

La planificación en la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de parques nacionales: conservación, desarrollo sostenible y territorio, ¿alternativas o posibilidades?.

BIB 2015\1272

Manuela, Mora Ruiz. Profesora Titular de Universidad. Universidad de Huelva

Publicación:

Revista Aranzadi de Derecho Ambiental num.30/2015

Editorial Aranzadi, S.A.U.

SUMARIO

1.Introducción: significado y coordenadas de la planificación en la gestión de los espacios protegidos en general, y de los parques nacionales, en particular

2.El título iv de la ley de parques nacionales, «instrumentos de planificación»

1.Tipología y naturaleza jurídica

2.El plan director de la red de parques nacionales

2-1.En cuanto a la naturaleza jurídica, significado, y contenido:

2-2.Procedimiento, ejecución y vigencia del plan director:

3.Algunas consideraciones sobre los PRUGS:

3-1.Naturaleza jurídica, alcance y contenidos

3-2.Sobre el procedimiento de elaboración de los PRUGs

4.Otros planes

3.Valoración final: ¿qué hay de nuevo en la acelerada reforma de los instrumentos de planificación de los parques naturales?

4.Bibliografía citada:

I. Introducción: significado y coordenadas de la planificación en la gestión de los espacios protegidos en general, y de los parques nacionales, en particular

La Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales¹ ha transformado el sistema de protección de los Parques Nacionales, una vez que deroga la Ley 5/2007, de 3 de abril, de Red de Parques Nacionales², y plantea como objetivo el desarrollo y actualización del modelo existente de Red, por la vía de contemplar, «de manera acorde con su importancia, conceptos territoriales, residentes locales y titulares de derecho con la visión económica necesaria y esencial para conseguir la integración y aceptación de los Parques Nacionales en su territorio», y reforzar, además, la función de coordinación del Estado, pese a la insistencia de la nueva norma en que el punto de partida sigue siendo el esquema de gestión de la Red de Parques Nacionales.

¹ BOE núm. 293, de 4 de diciembre de 2014.

² BOE núm. 81, de 4 de abril de 2007.

En este sentido, es cierto que el texto que nos ocupa no ha innovado en estructura y elementos de ordenación, pero no es menos cierto que irrumpe de modo desconcertante en un escenario en el que se había logrado limitar considerablemente la conflictividad por razones de competencia, y plantea, cuanto menos, dudas de cara a su constitucionalidad, puesto que la Ley se aprueba en pleno proceso de aplicación y puesta en marcha de la Red de Parques Nacionales, cuya norma reguladora se había hecho eco de los pronunciamientos constitucionales recaídos hasta ese momento³.

³ Sobre estos aspectos, y en relación con el Proyecto de Ley de Parques Nacionales, véase A.Pallarés Serrano, «Estudio sobre el aumento del papel coordinador del Estado en la reforma de la regulación de los Parques Nacionales», *RVAP*, núm. 99-100, 2014, p. 2289.

En este contexto, los instrumentos de planificación de la Red y de cada espacio nos parecen la piedra de toque de las posibilidades de desarrollo (económico y/o sostenible) contempladas en la Ley y que precisarían de un análisis como el que pretendemos llevar a cabo, a partir de la tramitación parlamentaria de la norma, ilustrativa de la contestación que ha acompañado su aprobación. Es llamativo, así, cómo el Proyecto de Ley se acepta por la Mesa de la Cámara el 28 de enero de 2014⁴, acordándose su aprobación con competencia legislativa plena por la Comisión de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, y, sin embargo, su tramitación se acelera en apenas tres meses, desde que el 25 de septiembre de 2014 quedó aprobado por la Comisión competente del Congreso⁵, hasta que el texto definitivo es aprobado por el Congreso el 20 de noviembre de 2014⁶.

⁴ BO GC núm. 78-1, de 30 de enero de 2014.

⁵ BO GC núm. 78-4, de 1 de octubre de 2014. La aprobación definitiva del texto por el Senado se produjo el 12 de noviembre de 2014 (BO GS núm. 439, de 19 de noviembre).

⁶ BO GC núm. 78-8, de 28 de noviembre de 2014.

En todo caso, la planificación de los Parques Nacionales no sólo cumple una función de integración o equilibrio entre las pretensiones de desarrollo y la necesidad de conservación del espacio⁷, sino que la misma se cualifica, por la excepcionalidad de la figura, incrementando la importancia de la actuación de las Administraciones Públicas en la tutela del patrimonio natural⁸. Así, los Parques Nacionales son una figura de protección excepcional, a la medida de los valores que se vinculan a los mismos, sus objetivos, a través de la Red, son de interés general del Estado⁹, y, en consecuencia, el marco jurídico de estos espacios, considerado básico para su gestión, es un elemento fundamental. Este marco, no sólo es el constituido ahora por la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales, sino también por las leyes declarativas de los mismos, y el régimen más concreto que establecen los planes previstos en la legislación¹⁰, por lo que, de nuevo, volvemos a destacar la relevancia de este elemento en la reforma que se ha tramitado. Desde esta perspectiva, no puede desconocerse la existencia de todo un bloque normativo relativo a los espacios naturales que obedece a una determinada filosofía protectora y de conservación que, a nuestro juicio, es compartida por la ciudadanía y las Administraciones¹¹.

⁷ Piénsese, en este sentido, que la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y Biodiversidad (BOE núm. 299, de 14 de diciembre) establece los principios de «utilización del patrimonio natural», y que, entre los mismos, está «la prevalencia de la protección ambiental sobre la Ordenación del Territorio y la urbanística» o el principio de «precaución de todas las intervenciones que puedan afectar a los espacios y a las especies». Sin la planificación de los espacios naturales, no es posible el desarrollo de los aludidos principios.

⁸ Como obra de referencia en materia de espacios protegidos, con referencia a los Parques Nacionales más reciente, véase F.De Rojas Martínez Parets, *Los Espacios Naturales Protegidos*, Aranzadi, Cizur Menor, 2006, así como el número monográfico de la Revista *Noticias de la Unión Europea*, 307/2010, dedicado a «Patrimonio Natural y Biodiversidad».

⁹ Así lo establecía el art. 1 de la Ley 5/2007, de 3 de abril, de Red de Parques Nacionales, en relación con la existencia misma de la Red. En contraposición, el art. 1 de la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales señala que su objeto sigue siendo el régimen jurídico básico de la Red, en tanto que necesario para asegurar la conservación de los Parques Nacionales, junto al de los propios Parques y los «diferentes instrumentos de coordinación y cooperación». En este sentido, partimos del convencimiento de que la planificación de estos espacios se ha revisado con la nueva Ley para convertirse más en instrumento de coordinación que de cooperación entre Estado y Comunidades Autónomas, como consecuencia de la nueva funcionalidad que se le otorga a estos espacios excepcionales, tal y como se desprende de numerosos preceptos de la norma. A modo de ejemplo, el art. 2 establece, *ex novo*, como obligación de los poderes públicos la promoción de «la implicación de los titulares de derechos privados en los parques nacionales, así como la población residente en sus entornos». En este contexto, son los planes los que van a concretar el modelo de protección, y el papel de los intereses privados en dicho modelo.

¹⁰ En este sentido, el Preámbulo de la Ley 5/2007 señalaba que la Ley de Declaración de un Parque Nacional debe contener, entre otros aspectos, «la particularización del proceso transitorio a seguir...para adecuar el espacio propuesto a las consecuencias jurídicas derivadas de la declaración y al cumplimiento de las directrices básicas incluidas en el Plan Director», lo cual evidencia cómo el régimen básico de los Parques Nacionales no se entiende sino mediante la integración de los instrumentos legales, en el sentido formal del término, con los instrumentos de planificación. En todo caso, lo básico no habilita al Estado a agotar todo el régimen jurídico de los espacios que nos ocupan; al respecto véase L.Casado Casado, «Las competencias estatales y autonómicas sobre los Parques Nacionales a la luz de la reciente

jurisprudencia constitucional. Nuevas perspectivas para las Comunidades Autónomas», *RAP* núm. 172, 2007, p. 260, y 278, quien insiste en el alcance de legislación básico del Plan Director, en el marco de la STC 194/2004, de 10 de noviembre.

