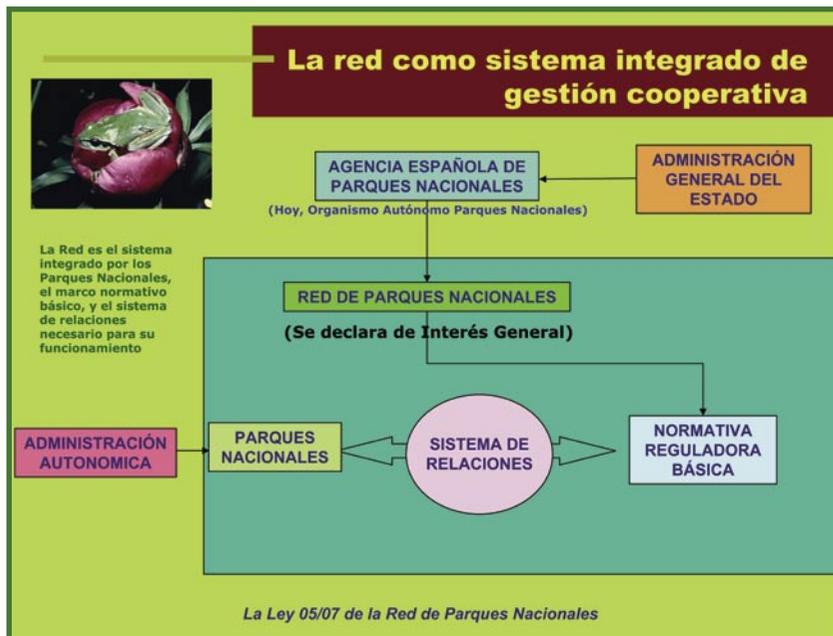
LA QUINTA LEY

En España la idea de Parque Nacional se incorporó rápidamente al ordenamiento jurídico. Un Parque Nacional no es sólo una declaración, es un régimen jurídico que altera pro-

fundamente la orientación del territorio que así se declara. No se declaran los Parques Nacionales para que las cosas queden iguales. Declarar un Parque Nacional es cambiar las reglas sobre un territorio, y proyectar un vector sobre su entorno inmediato que, en alguna medida, ve modulado y secuenciado su devenir. Un escenario normativo que preferentemente actúa a futuro, y su colisión no lo es tanto sobre los usos reales y consolidados sobre el territorio (la mayoría deben encontrar acomodo razonable dentro del escenario de protección, en tanto que han contribuido a configurarlo), sino sobre las expectativas de transformación.

La recién aprobada Ley 5/2007 es nuestra quinta ley de Parques Nacionales, si obviamos la rala mención que de estas cuestiones hacía la ley de Montes de 1956. La primera lo fue en 1916. Una ley que resultó ser la primera en el mundo en el pasado siglo y curiosamente nuestro país será también será el primero en disponer una Ley específica de Parques Nacionales en el siglo presente. Una

ley escueta, de tres artículos, que en resumen venía a decir: "se podrán declarar Parques Nacionales y habrá que hacerlo de acuerdo con los dueños de los sitios". La coletilla "... y habrá que hacerlo de acuerdo con los dueños de los sitios" apunta algo que incidirá y mucho en configurar un "modelo español" de Parques Nacionales. Una ley sorprendente ante las entonces circunstancias del país. En realidad, el fruto de la pasión personal de Pedro Pidal, el Marqués de Villaviciosa de Asturias. Una pasión teñida de mito romántico, de sentimiento y pulsión emocional, de sueño creativo al socaire de una buena relación de amistad con la Casa Real, con Alfonso XIII. Pero esto no es nuevo, mucha de la intrahistoria de la protección de los espacios esta trufada de vocaciones personales. Nada hay de malo en asumir que las ideas se concretan cuando se dan las circunstancias, y que la lógica de la planificación ordenada no resulta por fortuna, en no pocos casos, ni tan lógica ni tan ordenada. Bien está lo que bien acaba, y no esta de más



agradecer que genética y causalidad se encuentren, de vez en cuando, en las personas adecuadas y en las situaciones precisas.

Ya desde aquellos años iniciales la conservación se enfrenta a una dualidad. De un lado está la aspiración por la naturalidad. De otro la realidad del país, la necesidad de usar y aprovechar en un escenario de una armónica adecuación. Las dos posiciones resultan comprensibles. Es verdad que, en términos generales, la conservación no puede sacralizar el territorio, y se debe acompañar a un devenir de uso que ha configurado un modelo territorial donde la biodiversidad no es premisa sino resultado. Preservar, en este caso, supone conservar el entramado de procesos, flujos, y componentes, y la prioridad se orienta más a asegurar la continuidad en el uso y la actividad humana que a la conservación en sí misma. Para otros la conservación tiene que partir de la renuncia a una visión antropocéntrica del mundo como escenario modulado unívocamente por la mano del hombre y admitir la posibilidad de encontrar espacios donde, tímida y secuencialmente, la presencia y la actividad se retrotraigan hacia la libre evolución, en la medida de lo posible, de los procesos naturales. Ambas actitudes encuentran justifi-

cación y fundamento. Para ambas hay espacio, lugar, territorio y distancias como para poderse configurar en armonía y coherencia. Si surgen confrontaciones conceptuales, que a veces surgen, son más resultado de las posiciones excluyentes de los agentes que las defienden, que de la existencia de razones de fondo que dicten la mutua e irreconciliable exclusión de ambas formas de entender la conservación. La Red de Parques Nacionales, desde su reconocida y deseada limitación territorial, quiere ser la aportación española a esta segunda aproximación, y así lo consagra la nueva Ley 5/2007. En esto, como en casi todo, el legislador ha tratado de ser claro y determinante.

