

Real Decreto 389/2016: los derechos de los particulares en los parques nacionales según el nuevo plan director

Blanca Lozano Cutanda

Catedrática de Derecho Administrativo

Consejera académica de Gómez-Acebo & Pombo

El Plan Director de la Red de Parques Nacionales aprobado por el Real Decreto 389/2016, de 22 de octubre (*BOE de 24 de octubre*) viene a sustituir al que reguló el Real Decreto 1803/1999 con el fin de adaptarlo a las previsiones de la nueva Ley 30/2014, de Parques Nacionales (LPN). El nuevo real decreto se dicta al amparo de la competencia estatal para establecer la legislación básica sobre protección del medio ambiente del artículo 149.1.23 de la Constitución, si bien se invocan también otros títulos competenciales en relación con algunos preceptos concretos (disp. final primera).

Una vez aprobado el nuevo plan director, deberán adaptarse a su vez a sus directrices y previsiones, en un plazo de dos años, los planes rectores de uso y gestión de los parques nacionales vigentes (disp. adic. tercera). Respecto a los parques nacionales ya declarados, pero que no cuentan todavía con planes rectores de uso y gestión, la Ley de Parques Nacionales otorga un plazo de tres años desde su entrada en vigor para que las Administraciones competentes los aprueben (disp. trans. segunda).

Interesa señalar que la importancia de los planes rectores de uso y gestión (PRUG) se ha visto reforzada por la Ley de Parques Nacionales, que los configura como el «instrumento de planificación ordinaria» en el que se fijan las normas generales de uso y gestión de cada uno de los parques; su aprobación corresponde a las comunidades autónomas y prevalecen sobre el planeamiento urbanístico.

Entre otras novedades, el nuevo plan director contiene diversos preceptos que atañen a los derechos de los particulares afectados por la declaración de parque nacional y que pasamos a reseñar:

1. Por lo que respecta, en primer lugar, a la *indemnización de las limitaciones de los bienes y derechos patrimoniales* afectados por la declaración de parque nacional, se incluye como novedad, entre los objetivos estratégicos generales de los parques nacionales, el de «identificar, en cada uno de los parques nacionales, aquellas limitaciones en los bienes y derechos patrimoniales legítimos cuya indemnización corresponda a las Administraciones competentes».

Advertencia legal: Este análisis sólo contiene información general y no se refiere a un supuesto en particular. Su contenido no se puede considerar en ningún caso recomendación o asesoramiento legal sobre cuestión alguna.

N. de la C.: En las citas literales se ha rectificado en lo posible —sin afectar al sentido— la grafía de ciertos elementos (acentos, mayúsculas, símbolos, abreviaturas, cursivas...) para adecuarlos a las normas tipográficas utilizadas en el resto del texto.

Esta directriz responde a la previsión del artículo 7.5 de la Ley de Parques Nacionales, que contiene, como ya hemos puesto de relieve, 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 «cuasipublicación» 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 Administración¹.

La identificación de las limitaciones de los bienes y derechos patrimoniales de los particulares afectados pasa así a constituir uno de los objetivos generales que impone el plan director para todos los parques nacionales, por lo que, de no haberse incluido esta relación de bienes y derechos en la respectiva ley de declaración del parque nacional, tendrá que incorporarla el nuevo plan rector de uso y gestión que se apruebe en el plazo de dos meses estipulado en el real decreto. Para que la indemnización de los bienes así identificados pueda llevarse a efecto, los planes rectores de uso y gestión deberán acompañarse de una memoria económica que prevea las necesarias dotaciones presupuestarias; estas dotaciones tenían, en realidad, que haberse incluido ya en las memorias económicas de las leyes de declaración de cada uno de los parques nacionales (art. 12.2 de la Ley 5/2007, de la Red de Parques Nacionales, y art. 8.3h de la actual LPN).

Ante una previsión normativa tan clara, la omisión del deber de identificar las limitaciones de los bienes y derechos patrimoniales indemnizables en un parque nacional podría incluso combatirse por la vía del recurso contra la inactividad de la Administración, según lo previsto en el artículo 29 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

2. El nuevo plan director no aporta, en cambio, ninguna novedad sobre la *incorporación al patrimonio público de los territorios y los derechos reales existentes en el interior de los parques*. En efecto, al igual que en el anterior plan director, no existe nada parecido a un deber público de llevar a cabo tal incorporación vía expropiación, pues se limita a decir que «se fomentará, preferiblemente mediante acuerdos voluntarios», en particular en aquellos casos en que resulte imprescindible para el logro de los objetivos del parque y «especialmente», añade el nuevo plan director, «en las zonas de reserva» (art. 3.2.1f).

Ahora bien, según lo anteriormente expuesto, cuando las limitaciones derivadas de estas zonas de reserva o de la consecución de los objetivos del parque conlleve la supresión de todo aprovechamiento privado en un terreno, es claro que la anterior garantía indemnizatoria podría llevarse a efecto instando a la Administración competente el inicio de un procedimiento expropiatorio.