¹¹ En este sentido, la Ley 42/2007 señala que el objetivo fundamental de la Ley es «establecer el régimen jurídico básico de la conservación, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural y la biodiversidad española, como parte del deber de conservar y del objetivo de garantizar los derechos de las personas a un medio ambiente adecuado para su bienestar, salud y desarrollo». El patrimonio natural exige, por tanto, un papel activo de las Administraciones Públicas en orden a velar por la conservación, uso sostenible..., de forma que cualquier potestad o función que asuman las Administraciones deberá atenerse a estos contenidos, y en tal sentido, los planes son un instrumento fundamental para su realización.

La Ley 30/2014 ha previsto, así, un Título específico para la regulación de los instrumentos de planificación¹², dotando de cierta sistematización una regulación que, en la Ley de Red de Parques Nacionales, no estaba presente¹³. A nuestro juicio, ello evidencia el peso de la planificación en la ordenación de estos espacios, sobre todo en una regulación en la que los planes, y con ello se adelantan parte de las consideraciones finales, no sólo son instrumentos de gestión fundamentalmente territorial del Parque, sino que se cualifican y se convierten, también, en instrumentos de impulso de las actividades económicas ligadas a residentes y propietarios o titulares de derechos dentro del Parque Nacional.

¹² Título IV, arts. 18, 19 y 20. Junto a ello, a lo largo del articulado de la Ley, son numerosas las referencias a estos instrumentos, conformando el régimen jurídico de los mismos.

¹³ De hecho, la regulación del Plan Director de la Red de Parques Nacionales se llevaba a cabo en el Título II de la Ley 5/2007, relativo a la regulación de la Red.

Con todo, no podemos reconocer una nueva regulación de los instrumentos de planificación en la norma que examinamos, sino un cierto robustecimiento de los mismos, atendiendo a los propósitos de la nueva Ley, en el que la caracterización de los planes de la Ley 5/2007, de 3 de abril, de Red de Parques Nacionales se ve sutilmente modificada y sus contenidos son ampliados de forma contundente, en aspectos esenciales para los objetivos de conservación y gestión del Parque¹⁴. A ello nos referiremos a continuación.

¹⁴ En este sentido, no puede desconocerse el valor de los planes, especialmente en materia de espacios naturales, como instrumento de protección. El plan establece, así, objetivos, medios, actividades y plazos, los cuales se consideran «elementos estructurales» de una ordenación racional, que persigue unos objetivos concretos: véase A. Betancor Rodríguez, *Derecho Ambiental*, Ed. La Ley, Madrid, 2014, p. 1102.

II. El título iv de la ley de parques nacionales, «instrumentos de planificación»

2.1. Tipología y naturaleza jurídica

El Título IV de la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, regula los instrumentos de planificación de los Parques Nacionales, incluyendo el Plan Director de la Red de Parques Nacionales, los Planes Rectores de uso y gestión (en adelante, PRUGS), así como los que, «en su ámbito de competencias, acuerden las Comunidades Autónomas de carácter sectorial para aquellos ámbitos de actividad que precisen

una regulación más detallada de la contemplada en el Plan Rector de Uso y Gestión» (Art. 18)¹⁵.

¹⁵ La enmienda núm. 133 presentada por el Grupo Parlamentario de Convergencia i Unió en relación con el texto que llega al Senado plantea la supresión de este artículo, argumentando que el Plan Director, en tanto que instrumento de planificación, constituye «una extralimitación de la Administración General del Estado en cuanto a sus competencias y la interferencia en las competencias exclusivas atribuidas a las Comunidades Autónomas en materia de Espacios Naturales...sin perjuicio de las directrices ambientales básicas del Plan Director». A nuestro juicio, llama la atención este planteamiento si tenemos en cuenta la trayectoria de esta figura desde que se introdujera en la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de Espacios Naturales, tras la modificación operada por la Ley 41/1997, y su permanencia en la Ley de Red de Parques Nacionales, aunque delimitada en su contenido ambiental, tras la STC 101/2005, de 20 de abril. Para conocer la evolución de esta figura en el Ordenamiento, véase L.Casado(2007): 274 a 280.

Por tanto, es evidente que estamos en presencia de una planificación normativa, vinculante, sin perjuicio de que se contemplen figuras o planes de gestión, mucho más concretos en lo que a su objeto se refiere, y que permite diferenciar entre las piezas básicas y esenciales de la planificación, (el Plan Director y los PRUGs), y una planificación adicional, en los términos del art. 148.1.9ª en relación con el art. 149.1.23ª CE, que pueden prever las Comunidades Autónomas¹⁶.

¹⁶ Así, a modo de ejemplo, el Grupo Parlamentario Convergencia i Unió, en su enmienda 142 al Texto presentado en el Senado, se refiere expresamente a los Planes Especiales previstos en el art. 5 de la Ley 12/1985, de 13 de junio, de Espacios Naturales de la Comunidad Autónoma de Cataluña, que también debe considerarse planificación ordinaria en esta Comunidad Autónoma. La enmienda, de hecho, propone la supresión del calificativo «ordinaria» del art. 20.1 en relación con los PRUGs, por considerar que se rebaja la planificación de las Comunidades Autónomas, produciéndose una «laminación de la competencia de planificación de los Parques Nacionales a cargo de las Comunidades Autónomas»

Además, y este es un aspecto fundamental de la reforma, la relación prevista entre todos estos planes, puede considerarse de jerarquía, en el sentido de que la validez de los PRUGs, en tanto que normas de naturaleza reglamentaria, dependerá de su adecuación al Plan Director¹⁷, y, de igual modo, el PRUG será la norma de referencia en la ordenación concreta de cada Parque¹⁸. La cuestión no es baladí, porque dependiendo de los contenidos que se atribuyan a estos planes, podemos estar ante una gestión más o menos centralizada de los Parques y que, a la vez, pueda ofrecer más o menos posibilidades de participación a los Municipios u otros sujetos representantes de intereses diversos en la configuración del instrumento concreto de gestión de cada Parque.

¹⁷ Téngase en cuenta que el art. 19.1.d) del Proyecto, ya en fase de aprobación por el Senado, dispone que el Plan Director establecerá «las directrices básicas para la planificación, conservación y coordinación», y así se ha mantenido en el texto definitivo, pese a enmiendas como la núm. 138 (también del Grupo Parlamentario Convergencia i Unió) presentadas en contra de este contenido, en la medida en que dicha caracterización determina el contenido de los PRUGs, limitando la capacidad de la Comunidad Autónoma de gestionar el espacio concreto, además de perder su caracterización como directrices de carácter general. En este sentido, no puede olvidarse que hay Comunidades Autónomas que expresamente han recogido en sus Estatutos la competencia sobre Espacios Naturales Protegidos, como competencia exclusiva (así lo hace el art. 57.1.e) de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, por la que se reforma el Estatuto de Autonomía para Andalucía), lo cual supone añadir un espacio propio respecto de esta materia, en la ausencia de una referencia específica en la Constitución en cuanto a la relación

bases-desarrollo del art. 149.1.23. Para estas Comunidades, la elaboración y aprobación del PRUG constituye la vía para hacer valer su propio modelo de conservación, a partir de las directrices generales de protección que establezca el Estado. Al respecto, téngase en cuenta el pronunciamiento del TC en su Sentencia 102/1995 (F.J.3), en L.Casado Casado(2007): 259.

18 Art. 20 Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales.

En todo caso, la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales, aunque apenas se separa de la Ley 5/2007, de Red de Parques Nacionales, en cuanto a la tipología de los instrumentos de prevención, hace mención expresa de los Planes de Ordenación de Recursos Naturales (en adelante, PORN), necesarios en la aprobación de otras figuras de protección de espacios Naturales, de forma marginal¹⁹, en contraposición con el art. 10.2 de la Ley de Red de Parques Nacionales, que para la Declaración de los Parques que nos ocupan exigía la aprobación del PORN²⁰. Este aspecto había sido objeto de presentación de enmiendas²¹, en la medida en que se entendía que tal previsión era necesaria a la luz de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y Biodiversidad²², ya que el PORN se caracteriza como el instrumento específico para la delimitación, tipificación e integración en la red del parque²³. No obstante, en la práctica, estábamos ante una cuestión pacífica, pues tiene poco sentido la exigencia del PORN para la declaración del Parque Nacional, cuando la misma debe tramitarse como Ley aprobada en Cortes, con los contenidos que corresponda²⁴.

