



BORRADOR DE ANTEPROYECTO DE LEY DE PARQUES NACIONALES

MEMORIA EXPLICATIVA

Madrid, 18 de septiembre de 2013

España fue el primer país del mundo en promulgar una Ley de Parques Nacionales. En efecto, la Ley de 7 de diciembre de 1916 que los crea los define como *“aquellos sitios o parajes excepcionalmente pintorescos, forestales o agrestes del territorio nacional que el Estado consagra declarándolos tales con el exclusivo objeto de favorecer su acceso por vías de comunicación adecuadas y de respetar y hacer que se respeten la belleza natural de sus paisajes la riqueza de su fauna y de su flora y las particularidades geológicas e hidrológicas que encierren, evitando de este modo con la mayor eficacia todo acto de destrucción, deterioro o desfiguración de la mano del hombre”*.

De esta definición se deducen tres ideas básicas que constituyen la esencia misma de los parques nacionales. Por un lado los parques nacionales son **figuras para la conservación de la naturaleza**. Por otro están **al servicio de la sociedad para ser visitados** y, por último, en ellos **se implica la administración a su más alto nivel**, esto es, el **Estado**.

Con el objeto de adaptar estas ideas al siglo XXI y de desarrollar también otras funciones que hoy se exigen también a los parques nacionales, como son el **desarrollo socioeconómico del entorno, la integración de las poblaciones afectadas y su servicio a la investigación científica, se ha elaborado el presente borrador de anteproyecto de Ley de parques** nacionales. La propuesta, que nace bajo el máximo respeto sobre las competencias que tiene atribuidas cada administración, **se somete al trámite de información pública, del 23 de septiembre al 23 de octubre, con la intención de enriquecerlo y mejorarlo con los comentarios y alegaciones que pueden presentar de manera electrónica en el correo: buzon-participacion@oapn.es**



El borrador que se presenta **parte de la experiencia en los casi 100 años de historia de los parques nacionales, y en particular de la evolución normativa en la materia y la aplicación de la actual Ley 5/2007**, de la Red de Parques Nacionales. Esta norma, aunque reciente en el tiempo, es incompleta y conceptualmente atrasada, pues establece un modelo basado en dos escenarios disyuntivos, el de la Red (que atribuye al Estado), y el de los parques nacionales (que atribuye a las comunidades autónomas). Esta atribución de competencias, en régimen de pretendida exclusividad no es adecuada a la realidad de los parques nacionales y, durante estos años transcurridos, ha puesto claramente en evidencia sus insuficiencias, riesgos, y limitaciones. Además, contempla de manera muy insuficiente conceptos territoriales, residentes locales y titulares de derechos y carece de una visión económica necesaria y esencial para conseguir la integración y aceptación de los Parques Nacionales en su territorio.

Ante esta situación, el borrador que se somete a información pública **pretende asegurar la viabilidad de la preservación de los parques nacionales** y rectificar, lo antes posible, las tendencias desestabilizadoras que se han apreciado ya en estos últimos años, siempre sobre la base de que estamos ante **espacios excepcionales, con unos valores, características y simbolismo cuya conservación merece una atención preferente y se declara de interés general del Estado; en los casi 100 años de existencia únicamente se han declarado 15 parques nacionales**. De los más de 1700 espacios de protegidos que existen en nuestro país, solamente 15 de ellos son parques nacionales.

El borrador parte de la consideración de la conservación como elemento básico sobre el que se construye el sistema. De hecho, lo incluye en su primer artículo: *“La presente ley tiene por objeto establecer el régimen jurídico básico para asegurar la conservación de los parques nacionales”*. Es **exigente con las condiciones que deben cumplir en los espacios que pretendan esta figura**, coherente con su excepcionalidad, e incrementa la superficie mínima en los parques terrestres a 25.000 ha, pues la experiencia muestra que el funcionamiento de los procesos naturales necesita en general una superficie lo más amplia posible. Añade asimismo la imposibilidad de contener explotaciones de áridos, arenas o minerales, ni instalaciones dedicadas a uso deportivo, industrial o de ocio, o aprovechamientos hidráulicos.

