La Ley 30/2014 de 3 de diciembre de Parques Nacionales: entre el protagonismo de los agentes locales y el reforzamiento de la Administración General del Estado

Mª Luisa GÓMEZ MORENO

Dpto. de Geografía, Universidad de Málaga

geolugom@uma.es

Para comprender el alcance de las innovaciones de la Ley 30/2014 de 3 de diciembre de Parques Nacionales debemos contextualizar tanto ésta como la que deroga, la Ley 5/2007 de 3 de abril de la Red de Parques Nacionales. Fundamentalmente porque esta última era muy sucinta y podemos considerar que uno de los principales motivos de su redacción fue, precisamente, la creación de la Red de Parques Nacionales, circunstancia que su propio título manifiesta. También porque la 5/2007 se aprobó antes de la que debería ser su referente, la Ley 42/2007 de 13 de diciembre del Patrimonio Natural y la Biodiversidad.

En este sentido, los planteamientos más abiertos de conservación vinculados a conceptos e instrumentos como la "Custodia del territorio", el Marco de Acción Prioritaria MAP 2014-2010 como forma de gestión unida a la Red Natura 2000 o a la propia Estrategia Europea 2020 se reflejan, más que se recogen, en una idea enunciada ya en el Preámbulo: "conseguir la integración y aceptación de los Parques Nacionales en su territorio" que es desarrollada a lo largo de toda la ley. Esta integración se canaliza en el "..desarrollo sostenible de las poblaciones implicadas, en coherencia con el mantenimiento de los valores culturales, del patrimonio inmaterial y de las actividades y usos tradicionales consustanciales con su conservación" (art. 5) y en "la integración de los titulares de derechos en los parques nacionales integrándolos en la propia conservación del parque natural". Así, se explicita en la redacción de los PRUG (art. 20-5-e; 6-c) y va acompañada de una mayor precisión en la financiación pública y privada de estos espacios (art. 20-5-d). Hay que destacar, en este sentido, que esta nueva orientación es compatible con el mantenimiento de postulados anteriores que refuerzan la protección, como es la supremacía de los PRUG sobre el planeamiento urbanístico (art. 20-2 y 4) o las actividades prohibidas que siguen siendo las mismas art. 7). Sólo en materia de vuelo se incorporan excepciones recogidas en las Disposiciones Finales II y IV.

Pero si podemos considerar esta línea como de desarrollo de lo trazado por su precedente, hay otro aspecto que consideramos más rupturista con las intenciones, más que con la aplicación, de la Ley 5/2007. Nos referimos a la distribución de funciones y competencias entre comunidades autónomas y Administración General del Estado y a la dilución del alcance de la Red de Parques Nacionales. Así, la opacidad en el tratamiento del Organismo Autónomo Parques Nacionales al que el articulado de la Ley consigna de forma explícita o tácita tantas atribuciones. Cabe plantearse por qué se pospone a una Disposición Adicional (V *Ejercicio de las competencias estatales)* su enunciado. En nuestra opinión, al tratarse de una entidad ya existente, debería incluirse en el art. 16 dedicado a las Funciones de la Administración General del Estado dentro del Título III *La Red de parques nacionales* o bien como art. en el Título V dedicado a la Gestión o en el Título VI *Órganos consultivos, de colaboración y coordinación* añadiendo a los órganos consultivos éste que, a lo largo de su articulado, queda como organismo receptor de los dictámenes de éstos, de lo que se inferiría su carácter ejecutivo. En este sentido, hay que destacar que dicho organismo, cuya aparición obedeció a su vez una D.A. en el Real *Decreto 1055/1995 de 23 de junio por el que se modifica parcialmente la estructura orgánica básica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación*, se ha consolidado a lo largo de 20 años como la entidad ejecutiva de la Administración General del Estado pese al intento en la Ley 5/2007 de crear una nueva entidad la Agencia Estatal Red de Parques Nacionales (en su Disposición Adicional II (D.A. en adelante)), que no llegó a ver la luz, a juzgar