19 El art. 8.2. de la Ley de Parques Nacionales, que regula el procedimiento de declaración de estos espacios dispone lo siguiente: «La iniciativa para la declaración de un parque nacional corresponde a la comunidad o comunidades autónomas en las que se encuentre comprendido dicho espacio o al Gobierno de la Nación. Sin perjuicio de la aprobación, *en su caso, del correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales por la comunidad o comunidades autónomas respectivas*, la iniciativa se formalizará mediante la aprobación inicial de una propuesta conjunta por el Consejo de Ministros y por el órgano correspondiente de las comunidades autónomas en cuyo territorio se encuentre situado el futuro parque nacional».

20 Y, por su parte, el art. 11, en relación con el régimen de protección preventiva, hace referencia a las previsiones del PORN, que, sin embargo, no vuelve a mencionarse en la Ley. Habrá que considerar que, en los casos en que tales planes se hayan aprobado, deberán adecuarse a la Ley 42/2007, de 14 de diciembre.

21 Número 15, en relación con el art. 8 del Proyecto, presentada por UPyD, que fue rechazada en el debate de la Comisión, durante su tramitación en el Congreso de los Diputados. Por su parte, en el debate en la fase del Senado, el Grupo Parlamentario PNV planteó en su enmienda núm. 195 la introducción de un nuevo art. 8. *Bis*, en el sentido de que la declaración de un Parque Nacional requiera la aprobación del correspondiente PORN, en el que, como mínimo, se identifique el espacio y el área de protección, puesto que ello supone una «garantía de rigor técnico y participación ciudadana». Esta enmienda sí fue aceptada: véase «Enmiendas aceptadas del Senado mediante mensaje motivado» (*BO* CG núm. 439, de 19 de noviembre).

22 De hecho, la Directriz 4.1 sobre *planificación de los Parques nacionales* del Plan Director vigente en la actualidad, aun cuando señala como instrumentos de planificación propios de los Parques nacionales tanto los PRUGs como los planes sectoriales, atribuye a los PORNs también este carácter.

23 Al respecto, véase A.Betancor Rodríguez(2014): 1133. El autor define el PORN como «instrumento de planificación territorial con una finalidad específica: la protección ambiental de los recursos naturales de cierto ámbito territorial». Asimismo, sobre la importancia del plan como «instrumento global del medio

ambiente», y el tratamiento jurisprudencial del PORN, véase J.J., «Obligaciones de los Estados Miembros en materia de gestión de los Espacios Natura 2000 derivadas de los apartados 1 y 2 del Artículo 6 de la Directiva Hábitats», en *RVAP* núm. 99-100, pp. 2422 y ss.

²⁴ Véase I.Lazcano Brotons, «Los espacios naturales protegidos», en AA.VV., *Derecho Ambiental, Parte especial*, I, Lete, Bilbao, 2007, pp. 196, 197.

Sobre la base de todo lo expuesto, procede ahora el análisis de las novedades relativas al Plan Director de la Red y a los PRUGs, puesto que son las dos únicas figuras que se regulan de forma detallada en la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales.

2.2. El plan director de la red de parques nacionales

a. En cuanto a la naturaleza jurídica, significado, y contenido:

El Plan Director de la Red de Parques Nacionales se concebía como un instrumento de planificación estratégica y básico en la Ley 5/2007, de 3 de abril, en la medida en que, a través del mismo debían establecerse «los objetivos estratégicos de la Red» y las «directrices básicas para la planificación y conservación de los Parques Nacionales». El art. 7 de la Ley casaba ambos objetivos, señalando que el Plan Director era un «instrumento básico de coordinación para la consecución de los objetivos de la Red», teniendo en cuenta que la misma se concebía como «un sistema integrado tanto por aquellos espacios declarados Parque Nacional, como por su marco jurídico básico y el sistema de relaciones necesarios para su funcionamiento» (art. 3.d). Por tanto, el Plan Director se caracterizaba como la pieza clave de realización de la Red, en lo que tocaba a su ordenación más concreta, aunque con el carácter de «norma-marco», en la medida en que su naturaleza es la de las directrices de ordenación de los recursos naturales, definidas en la Ley 42/2007, de 14 de diciembre, como «criterios y normas básicas que deben recoger los planes de las Comunidades Autónomas para la gestión y uso de los recursos naturales».

La Ley 30/2014, de 3 de diciembre, no se aleja de forma diametral de esta caracterización del Plan Director, pero es claro que introduce matices que, en nuestra opinión, tienen que ver con la disociación que la nueva regulación puede provocar entre la Red de Parques Nacionales y los propios Parques Nacionales, ya que el Plan se concibe como el «más elevado instrumento de planificación y ordenación de estos espacios de carácter básico» (art. 19.1). Sin duda, se refuerza el carácter ordenador del Plan Director, pese a que sigue considerándose que su naturaleza es el de directriz, ex art.19.2²⁵, y que el vigente Plan Director, aprobado por el Real Decreto 1803/1999, de 26 de noviembre²⁶ ya enjuiciado por el TC. En este sentido, el Alto Tribunal ha dejado bastante claro cuál debe ser el ámbito de estos planes, esto es, el de la protección ambiental básica, y cuál debe ser el alcance de sus previsiones, en el sentido de que las mismas han de ser genéricas, programáticas, dejando, en última instancia, espacio a las Comunidades Autónomas para el ejercicio de sus competencias de gestión sobre el territorio concreto de cada Parque Nacional²⁷.

25 Este era el valor otorgado por la Jurisprudencia Constitucional, en S. 194/2004. Al respecto, véase L.Casado Casado(2007): 278.

26 BOE núm. 292, de 13 de diciembre; rect. BOE núm. 13, de 2000.

27 Sobre la interpretación de la STC 101/2005, y el hecho de que se niega la competencia estatal para establecer «regulaciones positivas de actividades correspondientes a materias de competencia autonómica», véase L.Casado Casado(2007): 280, 281. En nuestra opinión, el Plan Director debe estar al servicio de la Red, como fórmula de gestión integrada de los Parques, en la que caben las peculiaridades de cada espacio; sin embargo, el contenido y la caracterización del Plan no es el de norma ordenadora de la Red, sino de los Parques Nacionales, desplazando a un segundo lugar la fórmula de *gestión compartida*, si se nos permite la expresión, que constituye la Red.

Sin embargo, el Plan incluirá, ahora, entre otras cuestiones, «los objetivos estratégicos de los Parques Nacionales en materia de conservación, uso público, investigación, seguimiento, formación y sensibilización» (aptdo. 1.a)), y las «directrices básicas para la planificación, conservación y coordinación²⁸» (aptdo. 1.d)), o «los criterios para la determinación del nivel de conservación y gestión básicos que debe mantener en el tiempo cada uno de los parques nacionales y de los parámetros con los que realizar su seguimiento» (aptdo. 1.g)), además de «los criterios para determinar la existencia de un grave peligro para la integridad y la seguridad de un parque nacional, así como las directrices para las actuaciones en las situaciones de estado de emergencia declarado» (apto. 1.h); y, en cambio, sólo se refiere a la Red en cuanto al «programa de actuaciones comunes de la Red y los procedimientos para su seguimiento continuo y evaluación» (aptdo. 1.e)).

28 Esto último se añade desde el texto del Anteproyecto.

Esta caracterización ha sido objeto de algunas enmiendas a las que debemos aludir, en la medida en que van en la línea de las objeciones que, por distintos sectores, se presentaron al Proyecto, tanto en la fase de aprobación por el Congreso, como en la del Senado, aunque con escaso éxito en cuanto a su incorporación al texto definitivo que, prácticamente se ha mantenido inalterado desde el comienzo de su tramitación. Y, así, las enmiendas han planteado desde el mantenimiento de la redacción de la Ley 5/2007 y la eliminación, incluso, de la calificación del Plan como el «más elevado instrumentos de planificación»²⁹, o la recuperación de la referencia a los objetivos estratégicos de la Red, hasta el cuestionamiento de que el Plan Director pueda establecer los criterios para la determinación del nivel de protección de cada Parque³⁰, o los criterios que legitiman la intervención del Estado ante una situación de grave peligro para la integridad y seguridad del Parque, o de situación de emergencia³¹.