A partir de la segunda mitad del pasado siglo se produce una instrumentalización genérica de los espacios protegidos como argumentos activos de la política ambiental. El ámbito territorial sobre el que se proyecta el concepto de Parque Nacional parecería poder ampliarse pero los Parques Nacionales, encañados a su propia definición, resultan de difícil generalización: lugares grandes, vacíos, sin usos, sin gente, sin actividades, muestras naturales poco o nada intervenidas, refugio de naturalidad. En palabras de Pedro Pidal, "serán pocos, o no

serán". No es posible concebirlos sobre la gran parte del territorio, en particular en países como el nuestro con un grado de transformación grande, donde la tierra tiene nombre, propietarios, usos y gentes. Esta es una limitación territorial, pero también es fruto del sentido común. La irrupción del concepto genérico de espacio natural protegido, supuso un formidable salto conceptual integrador, liberó a los Parques Nacionales de un protagonismo que no estaban en condiciones de asumir, y encontró una solución calibrada ante la vocación de conservar y la realidad de los usos. Hay que proteger, pero no todo se puede, ni se debe, proteger como Parque Nacional. Es más, pretender declarar Parques Nacionales imposibles es el mejor camino a su degradación física y conceptual. Desde esta perspectiva se comprende que la Red de Parques Nacionales sólo pretende, y no es poco, conformar una muestra representativa de la diversidad natural española, formando un sistema viable en un escenario de colaboración, cooperación, y participación de los agentes implicados. El futuro de la conservación no pasa sólo por declarar más Parques Nacionales, pero probablemente si no se mantienen éstos como referentes últimos, sería más difícil ese futuro.

La declaración de un espacio protegido es cada vez menos un proceso únicamente ambiental. Hoy arrastra también un proceso social de integración, de puesta en valor de nuevos modelos de desarrollo, de apoyar configurar territorios de forma integral tanto de la conservación de la biodiversidad con el propio desarrollo de las poblaciones presentes en el ámbito de la declaración. Hacer conservación es reconocer la necesidad de construir alianzas con aquellos sectores cuyo devenir les sitúa en el camino que también quiere recorrer la conservación. No basta con hacer llamadas al futuro, los espacios deben conseguir aliados y estos no necesariamente tienen que asumir la mística de la conservación en su integridad. Mantener singularidad implica perder globalidad. Hoy la Red de Parques Nacionales está concebida como instrumento

para la representación singular de lo más simbólico e indiscutible del Patrimonio Natural. Y si podemos convivir razonablemente con el 5% del territorio nacional transformado en asfalto, no debiera haber dificultad en aceptar que menos de un 1% se trate de devolver a la naturaleza la capacidad para evolucionar con la menor intervención posible.

EL CONTEXTO PASADO Y PRESENTE

¿Cuál es pues el contexto presente en el que se mueven nuestros Parques Nacionales, y que enmarca la justificación de la nueva ley? Aceptemos que son herederos de un proceso de construcción discontinuo y en alguna medida zigzagueante. Nuestros Parques Nacionales tienen una razonable coherencia intrínseca, en particular si se mira con visión benéfica y clemente, pero la realidad es que el proceso de construcción del sistema no ha tenido ninguna coherencia interna. La Red se ha conformado a impulsos variados a lo largo de un siglo. A las dos primeras declaraciones de Ordesa y Covadonga en el año 1918, personalistas y teñidas de un criterio romántico en busca de sitios espectaculares e incomparables, se añade tras la Guerra Civil la declaración del Teide y de la Caldera de Taburiente. Son estas declaraciones afortunadas en lo conceptual, responden a una concepción paisajística irreplicable sobre espacios desolados y ajenos al rumbo transformador. La declaración de Aigüestortes en el año 1955 tiene, sobre un escenario de ensueño, matices propios; responde probablemente a intereses económicos que se conjugan con otros políticos, aquí la naturaleza es argumento que envuelve algún que otro ajuste de cuentas entre notables del régimen.

El primer cambio sustantivo hacia nuevos rumbos se puede situar a mediados de los años sesenta. Ese punto de ruptura tiene nombre; Doñana. En 1964 se adquieren, tras una serie de peripecias dignas de ser conocidas y recientemente contadas en varios textos, los terrenos de la actual



reserva biológica de Doñana. Esta adquisición supuso por vez primera vez a los criterios conservacionistas cobrar preeminencia sobre el resto de políticas sectoriales. La declaración posterior del Parque Nacional de Doñana se justifica únicamente en el valor de la biodiversidad que encierra. La declaración de Doñana como Parque Nacional fue algo más que una mera declaración. Todo lo demás vino después. Fue en realidad, ya se ha dicho, el pistoletazo para un cambio sin retorno en la política ambiental. A partir de este hito la declarar espacios protegidos responde a una demanda social por el medio ambiente. Y el legislador no podía quedar al margen. En el año 1975 las Cortes franquistas aprueban la ley 5/75, de Espacios Naturales Protegidos, la segunda de las cinco leyes sobre Parques Nacionales a la que se está haciendo referencia. Una ley bifronte, que pretende propiciar la declaración de espacios protegidos pero que nace tan revestida de condicionantes y limitaciones que, en realidad, es más un instrumento jurídico para evitar una proliferación en las declaraciones. Ante la imposibilidad de oponerse a una demanda social, la vieja burocracia de la dictadura arma una norma medida para alumbrar un camino aristado de controles, condicionantes y frenos.