por la iniciativa presentada por el PSOE en el Congreso en febrero de 2010 reclamando su puesta en marcha. Sin embargo, en concordancia con el origen señalado de este organismo (que vino a recoger "los bienes, derechos y obligaciones de los organismos autónomos Instituto nacional de Reforma y Desarrollo Agrario (YRIDA) e Instituto Nacional de Conservación de la Naturaleza (ICONA) refundidos en él" (R.D. 1055/1995 a. 4) la D.A. VIII alude a las Fincas del Organismo Autónomo Parques Nacionales ubicadas fuera de los parques nacionales, lo que constituye un claro desajuste con el contenido global de la nueva ley sin que fuera tratado en la 5/2007. Su contenido, obviamente, no se refiere a los parques nacionales sino a los principios de gestión de las mismas. Por otra parte, de este nuevo enunciado de funciones y competencias se deduce el fortalecimiento de este componente estatal de la Red, favorecido por la creación de nuevos órganos consultivos (el Comité Científico y el Comité de Colaboración y Coordinación de Parques Nacionales) y la dilución de los restantes organismos de la Red, principal aportación de la Ley 5/2007. Si el cometido del primero no se solapa con las competencias del Consejo de la Red de Parques Nacionales (que quedan en los mismos términos que en la anterior Ley), no ocurre así con el del segundo. En el art. 25 se precisa que el Comité de Colaboración y Coordinación Aunque estará integrado por "los responsables de cada parque nacional designados por cada comunidad autónoma" y "presidido por el director del Organismo Parques Naturales", quedando supeditado al posterior desarrollo de su reglamento. De la lectura del enunciado de su punto 1 y del enunciado del art. 27 dedicado al Consejo de la Red de Parques Nacionales se deduce que si no sus competencias sí coincide el ámbito de actuación de ambos. Otra novedad en este sentido es que el presidente del Consejo de la Red de Parques Nacionales pasa a ser el Ministro de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, un aspecto que en la anterior Ley 5/2007 quedaba al desarrollo de un futuro reglamento.

Otras innovaciones puntuales a destacar son:

-La incorporación de nuevos conceptos como "Estado de conservación desfavorable" (incluido entre las definiciones y desarrollado en el art. 22 del Título V Gestión que precisa el procedimiento a seguir en tal caso) y "situación de emergencia" que enuncia en el art. 13 y cuyas medidas de prevención han de incluir los PRUG (art. 20-5-h)

-Una mayor atención a los parques nacionales sobre aguas marinas, una dimensión tan compleja como eludida por la práctica de la protección. Dos son las líneas básicas en este sentido: el reforzamiento de las competencias de la Administración General del Estado y su inclusión en los PRUG (art. 20-8).

-Las condiciones y procedimientos de declaración también se han visto modificados. Así, se asimilan en 20.000 ha la superficie mínima para los terrestres y marítimo-terrestres (art. 6-1-c); el derecho de tanteo y retracto se extiende a las fincas enclavadas en los parques (art. 7-2) y se modifica el proceso de declaración. Dos son las innovaciones a este respecto, una la exigencia de la aprobación inicial de una "propuesta conjunta" por el Consejo de Ministros y por el órgano correspondiente de la comunidad autónoma correspondiente (art. 8-2). Otra, la introducción de dos nuevos pasos antes de llegar al Consejo de la Red de Parques Nacionales que refuerzan las competencias de la Administración General del Estado y que da voz a los municipios afectados (art. 8-5 y 6).

Estas innovaciones de fondo van acompañadas de una drástica reestructuración formal. La nueva ley en la nueva Ley 30/2014 se ha fragmentado en 10 títulos, frente a los 3 de la 5/2007. Esta estructuración no supone una disposición similar del número de artículos por título sino que parece responder más bien a un deseo del legislador de exponer desde la estructuración en títulos los distintos aspectos que contiene la ley. En línea con lo anteexpuesto, es significativo el cambio en el orden expositivo, anteponiendo ahora el tratamiento de los parques nacionales (Título II) al de la Red de parques nacionales (Título III). Por otra parte, si

en la Ley 5/2007 el articulado referido a los instrumentos de planificación, gestión y órganos consultivos de la red y de los parques estaba organizado en función del organismo al que correspondía, ahora queda enunciado según su función aglutinando red y parques. Así, el Título IV recoge los instrumentos de planificación, el Título V la gestión y el Título VI los órganos consultivos. Finalmente, la ley 30/2014 incorporación nuevos títulos específicos para las Acciones Concertadas (VII), el Desarrollo Territorial (VIII), las Relaciones internacionales (IX), la Proyección y participación social (X) y al Régimen de infracciones y sanciones. Finalmente, va acompañada de una prolija serie de Disposiciones Adicionales (12), Transitorias (2), Finales (4).

Lejos de un análisis sistemático, hemos intentado exponer unas reflexiones sobre las innovaciones implícitas en la formulación de esta nueva ley, pero cuyo alcance real queda, como tantas veces, al albur de la voluntad de las administraciones encargadas de su cumplimiento.