29 Así, ya en la fase del Senado, este es el contenido de las enmiendas 134, 135 y 137 (presentadas por el Grupo Parlamentario Convergencia i Unió), en el entendido de que la redacción de la ley 5/2007, de 3 de abril, resultaba más respetuosa con el reparto de competencias. Con anterioridad, se habían presentado, con el mismo tenor, las enmiendas 145, 146 y 146 presentas al Proyecto de Ley examinado en el Congreso en un primero momento (BOCG núm. 78-2, de 13 de junio, de 2014).

30 En la enmienda 61, presentada por el Grupo Parlamentario Mixto (en la fase de Senado), se plantea la supresión de la referencia a la capacidad del Plan Director para establecer «criterios necesarios que han

de concurrir, con carácter de mínimos para la cooperación con el sector privado», por inadecuación, en este caso, al Estatuto de Autonomía de Aragón.

³¹ Art. 13.3 Ley 30/2014, de 3 de diciembre, en relación con el art. 19.1.h).

Estas enmiendas comparten, a nuestro juicio, una argumentación común relacionada con una posible invasión de competencias de las Comunidades Autónomas, y que contrasta de forma preocupante con la situación de no conflictividad que se estaba viviendo en la gestión de estos espacios tras la aprobación de la Ley 5/2007, de 3 de abril. Junto a ello, la nueva regulación provoca, en nuestra opinión, un efecto deslocalizador de la gestión de cada Parque muy importante, puesto que el Plan Director va a establecer criterios que, al margen de las garantías de participación y transparencia previstas en la aprobación del mismo, no se plantean a partir de las características físicas y naturales de cada espacio, sino en un afán homogeneizador cuestionable³², dificultando, además, la participación directa de los municipios que tienen territorio en cada Parque, pese a ser claros agente territoriales afectados por las decisiones de gestión³³.

³² Como señala A.Pallarés Serrano, el Plan Director se articula como un instrumento robustecedor del papel del Estado en la gestión de los Parques, por la vía de su concepción como instrumento de coordinación: véase A.Pallarés Serrano(2014): 2303, 2306.

³³ El Proyecto que el Congreso aprueba para tramitar en el Senado no había previsto la participación expresa de los municipios afectados por la declaración de Parque Nacional, de forma que la aprobación del Plan Director sólo garantizaba expresamente la participación de Comunidades Autónomas y de los Patronatos, aunque con el carácter de mínimo indisponible. En este sentido, en el Senado la práctica mayoría de los Grupos han presentado enmiendas, en el sentido de exigir la participación reconocida de las Entidades Locales, directamente, o a través de asociaciones representativas, como forma de hacer llegar al máximo nivel de planificación las inquietudes de este nivel territorial, y en la idea de que ello constituiría garantía de éxito en la aplicación de la Ley. Ninguna de estas enmiendas (núms. 58, 80, 141, 201) ha sido aceptada.

En este contexto, el Plan Director actual, aprobado en 1999, pero que vio prorrogada su vigencia por la Disposición Adicional 3ª Ley 5/2007, (y que vuelve a prorrogarse, hasta la aprobación de un nuevo Plan, en el plazo máximo de dos años, tal y como dispone la Disposición Adicional 2ª de la Ley), ya contiene, desde nuestro punto de vista, una ordenación suficientemente precisa como para cumplir sus funciones de planificación y ordenación de gestión de mínimos, sin que sea necesario incorporar estos nuevos contenidos³⁴.

³⁴ El apartado primero del Plan es ilustrativo de lo que queremos significar, puesto que son muy específicos y de claro contenido conservador los seis objetivos generales de este apartado, y que van desde la consolidación y potenciación de la Red (aptdo. a), hasta potenciar la concienciación ciudadana (aptdo. d), y la imagen y proyección exterior de la Red de Parques.

Desde esta perspectiva, el Plan Director vigente diferencia entre un primer grupo de directrices, relativo a la coordinación de la Red de Parques Nacionales; y un segundo grupo, sobre la planificación. El primer grupo integrará, entre otras³⁵, directrices para la gestión de la red (núm. 1), directrices en relación con los recursos naturales y culturales (núm. 2), o, incluso, directrices sobre aprovechamientos, explotaciones y usos tradicionales (núm. 5)³⁶. Se trata de un extenso listado de

reglas que resuelven, de forma poco invasiva en cuanto a las competencias de las Comunidades Autónomas³⁷, los aspectos nominativos de cada uno de los apartados señalados, (no obstante, por las características de este Trabajo no pueden ser consideradas de forma minuciosa en este momento).

35 A estos grupos se suman los siguientes: Directrices de usos públicos y atención al visitante (núm. 3); Directrices sobre investigación y seguimiento de los recursos (núm. 4); Directrices en relación con las infraestructuras e instalaciones (núm. 6); Directrices sobre asentamientos humanos y las relaciones del Parque Nacional con el entorno (núm. 7); Directrices de organización, imagen y coordinación administrativa (núm. 8).

36 En relación con los usos tradicionales, el Plan establece, en primer lugar, que el límite de tolerancia respecto de estos usos se encuentra en no aumentar la presión sobre el recurso y, en segundo término, el Plan reenvía a la administración del parque la regulación de estos aprovechamientos, permitiendo, a nuestro juicio, el protagonismo de la planificación autonómica.

37 A modo de ejemplo, la Directriz 1.h) dispone la intervención excepcional en caso de catástrofe, definiendo las variables que han de tenerse en cuenta para que se produzca la intervención en un Parque Nacional, contrastando con la redacción actual del art. 19.1 respecto de las situaciones de emergencia: véase *supra* nota al pie núm. 30. El precepto establece, así, lo siguiente:» Las catástrofes naturales forman parte de los procesos ecológicos, por lo que sólo se aplicarán medidas preventivas o correctoras cuando esté directamente amenazada la seguridad de las personas, las infraestructuras existentes, o cuando existan factores agravantes de origen antrópico. En razón de su excesiva recurrencia, se exceptúa el caso de los incendios forestales, que deberán ser extinguidos aun cuando deriven de causas naturales. En los originados por erupciones volcánicas no se intervendrá mientras se mantengan dentro de las proximidades de la actividad volcánica».

Por su parte, en cuanto al segundo grupo relativo a la planificación, el propio Plan señala que se trata un «proceso previo al desarrollo de actividades y vinculante para la gestión que, con carácter reglado.....determina las acciones a realizar mediante un conjunto de planes de diverso alcance y contenido». En este orden de cosas, el Plan Director establece como elementos básicos de una planificación inferior, los siguientes: a) la zonificación, con identificación de los tipos de zonas, y los usos admisibles, teniendo en cuenta la capacidad de recepción de los recursos y el objetivo de minimizar los impactos³⁸; b) Fijación de los contenidos del PRUG, cuya parte jurídico-normativa o de regulación habrá de contar con: la zonificación, normativa de protección, identificación de actividades incompatibles con los fines del Parque; régimen de usos y aprovechamientos; y relación con otros instrumentos de ordenación y planificación³⁹.

38 La Directriz 4.3 diferencia entre la zona de reserva, zona de uso restringido, zona de uso moderado, zona de uso especial, y zona de asentamientos tradicionales, sólo en los casos en que así se requiera.

39 Véase Directriz 4.4 del Plan Director. El contenido de los PRUGs debe estructurarse, en todo caso, conforme a los criterios que sienta esta Directriz, y que diferencia entre la aludida parte jurídico-normativa, una primera parte de establecimiento de objetivos y criterios para la gestión, y una tercera parte de programación de actividades a desarrollar por la Administración del Parque nacional, incluyendo, a modo de ejemplo, la planificación sectorial. El PRUG se configura, así, como el elemento central de ordenación de la gestión del Parque, no sólo en cuanto a sus contenidos, sino, también, por razón de la relación jerárquica, en cascada, que se establece respecto de los otros planes posibles dentro del espacio protegido.