La Ley de Espacios Naturales Protegidos trata con especial prevención los Parques Nacionales. El legislador franquista, en intención indisimulada de orillarlos, les impone el tener que ser declarados por el propio legislativo a través de ley específica donde se reconozca su interés general. Así, los Parques Nacionales se declaran por Ley de las Cortes Generales. Lo que probablemente no pensaba el legislador franquista es que, con el tiempo, lo que estaba configurado como un dogal para evitar su proliferación, se ha convertido en uno de los principales argumentos para la coherencia de la Red de Parques Nacionales. Porque hoy, en el contexto democrático de un Parlamento representativo de la soberanía nacional, la declaración por ley de los Parques Nacionales, de avalada constitucionalidad, se convierte en el armazón conceptual desde donde construir un sistema que, más allá de las responsabilidades de gestión, se reafirme en su carácter representativo del interés general.

El final de la dictadura depara una democracia, una Constitución y una nueva organización del Estado. Un nuevo modelo territorial que tendría consecuencias sobre las áreas protegidas, en donde, corolario obligado, se enmarca la discusión sobre el modelo de gestión de los Parques

Delimitación funcional entre la Administración del Estado y las CCAA		
Administración General del Estado		Comunidades Autónomas
Legislación básica y tutela general de la Red	CONTEXTO	Desarrollo normativo y gestión ordinaria de los Parques
Iniciativa, proyecto de Ley y tramitación en Las Cortes	DECLARACIÓN	Iniciativa, propuesta e informe favorable de la Asamblea
Funciones de Red, cooperación y acuerdos puntuales, singulares y extraordinarios	GESTIÓN	Gestión coordinada y habitual de los Parques Nacionales
Elabora y aprueba el Plan Director, conforme el Consejo de Red	PLANIFICACIÓN	Aprueba y elabora el Plan Rector, con informe del Patronato y del Consejo de la Red
Establece directrices, en particular en materia de conservación	DIRECTRICES	Desarrolla todo el ámbito de actuación en base a las directrices
Faculta a crear la Agencia Española de Parques Nacionales para el desarrollo de sus funciones	ORGANIZACIÓN	Las CCAA. organizan la gestión como lo consideren adecuado
Financia sus funciones, el programa de actuaciones comunes de la Red, y las derivadas del Plan Director	FINANCIACIÓN	La financiación de la gestión ordinaria y habitual de los PPNN corresponde a las CC.AA.
Todo tipo de instrumentos bilaterales de cooperación y programas multilaterales	COOPERACIÓN Y COLABORACIÓN	Integración voluntaria en los instrumentos de cooperación
Delimita el marco general para su aplicación por las CC.AA.	INFRACCIONES Y SANCIONES	Aplica el régimen sancionador, y puede desarrollarlo jurídicamente

La Ley 05/07 de la Red de Parques Nacionales

Nacionales. Cuando en el año 1980 se produce la primera transferencia de competencias en materia de conservación de la naturaleza a la Generalitat de Cataluña, en el Real Decreto de transferencia no hay referencia expresa al Parque Nacional de Aigüestortes. Y ello no es consecuencia de olvido alguno, el Parque Nacional no estaba singularizado porque la circunstancia de que el paquete competencial que se estaba reajustando incluyera la gestión de un Parque Nacional resultaba irrelevante. Había un Parque Nacional como habría tantas y tantas cosas. Al final lo que había era un territorio que, en conjunto, era objeto de una nueva formulación administrativa.

Sin embargo, entre esa fecha y las de los siguientes Reales Decretos de Transferencias, ya entrada la década de los ochenta, algo cambia. No es un error identificar ese momento con la toma de conciencia de que los Parques Nacionales son algo más que una pieza territorial y que conformaban un sistema representativo de trascendencia nacional. En consecuencia, a partir del año 1984, los sucesivos Reales Decretos de transferencia en la materia se configuraron de forma completamente distinta. Los Parques Nacionales aparecerán ya explícitamente para no ser objeto de

transferencia en tanto se desarrolla la legislación básica del Estado en la materia.

La legislación básica del Estado en la materia todavía tendría un tiempo en llegar. Fue en el año 1989 con la ley 4/89, de Conservación de Espacios Naturales y Vida Silvestre, la tercera de nuestras leyes de Parques Nacionales. La norma hace referencia por primera vez a la Red de Parques Nacionales, y consolida su singularidad, su declaración por las Cortes Generales, su reconocimiento como de interés general del Estado, y establece que su gestión será competencia exclusiva de la Administración General del Estado. Esta última cuestión supuso rechazo por parte de numerosas Comunidades Autónomas. Más de una docena de recursos fueron interpuestos.

Desde entonces, en estos casi veinte años, los Parques Nacionales apenas han cambiado. La Red se ha fortalecido, el sistema se ha consolidado. Y sin embargo, la organización concreta de la administración diaria ha dado lugar a una discutida controversia. Veinte años a la búsqueda de la constitucionalidad de los Parques Nacionales. La ley 5/2007 nace, entre otras cosas, con la voluntad decidida de encontrar esa constitucionalidad.

