

# Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales: las cinco reformas clave

**Blanca Lozano Cutanda<sup>1</sup>**

*Catedrática de Derecho Administrativo*

*Consejera académica de Gómez-Acebo & Pombo*

La Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales, ha venido a sustituir a la Ley de la Red de Parques Nacionales del 2007 en la regulación del marco jurídico general aplicable a los quince parques nacionales actualmente existentes en España y a los que se puedan declarar en el futuro.

En este ámbito de conservación de la naturaleza (a diferencia de lo acontecido con la protección del litoral), la ley promovida por el actual Gobierno no ha introducido modificaciones relevantes en el modelo preexistente. Como reconoce su exposición de motivos, se limita a actualizar y reforzar el modelo establecido por la Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales, «a la que sustituye sin modificar su esencia y de la cual toma parte del articulado». El

aspecto que mayor controversia social suscitaba del proyecto de ley, como era la posibilidad de urbanizar en los parques nacionales, ha sido suprimido en su tramitación parlamentaria, por lo que las novedades introducidas no suponen grandes cambios y el juicio que merecen es en su conjunto positivo en cuanto dirigidas a mejorar la coordinación de la gestión de los parques nacionales y su integración en la sociedad.

La Ley otorga un plazo de dos años al Gobierno para que apruebe un nuevo Plan Director de la Red de Parques Nacionales adaptado a sus previsiones (manteniéndose entretanto vigente el actual, aprobado por el Real Decreto 1803/1999), debiendo, una vez aprobado, adaptarse a sus previsiones los planes rectores de uso y gestión ya aprobados.

## **Aumento de la superficie mínima necesaria para que un espacio pueda ser declarado parque nacional en el territorio peninsular**

1. La superficie «continua y no fragmentada» de terreno susceptible de ser protegida mediante la figura del parque nacional terrestre o marítimo-terrestre pasa de 15 000 a 20 000 hectáreas. Sin embargo, los parques nacionales ya existentes no se verán afectados por la modificación del requisito de la superficie mínima (disposición adicional séptima).

## **Distribución competencial: posibilidad de intervención del Estado en los parques nacionales en caso de conservación desfavorable**

2. La Ley mantiene el mismo sistema de distribución competencial en los parques nacionales, que resulta de la doctrina del Tribunal Constitucional en la materia y que consiste, en grandes líneas, en que su declaración se hace por ley estatal a iniciativa de las comunidades autónomas o del Gobierno de la nación —que se formalizará necesariamente en una propuesta conjunta<sup>2</sup>— y su gestión se encomienda en exclusiva a las Comunidades Autónomas (con la excepción de la gestión estatal de los parques declarados sobre aguas marinas bajo soberanía o jurisdicción nacional).

<sup>1</sup> Análisis elaborado con la colaboración de Ángel Roldán Buñuel.

<sup>2</sup> La ley introduce, como novedad en el proceso de declaración de los parques nacionales, la necesidad de que la iniciativa se formalice en una «propuesta conjunta» del Gobierno estatal y del autonómico, lo que permitirá evitar conflictos cuando existan diferencias entre la voluntad estatal y la autonómica respecto de aspectos importantes del alcance de la declaración.

Este sistema no se ve alterado por la creación en los parques nacionales supraautonómicos de "Comisiones de Coordinación" integradas, de forma paritaria, por representantes de la Administración General del Estado y de las administraciones públicas con competencia en la gestión de los parques, pues con ellas se trata únicamente de coordinar las decisiones y actuaciones para lograr la coherencia del conjunto, y expresamente se dice que no asumirán ninguna competencia de gestión del parque. Otro órgano de coordinación nuevo que crea la Ley, en este caso a nivel de todos los parques nacionales, es el "Comité de Colaboración y Coordinación de Parques Nacionales", presidido por el Director del Organismo Autónomo Parques Nacionales y del que formarán parte los responsables de cada parque designados por cada comunidad autónoma.

Pero sí constituye una novedad en este marco competencial la posibilidad, contemplada en el artículo 22 de la Ley, de que la Administración general del Estado pueda intervenir en los parques nacionales en el caso de conservación desfavorable, según el siguiente sistema:

2.

- El Plan Director de la Red de Parques Nacionales establecerá los requisitos necesarios que deben concurrir, como mínimo, para determinar un estado de conservación desfavorable.
- Cuando la Administración general del Estado considere que tal situación concurre y los mecanismos de coordinación hayan fallado, podrá adoptar aquellas medidas y acciones indispensables para asegurar su adecuada conservación.
- Previamente, deberá haber requerido a la Comunidad Autónoma para que, en un plazo de seis meses, adopte dichas medidas.

Este precepto, que podría calificarse como un remedo legislativo del artículo 155 de la Constitución en este ámbito, parece necesario y proporcionado al interés general del Estado que justifica la declaración de los parques nacionales, pues hasta ahora lo único que podía hacer la Administración general del Estado si se producía un «grave y reiterado incumplimiento de los requisitos establecidos para los parques nacionales» era instar la pérdida de la condición de parque nacional. Ahora, para que el parque natural pierda su condición no basta con que se incumplan sus requisitos, sino que es necesario su pérdida o el «deterioro grave e irreversible de su buen estado de conservación, siempre y cuando no se pueda restaurar de ninguna manera el ecosistema», lo que contribuye también a reforzar su protección.