En nuestra opinión, es evidente, que sin perjuicio de las mejoras a las que pueda

someterse este Plan Director, derivadas de la práctica de su aplicación en casi 20 años, no parece que el contenido del Plan necesite extenderse en la dirección que plantea la Ley, pues no debe ser ese el objetivo de un Plan marco como el que examinamos, en el que el elemento territorial-local no puede estar tan presente para determinar los criterios de gestión y, en su caso, usos y aprovechamientos posibles.

b. Procedimiento, ejecución y vigencia del plan director:

El procedimiento de elaboración del Plan Director, y otros aspectos formales, también han sido objeto de modificación por la Ley de Parques Nacionales, de ahí que, aun de forma somera, tengamos que valorar el alcance de estos cambios.

Así, en relación con el procedimiento, se mantienen las garantías de participación y transparencia en la elaboración de este Real Decreto, que propone el Ministerio competente en materia de medio ambiente, pero que aprueba el Consejo de Ministros. El art. 19.3 de la Ley dispone que el Plan precisa el informe del Consejo de la Red⁴⁰, aunque no determina que sea un informe vinculante, y que deberá garantizarse, al menos, la intervención de las Comunidades Autónomas y los Patronatos.

⁴⁰ El art. 27 de la Ley define este órgano como de naturaleza consultiva, adscrito al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

El precepto que ahora se propone es idéntico al actual art. 7 de la Ley 5/2007, de 3 de abril. La objeción puede venir, entonces, por no asegurar la participación directa de los Municipios, en tanto que Administraciones directamente afectadas por la existencia del Parque, y mantener, por tanto, sólo los cauces de participación mediata, a través de su presencia en las consideraciones que hagan el Consejo de la Red y los Patronatos⁴¹. Sin duda, como lo demuestran las alegaciones presentadas en este sentido al Texto que llega al Senado⁴², la tramitación del Proyecto de Ley de Parques Nacionales hubiera representado una magnífica oportunidad para consolidar la participación de los Municipios vinculados a los Parques, especialmente cuando el Plan Director asume ahora un contenido con riesgo de deslocalización de la gestión de los Espacios, tal y como hemos apuntado.

⁴¹ El art. 27.3 Ley 30/2014, de 3 de diciembre, dispone que el Consejo contará con una representación de los municipios incluidos en las áreas de influencia socioeconómica de los Parques Nacionales. Por su parte, los Patronatos, caracterizados por el art. 24.1 como «órgano de participación de la sociedad» en los Parques contará con la representación de las administraciones implicadas, «los entes locales afectados».

⁴² En este sentido, una de las Alegaciones presentadas por la Asociación de Municipios de Canarias al texto del Anteproyecto, (con fecha de 16/10/2013), alude a la necesidad de que expresamente haya garantía de la participación directa de los Municipios en la elaboración, o, en su caso, modificación del Plan Director. Previamente, en relación con la declaración del Parque y el texto del art. 8 del Anteproyecto, la Federación propone como alegación que se recaben informes de los Municipios, al nivel de las CCAA o el Estado, en la idea de que se puedan ponderar todos los intereses en juego, y como vía de garantía de la autonomía local. En este sentido, es llamativo que en la fase de discusión y aprobación del Proyecto de Ley en el Congreso de los Diputados, no se presentaran enmiendas con esta orientación.

A estas consideraciones, debe sumarse que no se refuerzan los informes previstos, de manera que mantienen el carácter de informes preceptivos y no vinculantes. A estos informes se suma la previsión de la Disposición Adicional Undécima, en cuya virtud se contempla el informe preceptivo del Ministerio de Defensa, con carácter previo a la aprobación del Plan Director, para el caso de que las acciones previstas incidan «que incidan sobre terrenos, edificaciones e instalaciones incluidas sus zonas de protección, afectos a la Defensa Nacional»⁴³

⁴³ Sobre el reforzamiento de la intervención de este Ministerio en el Proyecto de Ley de Parques Nacionales, téngase en cuenta las interesantes consideraciones de A.Pallarés Serrano(2014): 2311.

Finalmente, en cuanto a la vigencia del Plan, ésta será de 10 años, y, en la actualidad, es el Organismo Autónomo Parques Nacionales quien asume la ejecución del Plan, mediante la aprobación de Planes anuales de ejecución por parte del Ministerio (apatdo. 8 del RD 1803/1999). Podría ser oportuno, una mayor regulación de estos aspectos en la Ley, fundamentalmente para ofrecer un marco jurídico más seguro y claro, aunque con las limitaciones que se asocian a la propia naturaleza jurídica de las directrices. En todo caso, es necesaria la actualización del Plan Director a la nueva Ley, sin perjuicio de reconocer que, como hemos señalado con anterioridad, el contenido del Plan vigente, con las oportunas adaptaciones a la legislación sectorial aplicable, cumple con los objetivos de conservación.

Desde esta perspectiva, la reforma operada en la Ley 5/2007, de 3 de abril, apenas supone un cambio en lo que a los aspectos formales del Plan Director de la Red se refiere.

2.3. Algunas consideraciones sobre los PRUGS:

a. Naturaleza jurídica, alcance y contenidos

Los Planes Rectores de Uso y Gestión constituyen, como ya se ha puesto de manifiesto, el otro pilar de la planificación en los Parques Nacionales: es claro su papel en el desarrollo del Plan Director⁴⁴, y operan en el ámbito de las Comunidades Autónomas, en la medida en que éstas son, con carácter general, las competentes para la gestión del Espacio⁴⁵. Estamos ante auténticas normas reglamentarias, que son susceptibles de una mayor concreción, a través de los planes anuales de trabajos e inversiones y otros instrumentos de planificación y gestión previstos en la legislación autonómica que aprueben las administraciones competentes a través de planes de trabajo e inversiones⁴⁶, debiendo ser informados por los Patronatos (art. 19.9 Ley 30/2014). Esta última posibilidad fue una previsión añadida al Proyecto tramitado en el Congreso⁴⁷.

⁴⁴ Tanto la Ley 5/2007, como el art. 20.5 de la Ley de Parques Nacionales establecen la subordinación del PRUG al Plan Director, en la medida en que ha de ajustarse al mismo.

⁴⁵ Ténganse en cuenta los apartados 1 a 4 del art. 20 Ley 30/2014.

⁴⁶ El art. 18.4.c) Ley 5/2007, de 3 de abril, de Red de Parques Nacionales contemplaba, también, la

posibilidad de cualquier otro desarrollo sectorial, en la misma línea de la Directriz 4 del Plan Director de 1999.

⁴⁷ Este párrafo se incorporó al texto ante la enmienda núm. 152, presentada por CiU, en atención al sistema de planificación ya establecido en la Comunidad Autónoma de Cataluña. Con ello se garantiza, sin duda, un mayor espacio para la planificación de los espacios llevada a cabo por las Comunidades Autónomas, en lo que debe ser el funcionamiento natural de las competencias ambientales de éstas.

El art. 17 de la Ley de Red de Parques Nacionales establecía que el PRUG era el instrumento básico de planificación en cada uno de los Parques, aprobado por la Administración competente. El art. 20.1 de la Ley 30/2014, de 3 de diciembre dispone, sin embargo, que el PRUG es el instrumento de «planificación ordinaria»⁴⁸ de cada Parque, fijando las normas generales de uso y gestión del mismo. Además, en tanto que pieza fundamental en la ordenación de cada Parque, se reconoce la primacía de estos planes sobre el planeamiento urbanístico, justificando, en su caso la revisión de oficio de la normativa urbanística por los órganos competentes (art. 20.4).

⁴⁸ El Grupo Parlamentario CiU (enmienda 152 en relación con el art. 20.1; y 142 respecto del Proyecto tramitado en el Senado) también planteó que la expresa referencia al PRUG como plan ordinario, y no como plan básico, parecía abrir la puerta a la diferenciación entre una planificación de primera, procedente del Estado, y una de segundo nivel, correspondiente a las CCAA. A nuestro juicio, este planteamiento puede considerarse forzado, y ello por varias razones: en primer lugar, porque desde el Proyecto de Ley hasta la aprobación definitiva, el texto no tiene complejos en establecer como planes claves para los Parques Nacionales tanto el Plan Director, como los PRUGs; en segundo término, y por efecto de lo anterior, no puede cuestionarse el carácter fundamental de los mismos en la gestión de cada espacio concreto, en atención a la realidad de cada Parque, lo cual es particularmente importante si tenemos en cuenta que la referencia a los Planes de Ordenación de recursos Naturales es mínima, colocando a los Planes Rectores en la primera línea de la ordenación del Parque. No compartimos, pues, la interpretación restrictiva de la enmienda.