CONTRIBUCIÓN ACTIVA A LA CONSERVACIÓN

Pero merece la pena insistir en que en este tiempo la Red ha realizado una contribución activa a la conservación. Una gran parte de las estrategias que hoy nos resultan cotidianas en la gestión de un espacio protegido tuvieron un campo de ensayo, iniciación y aprendizaje en la Red de Parques Nacionales. Sin pretender ser exhaustivo, en los Parques Nacionales tuvo su origen:

- ❖ La idea de que los espacios protegidos requieren una administración propia, identificable y responsable de sus actuaciones.
- ❖ La constatación de que protección territorial debe ser llevada más allá del límite del espacio declarado. Los conceptos de áreas de influencia socioeconómica y de zona periférica de protección, y la articulación de criterios para la intervención de la administración del Parque Nacional en su exterior cuando la conservación así lo justificase.
- ❖ La idea de la evaluación previa a la toma de decisión, y el sometimiento de la gestión a la planificación, los conocidos planes rectores de uso y gestión, elaborados en un escenario de multidisciplinariedad, participación, y transparencia.
- ❖ La visión simultánea y holística de un multiplicidad de objetivos que deben resultar complementarios (conservación, uso público, investigación, e integración social), mediante una adecuada distribución de actividades tanto en el ámbito territorial como temporal.
- ❖ El concepto de participación pública. La presencia de instituciones, colectivos e instituciones en la toma de decisiones con la configuración y potenciación ética de los Patronatos.
- ❖ El principio de la gestión activa, entendiéndolo que la conservación no puede plantearse de forma estática, estando justificada la intervención sobre los recursos naturales en la medida que sea preciso.

- ❖ El concepto de economía social ligada a la gestión del espacio, articulando que aquellos servicios ambientales asociados a la gestión que pueden suponer una contraprestación económica sean desarrollados e impulsados desde los entornos próximos al espacio.
- ❖ La incorporación de la contribución al desarrollo socioeconómico de los entornos como objetivo declarativo, estableciendo mecanismos técnicos y económicos específicos para posibilitar ese apoyo. La apuesta por que el territorio protegido se configure como un vector de actividad, no sólo como un escenario jurídico.
- ❖ La reflexión sobre la dualidad privada/pública del régimen de propiedad. Esto es, la aceptación de que es compatible la titularidad privada dentro de los Parques Nacionales, implementando los mecanismos de relación precisos, y al mismo tiempo incentivando una política de desprivatización que permita consolidar patrimonio público dentro de los espacios.
- ❖ El reconocimiento de que el valor preeminente de lo público no debe suponer desamparamiento de los intereses particulares existentes legalmente ejercidos. El principio de indemnización acordada a resultas de las limitaciones que como efecto del régimen jurídico se establezcan.

CAMBIO DE MODELO DE GESTIÓN

Hasta el año 1995, en que se produce la primera sentencia del Tribunal Constitucional, los Parques Nacionales serían gestionados de forma exclusiva por el Estado. Hoy la fórmula resulta de una frialdad inaceptable, y desde luego no encuentra encaje constitucional, pero cuestiones jurídicas al margen (aunque obviamente éste es un mero ejercicio de construcción conceptual), no fueron tiempos malos para la conservación. Bien es verdad

que el modelo, independientemente de cuestiones jurídicas, también tenía dificultades desde el punto de vista técnico; profesionales dependientes de una administración lejana, con un grado grande de autonomía, respaldo político, reconocimiento social, y cumplidos medios, permitieron generar actitudes que a veces rayaban la insolidaridad social. En ocasiones la honesta preocupación por la conservación se antepone a la cambiante realidad diaria. Los Parques Nacionales se conservaron, pero no pudieron evitar vivir situaciones conflictivas. En el año 1995 el Tribunal Constitucional consideró que la gestión de los Parques Nacionales no podía ser una competencia exclusiva del Estado. En pretendida respuesta, el legislador formuló en el año 1997 un nuevo modelo, la Ley 41/97, la cuarta ley de Parques Nacionales, arbitrando un sistema de gestión compartida entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas.

Pero el sistema tenía debilidades. La gestión del Parque Nacional de Aigüestortes había sido reconocida como de competencia exclusiva autonómica ya en el año 1980. La Ley 4/89, la tercera de nuestra cuenta particular, dejó Aigüestortes fuera de la Red generando una situación difícil de explicar; una Red de Parques Nacionales, y un Parque Nacional fuera de la Red, a pesar de reunir todas las condiciones y ser gestionado como tal. La Ley 41/97 incorporó Aigüestortes a la Red de Parques Nacionales manteniendo expresamente su modelo de gestión. Algo seguía sin encontrar acomodo. Antes había un Parque Nacional fuera del sistema, y ahora un Parque Nacional "distinto" en un sistema pretendidamente homogéneo.

El modelo pretendía apoyarse en un esquema paritario. Presuponía una doble capacidad competencial que obligadamente debían confluir. El día a día, y ese era otro eslabón débil, se encomendaba al Organismo Autónomo Parques Nacionales, adscrito exclusivamente a la Administración General del Estado. Este contexto permitía propiciar desde el Organismo Autónomo comportamientos, en el día a día, que alejasen

la gestión ordinaria del equilibrio que el modelo propugnaba. Con todo, el modelo de gestión compartida levantó expectativas y fue objeto de atención por la propia UICN. En su esencia pretendía, obviamente sin suficiente tino, dar respuesta equilibrada a las dos tensiones aparentemente enfrentadas que sobre los espacios protegidos gravitan. El modelo buscaba un equilibrio entre la visión general, distante y fría, más volcada a la conservación que a la componenda, y la visión local, próxima y condicionada, y en muchos casos incapaz de sortear las demandas de lo inmediato. Tratar de conjugar la visión general con la comprensión hacia lo local, y obligar a ambas visiones a alcanzar un equilibrio, era su principal fortaleza. Un intento que, en realidad, está en el núcleo de la respuesta a gran parte de las cuestiones ambientales.