¹ LOZANO CUTANDA, B., «Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales: las cinco reformas clave», en *Actualidad Jurídica Ambiental*, n.º 41, diciembre del 2014, disponible en: http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2014/12/2014_12_Lozano_Cutanda_Comentario_Ley-30_2014-de-Parques-Nacionales.pdf

Dice así el artículo 7.5 de la Ley de Parques Nacionales: «[...] 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».

3. Por lo que respecta al acceso a las fincas de propiedad privada, el artículo 3.2.4 del plan director establece, dentro las «directrices en relación con las infraestructuras, equipamientos e instalaciones», que «el régimen de propiedad privada no debe condicionar la actividad de gestión en el parque nacional» y que, a tal efecto, «las Administraciones gestoras procurarán el acuerdo con los titulares del derecho de propiedad para posibilitar el acceso a las mismas, y la utilización de infraestructuras, equipamientos o instalaciones para el desarrollo de las actividades de conservación y uso público previstas en el Plan de Uso y Gestión».

De nuevo, y según lo anteriormente expuesto, de no llegarse a este acuerdo y resultar imprescindible el acceso a las fincas privadas, la Administración deberá proceder a la expropiación de las servidumbres necesarias para la actividad de gestión del parque nacional.

4. Otro aspecto relativo a la articulación entre los parques nacionales y la propiedad privada en el que ha incidido el nuevo plan director es el de *la posibilidad de edificar en los parques*. Como es sabido, en la tramitación parlamentaria de la Ley de Parques Nacionales resultó muy polémica y cuestionada por los ecologistas una previsión sobre la posibilidad de urbanizar en los parques, que fue finalmente suprimida. Se trataba de la disposición adicional séptima de la ley que, en principio, iba a excepcionar de la aplicación de las prohibiciones de edificar y de urbanizar contenidas en los artículos 6.2 y 7.6 de la ley los suelos urbanos o susceptibles de urbanización incluidos en parques ya declarados a su entrada en vigor. Pues bien, esta disposición fue modificada en la tramitación parlamentaria por una enmienda presentada por el Partido Popular para precisar que únicamente quedarán excepcionados de los citados preceptos los núcleos urbanos de los parques nacionales de Picos de Europa y de Monfragüe.

En cuanto a las prohibiciones contenidas en la Ley de Parques Nacionales, interesa destacar que el artículo 6.2 de esta norma dispone que «[e]n la superficie propuesta para incluirse en un parque nacional no puede existir suelo susceptible de transformación urbanística ni suelo urbanizado»; por su parte, el artículo 7.6 establece que «el suelo objeto de la declaración de parque nacional no podrá ser susceptible de urbanización ni edificación, sin perjuicio de lo que determine el Plan Rector de Uso y Gestión en cuanto a las instalaciones precisas para garantizar su gestión y contribuir al mejor cumplimiento de los objetivos del parque nacional».

Sin embargo, las directrices en relación con las infraestructuras, equipamientos e instalaciones del plan director parecen flexibilizar esta última prohibición por cuanto disponen que «no se autorizará ninguna nueva construcción en el interior de los parques, *excepto en las zonas de asentamientos tradicionales*, que se regirán por su normativa específica y lo que determine la ley declarativa y el Plan Rector de Uso y Gestión para garantizar la gestión del parque y contribuir al mejor cumplimiento de sus objetivos» (art. 3.2.4k).

Estas zonas de asentamientos tradicionales constituyen un tipo de zona excepcional prevista en el artículo 3.1.2e del plan director en los siguientes términos: «No obstante, ante la circunstancia excepcional de la existencia de núcleos urbanos o rurales poblados y al objeto de garantizar a sus habitantes el ejercicio de sus derechos básicos y de permitir un desarrollo armónico de éstos dentro del parque nacional, se establecerán zonas de asentamientos tradicionales que incluyan los núcleos y áreas habitadas por población no dispersa, con sus zonas de servicios y áreas de cultivo aledañas. En estos núcleos de población, el Plan Rector de Uso y Gestión

regulará las actividades que se desarrollen en los mismos y que pudieran afectar a la conservación del parque».

El plan director parece, de este modo, dar entrada a que se autoricen nuevas construcciones en estas zonas de asentamientos tradicionales de acuerdo con lo que prevea el plan rector de uso y gestión y su normativa específica, que podrá ser, en su caso, la legislación autonómica sobre «los núcleos tradicionales legalmente asentados en el medio rural», a los que hace expresa referencia el artículo 18.5 del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana (aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015). Con ello se trata, como ya disponía el anterior plan director, de «compatibilizar los objetivos del parque con un desarrollo urbano razonable y controlado y con la pervivencia de un estilo de vida tradicional» (art. 4.3e).