Sobre la base de esta caracterización, la Ley de Parques Naturales lleva a cabo una ampliación considerable de los contenidos de los PRUGs, que dejan, en nuestra opinión, de ser meros instrumentos de una ordenación territorial cualificada, para sofisticar su contenido, atendiendo objetivos de desarrollo económico concretos.

Así, las previsiones relativas a criterios generales del Parque, zonificación, determinando las áreas del espacio atendiendo a los usos posibles, determinación de actuaciones precisas para la consecución de los objetivos del Parque en materias tales como conservación, uso público, investigación y educación ambiental, o las medidas de prevención frente a actividades incompatibles (letras a), b), c) y h del art. 20.5), se mantienen en términos muy similares a los de la Ley 5/2007⁴⁹, aunque se introducen cambios importantes en relación con los usos, aprovechamientos y ejercicio de derechos:

⁴⁹ En este sentido, el apartado h) del Art. 20.5 se refiere a las «medidas de prevención frente a actividades incompatibles que se desarrollen en el exterior del parque y de previsión de catástrofes naturales o derivadas de la actividad humana».

Por un lado, el PRUG debe proceder ahora a la clasificación de las actividades en «incompatibles»⁵⁰ o «compatibles con la conservación y gestión del Parque, y,

dentro de estas mismas, se especificarán aquellas que sean necesarias para la gestión y conservación del espacio, así como los instrumentos de colaboración con los titulares y propietarios para su integración, reformulación o indemnización en su caso (apartado e) del art. 20.5). Se trata de una clasificación que se introduce en el Proyecto de Ley desde el primer momento y que tiene el efecto fundamental de permitir que se incentiven actividades compatibles con los objetivos de conservación, como la promoción de productos tradicionales⁵¹, y, sobre todo, «que los titulares patrimoniales» tengan capacidad para desarrollar «actividades económicas y comerciales, en especial, relacionadas con el uso público y el turismo rural», aunque sobre la base de los recursos y valores naturales del Parque, tal y como recoge el art. 36.2 de la Ley. Con ello, el Parque puede cumplir o atender fines comerciales o puramente económicos que, aunque no deben rechazarse sin más, quizás se plantean en unos términos excesivamente amplios que pueden poner en riesgo los objetivos de conservación y protección de estos Espacios⁵². Desde esta perspectiva, debe llamarse la atención sobre el cambio introducido en la aprobación del Proyecto en el Senado, en cuya virtud se incorpora un nuevo apartado 6 del art. 20, de forma que parte de los contenidos obligatorios del apartado anterior pasan a ser contenidos dispositivos del PRUG⁵³. El plan podrá ahora contener tanto el «programa de actividades económicas a poner en marcha, en su caso, por la iniciativa privada» como «las medidas para asegurar la compatibilidad de la actividad tradicional y el desarrollo económico del entorno con la conservación»⁵⁴. En nuestra opinión, esta *optatividad* respecto de las actividades económicas abre la puerta a la gestión del Parque conforme a fines económicos, y no exclusivamente de conservación, permitiéndose, en su caso, la diferenciación entre los Parques Nacionales, pese a su integración en la Red⁵⁵.

⁵⁰ Debe tenerse en cuenta que el art. 7.3 de la Ley de Parques Nacionales ya precisa en algo el ámbito de los usos incompatibles, pues incorpora un listado de actividades incompatibles en todo caso, lo que incluye la caza y pesca deportiva, recreativa o comercial, las explotaciones y extracciones mineras, o el sobrevuelo por debajo de una distancia, entre otros (respectivamente, letras a), c) y e).

⁵¹ El art. 33.1 de la Ley de Parques Nacionales considera que los usos y costumbres tradicionales, en el entorno del Parque, forman parte «de los elementos modeladores de la configuración del territorio que ha sido reconocida como de interés general y...esenciales para lograr los objetivos de los Parques Nacionales». Estamos, pues, ante usos cualificados sin los cuales no son comprensibles los objetivos de conservación.

⁵² El art. 36.1 de la Ley contempla la participación de los propietarios y otros titulares de derechos sobre terrenos del parque en su conservación, para lo cual los PRUGs establecerán las medidas que «garanticen la compatibilidad de las actividades que se realicen en el parque», y que no sólo incluyen la promoción de productos tradicionales. De hecho, ex art. 36.2 los titulares patrimoniales podrán desarrollar actividades económicas y comerciales, relacionadas con el uso público y actividades de turismo rural. La enmienda 144 presentada al Texto tramitado en el Senado planteaba, en la idea de limitar las posibilidades de estos usos y actividades, la inclusión expresa de la potestad de cese por parte de la Administración del Parque respecto de los usos incompatibles, sin perjuicio de que procedan o no las correspondientes indemnizaciones. Quizás, esta potestad no precise esa redacción expresa en el art. 20.5.e) de la Ley de Parques Nacionales, pero no hay duda de que hubiera resultado preferible una redacción más estricta respecto de los usos y los criterios para determinar su grado de compatibilidad o no.

53 En la relación de enmiendas aceptadas del Senado mediante mensaje motivado, publicada en el *BOCG* núm. 439, de 19 de noviembre de 2014, se incluye la enmienda núm. 274, presentada por el Grupo Parlamentario del PP, que había argumentado la oportunidad de este contenido dispositivo de los PRUGs, en orden a articular un espacio también dispositivo para las Comunidades Autónomas. En nuestra opinión, esta es una posibilidad criticable, en todo caso, pues, aunque queda ahora salvada la competencia de gestión de la Comunidad Autónoma sobre el Parque Nacional, lo cierto es que se establece la posibilidad de auténticas asimetrías entre unos territorios y otros, y no por razón de la intensidad del modelo de conservación, en el marco de las posibilidades de elevar el nivel de protección ambiental del que disponen las Comunidades Autónomas, sino por todo lo contrario, esto es, por modular ese modelo de conservación en aras de las actividades económicas.

54 Respectivamente, letras b) y c) del art. 20.6 Ley de Parque Nacionales.

55 En este sentido, la letra del actual apartado b) del art. 20.6, inicialmente incluido en el apartado 5 del precepto, como contenido obligatorio, ha sido objeto de numerosas consideraciones por la mayoría de Grupos Parlamentarios, que han propuesto enmiendas de diferente alcance pero que, en el fondo, coincidían en cuestionar la funcionalidad del PRUG si el mismo se vinculaba al impulso de la actividad económica privada. En este sentido, puede destacarse la enmienda 23, en la que se solicita la supresión del precepto, en la medida en que las actividades económicas y los intereses ligados a las mismas no deben formar parte de los PRUGs (presentada por el Grupo Mixto al texto presentado en el Senado; en la misma línea, enmiendas presentadas por el Grupo Parlamentario del PNV 254 y 265, solicitando la supresión del art. 36.2, entendiéndose que las posibilidades de desarrollo de la iniciativa privada dentro del Parque tienen que limitarse). En contraposición, otras enmiendas sólo han insistido en dar cabida a la iniciativa pública, sobre todo desde la perspectiva local, al amparo del art. 86.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (enmienda 82, presentada en la fase del Senado por el Grupo Socialista).

Consecuentemente, el PRUG se convierte ahora en un instrumento de ordenación económica del Parque, a través de la programación de actividades económicas, y ello de la mano de la iniciativa privada. La cuestión será, entonces, la fijación de límites claros para el aludido desarrollo territorial, a fin de evitar frustrar los objetivos de conservación.

Desde esta perspectiva, hemos de poner el acento en la necesidad de un análisis sistemático e integrador de la Ley de Parques Nacionales, para comprender el verdadero alcance de la referida configuración del PRUG como un instrumento de ordenación económica en cada Parque. Así, la Ley contempla un Título dedicado al desarrollo territorial (Título VIII), en el que las Áreas de Influencia Socioeconómica son objeto de políticas activas de desarrollo de las Administraciones (art. 31.1), debiendo potenciar las actividades económicas sostenibles ligadas a la dinamización del entorno del Parque.