Pero el modelo carecía de acomodo constitucional. Ante recursos planteados por algunas Comunidades Autónomas, a lo largo de los años 2004 y 2005 el Tribunal Constitucional volvió a pronunciarse. Hoy es claro que, de acuerdo con nuestro actual marco constitucional, la gestión ordinaria y habitual diaria de los Parques Nacionales le corresponde a las Comunidades Autónomas en régimen de autoorganización y con cargo a sus recursos financieros, mientras que la tutela general del sistema, el establecimiento de las directrices básicas, el asegurar la coherencia de la Red, es competencia de la Administración General del Estado. Ambas facetas son visiones de una misma realidad que, como las caras de una moneda, deben estar unidas. Era cuestión de repensar los mimbres con que urdir las.

En el Ministerio de Medio Ambiente, la sucesión de sentencias supuso un nítido referente para la obligada clarificación jurídica. De ahí la celeridad en acometer dos labores. En primer lugar, poner en marcha el proceso de adecuación administrativa, iniciando el proceso de transferencia de la gestión ordinaria de los Parques Nacionales a las Comunidades Autónomas de forma que éstas pudieran asumir su

competencia y responsabilidad. Y en segundo lugar, impulsar un nuevo marco regulador que permitiera, lo antes posible, poner fin a la fragmentación jurídica resultado del efecto cruzado de las diversas sentencias sobre leyes y reales decretos.

UNA LEY CONSENSUADA

El proyecto de la que hoy es la ley 5/2007 de la Red de Parques Nacionales fue elaborado desde el más absoluto respeto al enmarque que delimitan las sentencias del Tribunal Constitucional, y con la participación de sectores, colectivos y administraciones. Desde sus inicios se planteó como una norma con aspiración a resultar completa y global, a abarcar todo el escenario normativo básico de la Red de Parques Nacionales. Se pretendía poner punto y final a una discusión competencial, y consolidar un modelo conceptual que nunca estuvo en discusión. Hoy se puede decir que los Parques Nacionales siguen siendo Parques Nacionales. Nada se ha incorporado a su definición, pero tampoco se ha retirado. Los Parques Nacionales seguirán siendo esos lugares singulares, excepcionales, simbólicos, únicos, irrepetibles e identitarios. El nuevo marco jurídico es el resultado de un consenso general entre las fuerzas políticas parlamentarias. Es una ley moderna, incorpora nuevos objetivos para los Parques Nacionales sin merma de sus valores tradicionales, pero se apoya en la experiencia. Al consolidar lo que son los Parques Nacionales también corrige los errores y las disfunciones apreciadas en estos años. Es una ley con voluntad de poder ejecutarse y dar estabilidad al modelo de Parques Nacionales. A lo largo de más de una veintena de artículos y una decena de disposiciones adicionales, caracteriza el concepto de Parque Nacional, y establece el régimen jurídico de la Red. Es, con diferencia, mucho más completa que cualquier otra legislación que haya existido hasta la fecha. Trata, sencillamente, de abarcar todo el escenario de situaciones posibles.

La ley configura dos ámbitos de acción pública, el de la Red como sistema, y el de los Parques Nacio-

nales que, aún formando parte de ésta, tienen virtualidad propia como unidades territoriales. La Red de Parques Nacionales se define como un sistema integrado por los Parques Nacionales, la normativa básica reguladora, y el sistema de relaciones. Un sistema al que se le asignan objetivos propios y específicos que son declarados de interés general del Estado. Entre otros, son objetivos de la Red de Parques Nacionales el formar un sistema representativo de la diversidad natural, establecer marcos para la cooperación, la colaboración y la sinergia entre las administraciones, contribuir a crear una conciencia ambiental en la sociedad, y reforzar la imagen y la proyección española en este campo.

Para el logro de estos objetivos, la ley establece las funciones que la Administración General del Estado. Entre éstas se encuentran la de elaborar y desarrollar el Plan Director, realizar el seguimiento y la evaluación general de la Red, desarrollar el programa de actuaciones comunes de la Red, facilitar la comunicación y el intercambio de experiencias, promover la supresión de usos incompatibles, consolidar el patrimonio público, y financiar acciones de desarrollo sostenible. Debe destacarse el mandato de, trienalmente, elevar un informe de situación al Senado. Un informe que se hará público y que se acompañará de un anexo de situación de cada uno de los Parques Nacionales elaborado por su administración responsable.

El escenario configurado en dos niveles (la Red, y los Parques) tiene una traslación automática a los diferentes elementos que deben hacerlo posible. Así, a nivel de Red se establece una responsabilidad gestora (la Administración General del Estado), un instrumento de organización (el Plan Director), y un órgano de participación (El Consejo de la Red). A nivel de Parque Nacional se formula un modelo equivalente con una administración gestora (la Comunidad Autónoma), un instrumento de organización (el Plan Rector), y un órgano de participación (el Patronato). La Red centra su proyección hacia el exterior común en tareas de cola-

boración, promoción, seguimiento, y difusión. Los Parques Nacionales se proyectan hacia su territorio tanto en presencia expresa como en regulación de usos, cumplimiento normativo, y gestión local. La vinculación entre los dos niveles se concreta en la capacidad de apoyo financiero de la Red a los Parques Nacionales, en la aplicación por los planes rectores de las directrices contenidas en el Plan Director, en la posibilidad de acciones comunes, en la participación mutua entre los órganos correspondientes, y en la habilitación para configurar marcos de cooperación.