La posibilidad de que la Administración general del Estado intervenga en los parques en estado de gestión desfavorable se une a la previsión ya existente sobre la declaración del estado de emergencia en un parque nacional, lo cual conlleva la asunción de competencias por el Organismo Autónomo Parques Nacionales con el fin de impedir daños irreparables y siempre que éstos no puedan evitarse mediante los mecanismos de coordinación ordinarios.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> La declaración de emergencia se introdujo en la ley anterior en el 2013 (por la Ley 7/2013, de declaración del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama). Ahora, el artículo 13 de la ley regula de forma más detallada esta eventualidad y atribuye la competencia para su declaración al ministro de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (salvo cuando afecte a la protección civil o se trate de parques marinos, en los que se remite a las competencias específicas en la materia). Se introduce la obligación de que en todos los parques nacionales sus organismos gestores elaboren un plan de autoprotección destinado a prevenir y, en su caso, hacer frente a los riesgos que pudieran producirse.

### **Refuerzo de la garantía patrimonial de los titulares de terrenos incluidos en un parque nacional**

3.

Si bien la anterior Ley de la Red de Parques Nacionales hacía referencia a «las indemnizaciones que pudieran derivarse respecto de los derechos e intereses patrimoniales legítimos» que se vieran afectados por su declaración y a la distribución de su pago entre el Estado y las comunidades autónomas, el artículo 7.5 de la Ley de Parques Nacionales contiene la declaración más contundente hasta ahora realizada en nuestro derecho sobre el deber de la *restitutio in integrum* de los derechos patrimoniales afectados por la «cuasi-publicación» que conlleva la declaración de un espacio natural protegido, ya sea mediante el procedimiento de expropiación forzosa, ya sea mediante el de responsabilidad patrimonial de la Administración.<sup>4</sup>

La Ley ha seguido la sugerencia del Consejo de Estado en su informe sobre el anteproyecto de contemplar también la posibilidad de llegar a acuerdos entre la Administración y los propietarios para evitar estos procedimientos, que tan útiles han demostrado ser para la adquisición de algunos usos o aprovechamientos preexistentes a la declaración del parque nacional.<sup>5</sup>

Pero, además, la Ley de Parques Nacionales pretende integrar a los titulares de derechos en la propia conservación del parque nacional. Les reconoce capacidad para desarrollar actividades económicas o comerciales compatibles con ella, «en especial las relacionadas con el uso público o el turismo rural», y promueve su presencia institucional en los actos o actividades propios de la proyección de los parques nacionales ante la sociedad.

### **La ampliación de la moratoria para la supresión de la caza y otras actividades incompatibles en los parques nacionales**

4.

La nueva Ley mantiene la misma relación de actividades que, en todo caso, se consideran incompatibles con la declaración de un parque nacional. Entre ellas se incluye la caza deportiva, ya sea recreativa o comercial, pero se admite que la administración gestora del parque pueda «programar y organizar actividades de control de poblaciones», lo que podría permitir la caza para el control poblacional de las especies que lo requieran.

Por otro lado, la Ley de Parques Nacionales ha ampliado hasta el 2020 el plazo previsto por la ley anterior para que la Administración complete la adaptación de los parques existentes a las prohibiciones de usos que conlleva la declaración (que iba a expirar en el 2017).

<sup>4</sup> Dice así el precepto: «Cualquier privación en los bienes y derechos patrimoniales, en particular sobre usos y aprovechamientos reconocidos en el interior de un parque nacional en el momento de su declaración, así como cualquier limitación en el ejercicio de los mencionados derechos que el titular no tenga el deber jurídico de soportar, será objeto de indemnización a sus titulares, conforme a lo establecido en la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa y en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Las Administraciones Públicas, a la vista de la situación anterior, actuarán con la máxima diligencia para indemnizar en su caso, de acuerdo con la ley declarativa».

<sup>5</sup> El artículo 7.3 dice así: «...las actividades presentes y consolidadas en el territorio de los parques nacionales en el momento de su declaración serán objeto de estudio a fin de determinar las que resulten incompatibles con la gestión y conservación del espacio. En el caso de existir, las administraciones competentes adoptarán, preferentemente mediante acuerdos voluntarios, las medidas necesarias para su eliminación dentro del plazo que establezca la ley declarativa».

### **Especial atención al desarrollo de las áreas de influencia socioeconómica**

La Ley dedica especial atención a las medidas para el desarrollo económico sostenible de sus áreas de influencia socioeconómica. Estas áreas se conciben en términos más estrictos que en la Ley 5/2007, pues se definen como las integradas únicamente por los términos municipales que aportan territorio al parque nacional, mientras que hasta ahora también se incluían los que aportasen territorio a su zona periférica de protección. Esta modificación no supondrá, sin embargo, una alteración de las áreas de influencia socioeconómica de los parques ya declarados (disposición adicional séptima).

**5.** El título VI de la ley contiene diversas medidas de incentivo para el desarrollo territorial sostenible de estas áreas, pudiendo reseñarse, por su novedad, las dos siguientes:

- Las leyes de declaración de los parques deberán atender a la «conservación activa y viable de las actividades tradicionales», entendiéndose por tales los usos y costumbres tradicionales practicados de forma histórica en el entorno de los parques que sean reconocidos como necesarios para su gestión o compatibles con ella.
- Se potenciará el desarrollo de la marca «Parques Nacionales de España» como identificador común de calidad de las producciones de estos espacios, en las que podrán integrarse las producciones que voluntariamente lo soliciten y cumplan las normas que se establezcan por vía reglamentaria.

Para más información consulte nuestra web [www.gomezacebo-pombo.com](http://www.gomezacebo-pombo.com), o dirijase al siguiente *e-mail* de contacto: [info@gomezacebo-pombo.com](mailto:info@gomezacebo-pombo.com).

Barcelona | Bilbao | Madrid | Valencia | Vigo | Bruselas | Lisboa | Londres | Nueva York