En este contexto, y ello es lo que queremos manifestar, el PRUG puede convertirse fácilmente en instrumento de una gestión diversa del Parque, a partir de las actividades económicas que hemos comentado. No obstante, ello no se produce de forma completamente abierta o discrecional, sino, en nuestra opinión, como una herramienta más para conseguir el desarrollo territorial a que alude el Título VIII de la Ley. En caso contrario, las nuevas previsiones del PRUG irían más allá de lo que corresponde a su función esencial, como instrumento de ordenación territorial del espacio protegido, trascendiendo las competencias de gestión que han de ejercer las Comunidades Autónomas.

Por efecto de lo anterior, hemos de insistir en que no hay inconveniente en que el PRUG pueda estar al servicio de una cierta integración de los objetivos de conservación del Parque Nacional y los desarrollo de la actividad económica de los actores sociales afectados por el Espacio⁵⁶, pero ello deberá conseguirse de forma limitada, esto es, sin comprometer los fines de protección del espacio, y, en segundo término, reconducida al desarrollo de aquellas zonas del Parque que permitan el mismo, posibilitando el desarrollo territorial de los municipios y sus vecinos, en tanto que sujetos directamente afectados por las limitaciones que conlleva la declaración de Parque Nacional.

⁵⁶ Como ha puesto de manifiesto la Federación de Municipios de Canarias, en sus alegaciones al Anteproyecto de Ley de Parques Nacionales, se trata de un planteamiento acertado que, sin embargo, no es contundente en cuanto a las vías para conseguir el desarrollo territorial, especialmente por lo que atañe al peso de la financiación privada, o por la falta de dotación presupuestaria para todas las iniciativas de desarrollo.

Por último, la ordenación que efectúa el PRUG del Parque Nacional concreto puede excepcionarse, en cierto sentido, en la medida en que la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, tal y como estaba previsto en la Ley 5/2007, de 3 de abril, contempla la posibilidad de que se lleven a cabo obras, trabajos o aprovechamientos no previstos en el Plan, siempre que sean necesarios para el Parque y se justifique debidamente atendiendo a las directrices de aquel, y cuente con la autorización del órgano correspondiente, previo informe del Patronato (art. 20.10 Ley). Indudablemente, el PRUG no puede establecer una lista cerrada e inamovible de actividades que puedan realizarse en el Parque, y de ahí la necesidad de una previsión como la que acabamos de exponer. La cuestión será, sin embargo, concretar qué se entiende por obra, trabajo o aprovechamiento necesario para el Parque, porque, a nuestro juicio, y dada la nueva clasificación de usos y aprovechamientos establecida por la Ley en el art. 20.5.e), sería deseable vincular esta excepción a los supuestos de actividades imprescindibles para la gestión del Parque y no las meramente compatibles con el mismo, especialmente si tenemos en cuenta la amplitud con la que las actividades económicas, tradicionales o no, pueden ahora considerarse en la gestión ordinaria del Parque Nacional⁵⁷.

⁵⁷ En este sentido, debemos señalar que la enmienda 185 al Proyecto de Ley presentada en la fase de tramitación en el Congreso (también enmienda 146 al texto presentado en el Senado) planteaba la supresión de este apartado del art. 20, por entender que la realización de estas obras o aprovechamientos deberían justificar no una autorización, sino una modificación del PRUG, a fin de darle suficiente cobertura. En nuestra opinión, la enmienda apunta a una interpretación excesivamente amplia de la necesidad del trabajo o aprovechamiento que, en definitiva, pueda suponer una derogación singular del PRUG, con el correspondiente riesgo de nulidad de la autorización. Debería mejorarse esta previsión que, sin embargo ya contemplaba, en los mismos términos, el art. 17.5 Ley 5/2007, aunque en relación con un PRUG mucho más limitado en sus contenidos, dificultando la apreciación de excepciones.

b. Sobre el procedimiento de elaboración de los PRUGs

La Ley de Parques Nacionales es, a nuestro juicio, más minuciosa en cuanto a la incorporación de informes preceptivos que deben aportarse a lo largo de la tramitación del procedimiento de elaboración de estos planes, incorporando algunas

consideraciones planteadas en la fase de enmiendas:

Así, en primer lugar, la elaboración de los PRUGs sigue correspondiendo al órgano de la Administración competente en planificación y gestión de estos espacios. En este sentido, la peculiaridad se plantea en los planes que correspondan al Estado, por tratarse de Parques en Aguas Marinas, en cuyo caso se contempla la participación de la Administración pesquera (apartado 1 en relación con el apartado 8 del art. 20).

Por su parte, como no podía ser de otro modo, la Administración urbanística emitirá informe preceptivo. La Ley, sin embargo, no alude expresamente al informe de los Ayuntamientos, pese a ser la Administración responsable del planeamiento urbanístico (apart.2). Se contempla el informe del Consejo de la Red de Parques (apartado 6 del art. 20), así como el del Patronato, principal órgano de representación de todos los intereses concurrentes en el Espacio (art. 24)⁵⁸. En todos los casos, los informes son sólo informes preceptivos.

⁵⁸ Como se planteaba en relación con el procedimiento de elaboración del Plan Director, debemos destacar las enmiendas presentadas por diversos Grupos Políticos para conseguir una cierta apertura o ampliación de la participación de sujetos diversos en el procedimiento de elaboración de los PRUGs. En particular, se ha solicitado la participación de las ONGs (sin ánimo exhaustivo, la enmienda 253 realizada al texto tramitado en el Senado y las de los municipios (enmiendas 80, 146 y 206), también en la tramitación del Texto en el Senado.

También se incorpora el informe de la Comisión de Coordinación, cuando el Parque es supraautonómico (art. 20.3 Proyecto). Y, como novedad, está previsto el informe preceptivo y vinculante del Ministerio de Defensa, para los supuestos en los que el Espacio afecte este ámbito (Disposición Final undécima), en los términos que se indicaron con anterioridad.

Por lo demás, el PRUG tendrá una vigencia máxima 10 años, momento a partir del cual procede su revisión (art. 20.11). La Ley 30/2014 no innova, pues, en los aspectos procedimentales del PRUG.

2.4. Otros planes

Por último, aunque ya hemos tenido ocasión de destacar el carácter jerarquizado y en cascada de la planificación de los Parques Nacionales, debemos referirnos a la posibilidad dispersa a lo largo del articulado del Proyecto de que puedan aprobarse otros planes, además de los ya considerados. Específicamente, se plantea la posibilidad de que haya planes sectoriales que desarrollen o concreten al PRUG (art. 18), o se contemplan los planes de desarrollo sostenible, en relación con las Áreas de Influencia socioeconómica⁵⁹ (art. 32.3 Ley 30/2014, de 3 de diciembre).

⁵⁹ La enmienda 34 (presentada por el Grupo Mixto, también en la fase del Senado) proponía la ampliación del precepto, en el sentido de incorporar la posibilidad de que las Administraciones aprobaran «programas pilotos de activación económica, sostenible, con efecto social demostrado en toda la Red de Parques Nacionales», garantizando, así, una cierta iniciativa de las Comunidades Autónomas. Quizás, resulta muy interesante la conexión de estos programas con el funcionamiento de la Red, pues, en efecto, una de las carencias que demuestra la nueva regulación de la planificación de los Parques

Nacionales es la prácticamente ausente referencia a la Red, que podría conseguir no la homogeneización de la gestión de estos espacios, pero sí su equiparación en las fórmulas de consolidación del desarrollo sostenible.

En todo caso, la Ley no entra a concretar extremos procedimentales ni de contenido de los mismos, ofreciendo, por tanto, el máximo de desarrollo por parte de las Comunidades en relación con sus competencias sobre los espacios. No obstante esta última afirmación, sí nos parece que la Ley es escasa en cuanto a poder atribuir cierta capacidad de impulso de alguna de esta planificación inferior por parte de los Municipios, que podrían tener reconocida la competencia para instar la aprobación de los aludidos planes de desarrollo sostenible.

III. Valoración final: ¿qué hay de nuevo en la acelerada reforma de los instrumentos de planificación de los parques naturales?