El Consejo de la Red, incorporado al bagaje de los Parques Nacionales hace una década, se consolida como órgano colegiado de carácter consultivo adscrito al Ministerio de Medio Ambiente. Su representatividad se amplía, añadiendo a la de administraciones, patronatos, y organizaciones conservacionistas, la de otros sectores profesionales, sindicales y de propietarios del ámbito de los Parques Nacionales. Sus funciones, de índole consultiva, siguen vinculadas a temas vitales. Así, debe informar las propuestas de nuevos Parques Nacionales, el Plan Director, la normativa general, los criterios de distribución de recursos financieros, y los informes trienales al Senado. También los planes rectores de uso y gestión de los diferentes Parques Nacionales.

Igualmente se consolida, en los términos de constitucionalidad que ha establecido el Tribunal Constitucional, el Plan Director, entendido éste como el instrumento básico de coordinación. El Plan Director será aprobado por Real Decreto con una vigencia máxima de diez años, tras un proceso participativo de elaboración en el que se incorporará informe de las Comunidades Autónomas y de los Patronatos, así como una evaluación ambiental. El Plan contemplará los objetivos de la Red para su periodo de vigencia, la programación de actuaciones para el logro de esos objetivos, las directrices de planificación y conservación que deberán seguir los Parques Nacionales en su gestión, los estándares a alcanzar en cada Parque Nacional para el cumpli-

miento de los objetivos, el programa de actuaciones comunes de la Red, los procedimientos de seguimiento y evaluación, y la determinación de los proyectos de interés general de la Red de Parques Nacionales

LA DECLARACIÓN DE PARQUE NACIONAL

En la Ley se realiza un notable esfuerzo por dibujar el itinerario de declaración de un Parque Nacional, algo que hasta la fecha se mantenía en una cierta nebulosa donde sólo se podía concretar la necesidad de un informe favorable de la Asamblea Legislativa y el posterior debate parlamentario en Cortes. La declaración de Parque Nacional continúa siendo una potestad legislativa de las Cortes Generales que lleva implícita la inclusión del espacio en la Red de Parques Nacionales y su apreciación como de Interés General del Estado. Previamente, la Ley determina un procedimiento que, tras la aprobación del correspondiente plan de ordenación de los recursos naturales, supone, como primer paso, la adopción de una iniciativa de declaración. Esta iniciativa podrá corresponder tanto a la Administración Autonómica como a la Administración General del Estado, formalizándose mediante una propuesta formal de declaración revestida de un conjunto de contenidos (objetivos, límites, análisis científicos, diagnóstico de situación ecológico y ambiental, evaluación de usos, determinación de zona periférica, área de influencia, y régimen de protección preventiva,..). Esta propuesta debe someterse a información pública, y ser objeto de informe por la Asamblea Legislativa correspondiente antes de ser elevada al Ministerio de Medio Ambiente que, previo informe del Consejo de la Red, elaborará, si procede, el correspondiente proyecto de ley para su aprobación por Consejo de Ministros y posterior traslado a las Cortes Generales. Se trata de un proceso largo y cuidado, en el que no se ha hurtado ni la implicación de todas las administraciones, ni la participación de los colectivos interesados. Con ello probablemente se podrá evitar



tanto que se declaren Parques Nacionales sin el suficiente consenso entre las Administraciones, como que puedan llegar a ser propuestos y declarados lugares que no atesoren las condiciones necesarias como para merecer la citada declaración.

En este sentido, y es novedad en el ordenamiento jurídico español, la Ley precisa que requisitos debe cumplir un territorio para poder ser susceptible de ser declarado como Parque Nacional. Entre estos se cita el ser representativo del sistema natural correspondiente, contar con una proporción relevante de especies singulares o amenazadas, presentar una superficie continua, no fragmentada y viable, sin interrupción, estar ocupado por formaciones naturales sin explotación o alteración, y no contener suelo urbanizado o susceptible de transformación. Estas condiciones son previas a la declaración.

LA ESENCIA DE UN PARQUE NACIONAL

Complementariamente, y también es novedad en esta posición jurídica, la Ley establece cual es el régimen jurídico básico que debe caracterizar el espacio una vez declarado. En este punto consagra los rasgos caracterizadores comunes a todos los Parques Nacionales in-

dependientemente que, de forma individualizada y como efecto de lo que detalle cada ley declarativa, estos se vean sometidos a condicionantes añadidos. En esencia, este conjunto de rasgos caracterizadores reflejan el tenor general de lo que ha venido caracterizando la gestión de los Parques Nacionales en España, la esencia de un Parque Nacional, desde hace décadas. Un marco que implica, destacando lo más singular, que en todo Parque Nacional su conservación es lo esencial, y por eso se declara de interés general con reconocimiento de su utilidad pública, donde se reconoce la capacidad de tanteo y retracto por la administración responsable, y se consagra la prohibición genérica de la caza, la pesca y la tala, los nuevos aprovechamientos hidroeléctricos, vías de comunicación y transporte, e infraestructuras en general. La norma generaliza las zonas periféricas de protección, con un régimen jurídico propio que deberá establecerse en cada una de las leyes declarativas.

Otra nueva aportación normativa es que, una vez aprobado el correspondiente plan de ordenación de los recursos naturales, y en tanto dura todo el proceso declarativo a partir de la aprobación de la propuesta de declaración, el establecimiento transitorio sobre el territorio de un régimen

de protección preventiva, al objeto de evitar actos sobre el espacio que puedan llegar a hacer imposible o dificultar su declaración. Los efectos de esta novedad tienen particular incidencia en el ámbito urbanístico dado que no podrá procederse a la calificación como urbano o urbanizable del espacio incluido en la propuesta. Este régimen se mantendrá hasta el momento de declaración o, en su defecto, durante cinco años.