5. Con respecto a las *edificaciones preexistentes en un parque nacional*, el plan director incluye dos previsiones nuevas. En primer lugar, dispone que «las edificaciones de titularidad pública y privada existentes en el parque nacional podrán ser objeto de conservación y mejora por sus propietarios, conforme a lo establecido en el plan rector de uso y gestión, que deberá fijar las condiciones aplicables» (art. 3.2.4l). Y, en segundo lugar, prevé la posibilidad de cambio de uso de las edificaciones existentes en el interior de un parque, si bien «tendrá carácter excepcional, deberá ser compatible con los objetivos de conservación del parque y estar regulado por el plan rector de uso y gestión y por la normativa urbanística establecida» (art. 3.2.4m).
6. Se mantiene el *carácter excepcional de la construcción de nuevas infraestructuras e instalaciones en el interior del parque*, pero ya no se exige que estén justificados por razones de protección ambiental o de interés social en el área de influencia socioeconómica; ahora se requiere únicamente la «justificación de su necesidad y de la imposibilidad de ubicación fuera del parque, así como la realización de estudios previos que evalúen las afecciones a los recursos naturales y culturales del parque», debiendo adoptarse «las medidas oportunas que salvaguarden la integridad del parque» (art. 3.2.4o).
7. Como contrapartida a las limitaciones que sufren los propietarios y otros titulares de derechos sobre terrenos situados en el interior de un parque nacional, la Ley de Parques Nacionales les reconoció, con carácter general, la «capacidad para *desarrollar actividades económicas y comerciales*, en especial, relacionadas con el uso público y actividades de turismo rural» que contribuyan a su conservación, «utilizando la imagen del parque nacional en los términos que se acuerde» (art. 36.2). En este sentido, la ley prevé el desarrollo de la marca específica Parques Nacionales de España como «un identificador común de calidad para las producciones de estos espacios, en donde agrupar e integrar a aquellas producciones de los parques nacionales que voluntariamente lo soliciten y que cumplan las normas reguladoras que reglamentariamente se determinen» (art. 33.3).

El plan director desarrolla esta previsión en su artículo 3.2.1g, disponiendo que se establecerá un marco de colaboración con los propietarios y otros titulares de derechos afectados para facilitar la consecución de los objetivos de los parques y que en su desarrollo se suscribirán acuerdos que prevean «las condiciones concretas para promover la colaboración de los titulares en la conservación y en el uso público, en las iniciativas ligadas al turismo rural y al ecoturismo y en la promoción de productos tradicionales basada en los valores naturales y la imagen de los parques, así como en la participación institucional en las actividades y eventos relacionados

con la proyección pública de la Red de Parques Nacionales». Por lo que respecta a la marca Parques Nacionales de España, se prevé que el Organismo Autónomo Parques Nacionales proceda a su inscripción en la Oficina de Patentes y Marcas. Es previsible que se regule próximamente la licencia de uso de esta marca, siguiendo el precedente de la regulación de la marca Reservas de la Biosfera Españolas. Acometida recientemente por el Real Decreto 599/2016, de 5 de diciembre.

8. Por último, en cuanto a las *explotaciones y los aprovechamientos y usos tradicionales en los parques*, se mantiene la posibilidad de que puedan considerarse compatibles para los objetivos de conservación, y se añade que podrán ser considerados incluso «imprescindibles» para ellos; en los planes rectores de uso y gestión deberán recogerse estos aprovechamientos y usos tradicionales, que «serán clasificados como actividades incompatibles o compatibles, y, dentro de éstas, aquellas necesarias para la gestión y conservación del espacio» (art.3.2.3b).

Las actividades que, en todo caso, se consideran incompatibles en los parques nacionales aparecen enunciadas en el artículo 7.3 de la Ley de Parques Nacionales.

En relación con los aprovechamientos hidroeléctricos, interesa señalar que el anterior plan director establecía que, dado que se consideran incompatibles en el territorio de los parques nacionales, las concesiones o autorizaciones administrativas no se renovarían al llegar a su final (art. 5a). Ahora, en cambio, aunque se siguen considerando incompatibles y se reitera que no se renovarían al finalizar la concesión o autorización, se reconoce la posibilidad, si bien excepcional, de que se mantengan, pues el artículo 3.2.3b del plan director dispone que «únicamente en circunstancias excepcionales debidamente justificadas por razones de protección ambiental o interés social, y siempre que no exista otra solución satisfactoria, se podrá considerar su mantenimiento».

Para las actividades desarrolladas en el territorio de los parques nacionales que sean consideradas incompatibles, el artículo 3.2.1 dispone que «las Administraciones competentes plasmarán en sus documentos de planificación las medidas para su eliminación o su adecuación a la gestión del parque, si ello fuera posible, dentro del plazo que establezca la legislación básica en la materia».

En todo caso, tanto para las actividades preexistentes que se consideran compatibles como para las que sean declaradas incompatibles, el plan director, siguiendo lo dispuesto en el artículo 7.3 de la Ley de Parques Nacionales, da preferencia a las soluciones negociadas entre la Administración y los particulares².

² Así resulta de su artículo 2.1, dedicado a los objetivos de «cooperación y colaboración en el ámbito nacional», que incluye el objetivo de «promover acuerdos y fórmulas de colaboración con los titulares de derechos privados y propietarios de terrenos en los parques nacionales para el cumplimiento de los objetivos de los mismos, tanto en los supuestos de actividades clasificadas como compatibles y necesarias para la gestión y conservación de los sistemas naturales, como en los casos en que existan actividades clasificadas como incompatibles y sea necesaria su eliminación en el plazo establecido, mediante acuerdos voluntarios».