Todo lo expuesto hasta este momento nos ofrece la posibilidad de realizar algunas valoraciones finales sobre las bondades o dificultades la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales y que, en el fondo, tienen que ver con considerar la necesidad y oportunidad de una reforma que, en lo que toca a la planificación de estos espacios, no cambia en exceso la ordenación material del instrumento, pero incorpora sutiles transformaciones en la capacidad de intervención de las Administraciones y de los sujetos privados, que, en última instancia, cuestionan el modelo de protección establecido por la regulación anterior.

Desde esta perspectiva, es innegable el continuismo de la nueva Ley respecto de la Ley 5/2007, de 3 de abril, de Red de Parques Nacionales, tal y como se señaló al comienzo de este Trabajo. Los planes previstos siguen siendo un elemento clave de ordenación de los Parques, aunque el rol atribuido a cada instrumento concreto de planificación en la nueva Ley es diferente, en la medida en que tanto el Plan Director como la regulación de los PRUGs actual cambian el modelo de protección, sea desde la perspectiva competencial, en cuanto a las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas, sea desde la articulación concreta de la gestión de cada Parque, en atención a los usos permitidos (o no).

Así, respecto del primer aspecto señalado, hemos de insistir en que el contenido actual de los Planes Directores supone el robustecimiento de las funciones de coordinación del Estado sobre la Red, pero también sobre los Parques, permitiendo, en estos casos, una presencialidad del Estado en cuestiones que, a nuestro juicio, deben tener mayor peso de las Administraciones territoriales, tanto en el nivel autonómico como en el local.

Por otro lado, la continuidad a la que antes nos hemos referido no puede valorarse negativamente, pero podríamos afirmar que el valor añadido de la modificación no es el esperado. Antes al contrario, el modo en que se introducen las modificaciones en relación con los planes plantea la necesidad de cuestionar la dirección de la reforma y el verdadero sentido de la misma: a nuestro juicio, la regulación examinada de los planes da un salto cualitativo en el objetivo y funciones que debe corresponder a los mismos (especialmente en el caso de los PRUGs,

apegados al territorio de cada Parque), y ello en la medida en que esta planificación no se limita ya a la mera ordenación del espacio, sino a cumplir funciones de dinamización económica y social. Los PRUGs se configuran, así, como la llave de los usos y actividades dentro del Parque, pero no es satisfactoria la regulación que se lleva a cabo respecto de estas posibilidades, por la amplitud con la que las actividades económicas se contemplan.

Finalmente, los dos aspectos que acabamos de poner de manifiesto conectan con buena parte de las enmiendas a la totalidad que se presentaron en el Congreso, y que insistían en el giro del Proyecto (en ese momento) hacia una gestión centralizada de los Parques Nacionales, con la consiguiente merma para las competencias de las Comunidades Autónomas. La Ley, en su tramitación, apenas ha incorporado las modificaciones propuestas, por lo que el modelo diseñado inicialmente se ha mantenido prácticamente inalterado.

A nuestro juicio, en efecto, algunas de las previsiones examinadas producen esa centralización, y, en ese sentido, el Proyecto era revisable, y la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, cuestionable desde la perspectiva competencial e insuficiente en lo que toca a las posibilidades de participación de los agentes territoriales más directamente afectados, esto es municipios con territorios en los Parques Nacionales, que ven limitadas las oportunidades de hacer valer sus concretos intereses. Por ello, nos parece que la importancia de los PRUGs y de su funcionalidad se acrecienta, en la medida en que es aún más necesario el mantenimiento de una configuración clara de este tipo de planes como instrumento de planificación del concreto espacio en el que los intereses de los municipios puedan dejarse sentir, con suficientes garantías para los objetivos de conservación. En otros términos, la reforma hace del PRUG el instrumento clave para materializar efectivas estrategias de desarrollo sostenible⁶⁰, y ello sin perjuicio de los aspectos relativos a la financiación de las iniciativas previstas, que nos llevan a otro escenario diferente, y que no ha sido objeto de consideración en este Trabajo. El PRUG debe, pues, asegurar los objetivos de conservación, en primer lugar, y, conectado a estos objetivos, debe posibilitar actividades económicas en la medida en que las exigencias de conservación lo permitan, puesto que es ese equilibrio el que llevará a la realización del principio de desarrollo sostenible. Si no es así, y el PRUG permite girar en exceso sobre usos compatibles con el espacio, teniendo en cuenta las limitaciones de técnicas como la zonificación, habría que cuestionar la validez del plan, en la medida en que se ponga en riesgo el mandato constitucional que tienen las Administraciones Públicas de asegurar la utilización racional de los recursos naturales.

⁶⁰ Por eso nos parece criticable la previsión de las Disposiciones Adicionales relativas a la práctica de vuelo sin motor en el Parque Nacional de Guadarrama (Disposición Final Primera) y la navegación en Monfragüe (Disposición Final Segunda), ya que en cierta medida, *congelan* la efectiva ordenación que vaya a corresponder a los PRUGs.

Por último, evidenciadas las dificultades y carencias de la nueva Ley, debemos concluir con algunas consideraciones sobre el escenario futuro que se abre sobre

los Parques Nacionales, teniendo presente la diferenciación entre la situación existente, a corto plazo, y las perspectivas de futuro en un plazo mayor:

Así, de forma inmediata, no nos parece que la entrada en vigor de la norma haya supuesto un cambio radical del marco normativo existente y aplicable. Por un lado, se prorroga la vigencia del Plan Director actual, aunque el Gobierno recibe el mandato de aprobar un nuevo texto en el plazo máximo de dos años desde la entrada en vigor de la Ley⁶¹. Por otro lado, los PRUGs existentes cuentan con un período de adaptación, de forma que su revisión tampoco es inmediata, de forma que será la demanda de nuevos usos y aprovechamiento no incluidos en estos PRUGs los que planteen mayores conflictos, teniendo en cuenta, además, las diferencias que pueden existir a partir de que cada Comunidad Autónoma, en relación con el Parque Nacional concreto, desarrolle o no el contenido dispositivo del art. 20.6 de la Ley.

⁶¹ Así lo establece la Disposición Adicional Tercera de la Ley 30/2014, de 3 de diciembre. Además, téngase en cuenta la previsión de la Disposición Adicional Séptima, apartado 1, en relación con la «adaptación de los parques nacionales existentes a la presente Ley».

De forma mediata, a largo plazo, la conclusión fundamental es la incertidumbre que genera esta nueva Ley, en la que, como se ha explicado, parece que se ha obviado toda la trayectoria jurisprudencial seguida en relación con la gestión de los Parques Nacionales. Será fundamental, en todo caso, la forma en que los PRUGs de cada Parque puedan concretar el Plan Director a cada territorio.

De cualquier forma, también con la aludida perspectiva de futuro, es claro que la Ley plantea un primer problema, relativo al mayor peso que adquiere el Estado en la gestión de la Red y de los Parques a través del Plan Director, condicionando la validez de los PRUGs. Y, en segundo término, la cuestión de la financiación de todas las previsiones, que pueden no llevarse a cabo y producir el efecto de anquilosar la actuación de los municipios y poblaciones. Si eso sucede, la reforma de la Ley 5/2007, de 3 de abril, en los términos examinados, no habrá conseguido su objetivo, frustrando las expectativas de desarrollo equilibrado.

IV. Bibliografía citada:

Betancor Rodríguez, A., *Derecho Ambiental*, Ed. La Ley, Madrid, 2014

De Rojas Martínez Parets, F., *Los Espacios Naturales Protegidos*, Aranzadi, Cizur Menor, 2006

Casado Casado, L., «Las competencias estatales y autonómicas sobre los Parques Nacionales a la luz de la reciente jurisprudencia constitucional. Nuevas perspectivas para las Comunidades Autónomas», *RAP* núm. 172, 2007

Lazcano Brotons, I., «Los espacios naturales protegidos», en AA.VV., *Derecho Ambiental, Parte especial*, I, Lete, Bilbao, 2007

Pallarés Serrano, A., «Estudio sobre el aumento del papel coordinador del Estado

en la reforma de la regulación de los Parques Nacionales», *RVAP* , núm. 99-100, 2014