La Ley contempla la posibilidad de ampliaciones de los Parques Nacionales ya declarados sin recurrir a un nuevo proceso legislativo en algunos casos muy singulares, mediante acuerdo de Consejo de Ministros en el supuesto de terrenos colindantes de similares características de titularidad pública o aportados por sus titulares. Igualmente, y es también novedad jurídica, la norma incorpora la posibilidad de que las Cortes Generales retiren a un espacio la condición de Parque Nacional. Se trata éste de un supuesto excepcional, que sólo podrá fundamentarse en un grave y reiterado incumplimiento de la ley, y que se reviste de garantías y conocimiento público. No obstante, la ley contempla cautelas adicionales para que esta retirada de la condición de Parque Nacional no suponga desprotección para el espacio.

La gestión y organización de los Parques Nacionales corresponde a las Comunidades Autónomas donde estén situados, excepto de los Parques Nacionales declarados sobre aguas marinas bajo soberanía o jurisdicción nacional, cuando el ecosistema correspondiente carezca de continuidad ecológica con la parte terrestre más próxima. En este caso la gestión corresponderá a la Administración General del Estado. Para Parques Nacionales situados en varias Comunidades Autónomas, éstas deberán establecer de común acuerdo las fórmulas de colaboración necesarias para asegurar una gestión integrada.

GESTIÓN Y FINANCIACIÓN

La Ley igualmente consagra la continuidad de los Patronatos, figura esta de larga tradición en el esce-

Otras cuestiones incorporadas en la norma

1. *Reconocimiento de la singularidad marina y delimitación del ámbito competencial de las administraciones en ese medio*
2. *Posibilidad de descatalogar un Parque Nacional por claro incumplimiento de los objetivos*
3. *Faculta al Consejo de Ministros para incorporar a un Parque Nacional terrenos colindantes en determinadas situaciones*
4. *Faculta al Gobierno para la creación de la Agencia Estatal Red de Parques Nacionales*
5. *Configuración jurídica del régimen de protección preventivo*
6. *Exigencia de las zonas periféricas de protección*
7. *Establecimiento de un periodo transitorio de diez años de adaptación en los Parques ya declarados, que se integran a la Red en su totalidad*
8. *Permite la creación de consorcios, convenios, y todo tipo de escenarios de cooperación entre las administraciones*
9. *Consagra la transparencia y el derecho del acceso público a la información*
10. *Consolida la acción pública en materia de Parques Nacionales*
11. *Prorroga el Plan Director*
12. *Actualiza la relación de sistemas naturales, incluidos los marinos*

La Ley 05/07 de la Red de Parques Nacionales

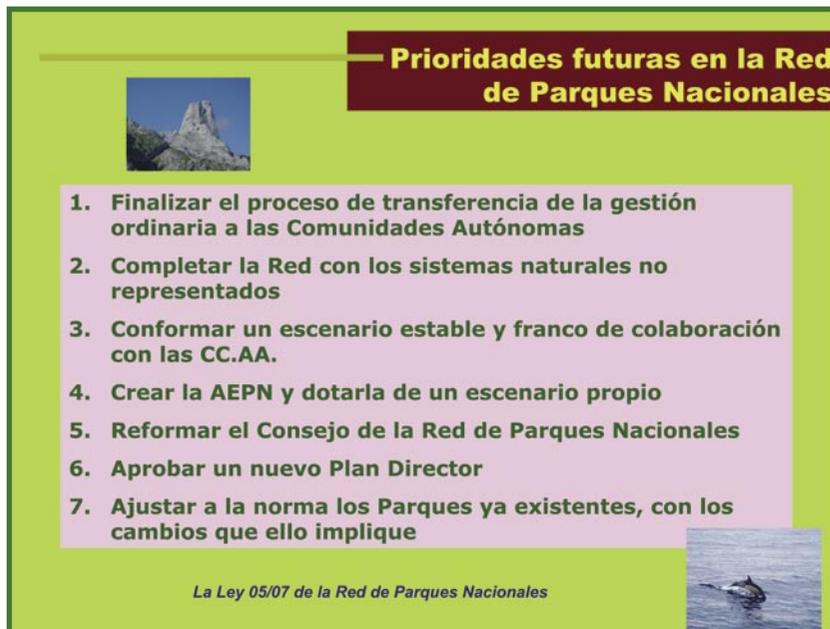


nario jurídico de nuestros Parques Nacionales, determinando que en se constituirá uno en cada uno de ellos. Los Patronatos, que se consolidan como órgano de participación de la sociedad, estarán compuestos por representantes de las administraciones, los agentes sociales, las instituciones y las asociaciones implicadas. Adscritos a las Comunidades Autónomas correspondientes, éstas serán las encargadas de, mediante el oportuno desarrollo legislativo, establecer su concreta composición y peculiaridades organizativas. En cualquier caso, entre sus funciones tienen que contemplar las de conocer el cumplimiento de normas que afectan al Parque Nacional, informar el plan director, los planes rectores de uso y gestión, y los planes anuales de actividades, aprobar la memoria anual, informar ampliaciones, obras y proyectos, así como las subvenciones con cargo a los presupuestos generales del Estado.

También se consolida el que la gestión de los Parques Nacionales deba ser el resultado de procesos de planificación. Los planes rectores de uso y gestión serán el instrumento básico de planificación. Los elaboran y aprueban las Comunidades Autónomas, y en su elaboración deben seguir las directrices del Plan Director tanto en lo que se refiere a formula-

ción como a alcance. Una novedad importante es que serán informados por el Consejo de la Red antes de su aprobación. En su contenido deben incluir, al menos, los objetivos y líneas de actuación, las normas de gestión y regulación, la zonificación (de acuerdo con las zonas establecidas en el Plan Director), las actuaciones precisas para el logro de los objetivos, las actuaciones incompatibles a suprimir, los criterios para el ejercicio de las actividades compatibles, y las orientaciones para la supresión de especies exóticas. Su elaboración se somete a un procedimiento participativo, con incorporación de los informes del Patronato y del Consejo de la Red. La elección de actuaciones se basa en un análisis de alternativas valoradas sobre las diferentes opciones posibles. Finalmente señalar que mantienen su carácter normativo y su alcance plurianual.

La Ley realiza una completa disección de su alcance financiero. Con carácter general se basa en el principio de responsabilidad, cada administración deberá habilitar el presupuesto necesario para el ejercicio de su competencia. Ello supone que la financiación de la gestión ordinaria y habitual de los Parques Nacionales corresponde a las Comunidades Autónomas, sin que, una vez completado el proceso



Prioridades futuras en la Red de Parques Nacionales

1. Finalizar el proceso de transferencia de la gestión ordinaria a las Comunidades Autónomas
2. Completar la Red con los sistemas naturales no representados
3. Conformar un escenario estable y franco de colaboración con las CC.AA.
4. Crear la AEPN y dotarla de un escenario propio
5. Reformar el Consejo de la Red de Parques Nacionales
6. Aprobar un nuevo Plan Director
7. Ajustar a la norma los Parques ya existentes, con los cambios que ello implique

La Ley 05/07 de la Red de Parques Nacionales

de transferencias, quepa exigir a la Administración General del Estado más recursos financieros complementarios para esta función. Por su parte, la Administración General del Estado financiará el ejercicio de sus funciones propias, así como los gastos que se deriven del programa de actuaciones del plan director. Pero fijado el principio, la norma apuesta por los mecanismos adicionales de cooperación y colaboración, también en términos económicos, facultando a la Administración General del Estado y a las Comunidades Autónomas para acordar instrumentos de cooperación financiera que aseguren el cumplimiento de la ley y la aplicación de las directrices básicas del Plan Director, habilitando la creación de consorcios, convenios, y todo tipo de escenarios de cooperación. Se faculta igualmente a la Administración General del Estado para la puesta en marcha de programas multilaterales de actuación en donde asuma actuaciones singulares, puntuales, y extraordinarias. Cuestión adicional es la relativa a las indemnizaciones derivadas de limitaciones en bienes y derechos, que será responsabilidad de aquella administración de cuya normativa reguladora venga derivada la limitación. Finalmente, la ley consolida el que tanto las Administraciones Autonómicas como la

Administración General del Estado puedan conceder ayudas técnicas, económicas y financieras en las áreas de influencia socioeconómica, posibilitando además el colaborar en el establecimiento de planes de desarrollo sostenible, y actuaciones piloto en materia de sostenibilidad.

Adicionalmente, la ley otras novedades reseñables al escenario de los Parques Nacionales. Destacar el reconocimiento, por primera vez, de la singularidad marina con su correlato inferido en la ampliación de la relación de sistemas naturales a representar en la Red en donde, igualmente, se ha prestado una particular atención a geodiversidad. Consagra la transparencia y el derecho del acceso público a la información, consolida la acción pública en materia de Parques Nacionales, prorroga el Plan Director, establece un período transitorio de diez años de adaptación en los Parques ya declarados, y faculta al Gobierno para la creación de la Agencia Estatal Red de Parques Nacionales.

NUEVAS TAREAS

Con todo, y en resumen, la Ley no solo determina un nuevo marco asumible a partir de una realidad previa, consolidándola y estabilizándola, sino que aspira a abrir surcos a un conjunto muy amplio de tareas no

vedosas que ahora deben cobrar protagonismo. Un conjunto de tareas que implican a todas las Administraciones. En el ámbito del Ministerio de Medio Ambiente el trabajo se centra, para empezar, en finalizar el proceso de transferencia de la gestión ordinaria a las Comunidades Autónomas, reformar el Consejo de la Red de Parques Nacionales, y conformar un escenario estable y franco de colaboración con las Comunidades Autónomas. A medio plazo se impone la revisión del Plan Director ahora prorrogado, e iniciar la verificación de adecuación a la norma de los Parques Nacionales ya existentes, con los cambios que ello implique, dentro del plazo establecido de diez años. Pero no hay que olvidar que la Red no está completa, y que la relación de sistemas naturales se ha modificado y ampliado, con inclusión de más de una docena de sistemas marinos. La tarea de completar la Red con no ser la más urgente no deja, con todo, de ser la más importante. Y todo ello desde la perspectiva de la reforma de la propia institución responsable de la Red, de su transformación en Agencia Estatal en la búsqueda de un nuevo contexto organizativo más eficaz para estos tiempos.

Un paso formidable en una ya larga historia. Una historia de idas y venidas donde nuestros Parques Nacionales no han perdido atributos; lugares relativamente grandes, vacíos de transformaciones, con la menor cantidad de usos, sin gentes, sin grandes transformaciones, destinados al uso público, a la divulgación y al conocimiento científico. En estos tiempos también una contribución neta a una nueva forma de desarrollo que calificamos como sostenible. Las viejas pautas; no cazar, no talar, no abrir carreteras, no incorporar infraestructuras, no transformar paisaje... , no han dejado de acompañarnos en todo este camino. Si en todo el itinerario, salpicado de circunstancias y controversias, la Red ha sabido representar lo mejor de la naturaleza española, no debe haber disculpa alguna para que, con un nuevo marco en el que todos podemos encontrarnos y cooperar, no lo siga siendo. 