Incluye el **mandato de basar las actuaciones de gestión en el mejor conocimiento científico posible y completa la regulación de las actividades reforzando su tratamiento en el PRUG, con una nueva clasificación de actividades** que pretende facilitar la gestión y finaliza con dos particularidades de los Parques Nacionales de Monfragüe y de la Sierra de Guadarrama que persiguen compatibilizar actividades de uso público con la conservación, y que, a pesar de su especificidad, por razones de técnica



jurídica es necesario incluir en sendas disposiciones adicionales pues necesitan rango de ley.

En este sentido, y en la línea de la segunda idea básica que sustentan el concepto de parque nacional, **estar al servicio de la sociedad para ser visitados**, se ha tenido presente en la elaboración del borrador el hecho de estar ante **espacios destinados a ser visitados, conocidos, disfrutados, y por ende valorados y respetados**, obviamente de una manera siempre compatible con su conservación.

Es indudable que las actividades de servicio a la sociedad son un elemento clave en la integración y aceptación de los parques en su entorno. Ya la revista Montes, en 1918, reflejaba *"A pesar de las cortas de que ha sido objeto el valle de Ordesa, éste conserva su sello de grandiosa virginidad. Un acotamiento a todo aprovechamiento de leñas y maderas, una limitación del de pastos a los términos absolutamente precisos para la vida de la ganadería de la región y una veda rigurosa de la caza, realizarían en poco tiempo las condiciones naturales de este valle, lo convertirían en uno de los sitios más visitados por los turistas, con lo que se compensarían sobradamente estas privaciones, con notoria ventaja para los vecinos de los pueblos inmediatos"*.

Con estas ideas presentes, **se ha incorporado un título específico (Título VIII Desarrollo territorial) y numerosas mejoras:**

- **Inclusión en los PRUG** de elementos con esta finalidad, tales como el **programa de actividades económicas a poner en marcha por la iniciativa privada** en el marco de la integración territorial del parque nacional y las **medidas para la conservación y compatibilidad de la actividad tradicional y del desarrollo económico del entorno con la conservación del parque nacional**.
- El **impulso de la colaboración público-privado** que permita la incorporación de recursos financieros adicionales a la conservación de los parques nacionales procedentes de la iniciativa privada y del sector empresarial. En este sentido se **primará la creación de tejido económico y empleo asociado** a los recursos y valores de los parques nacionales.
- La inclusión de dos artículos específicos, dedicados a promover **acciones para el desarrollo territorial y a la integración de usos y actividades locales**. De esta manera las **administraciones públicas podrán conceder ayudas técnicas, económicas y financieras en las áreas de influencia socioeconómica** de los parques nacionales y establecer de forma coordinada planes de desarrollo y poner en marcha programas piloto que contemplen actuaciones puntuales singulares para la



activación económica sostenible y que persigan actuar como referentes de efecto social demostrativo en toda la Red de Parques Nacionales.

- Se promueve una **conservación activa y viable de las actividades tradicionales reconocidas como compatibles o necesarias para la gestión**, categoría nueva que ampara aquellos elementos modeladores de la configuración del territorio y que por tanto se consideran valores esenciales a proteger. **Se promueve por lo tanto el desarrollo de programas específicos para la preservación de las actividades tradicionales y su incorporación a la actividad ordinaria del parque nacional**, entendidas como un instrumento de concertación e integración en una determinada forma de gestionar el territorio.
- Se potencia el **desarrollo de la marca “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.

Todas estas actuaciones dentro de los programas de apoyo en las áreas de influencia socioeconómica prestarán **especial atención a la creación de empleo, a la estabilidad laboral y social** en el desarrollo de las actividades tradicionales, al tiempo que se **potenciará su mejora tecnológica, su incorporación comercial y su proyección social**.

La tercera idea básica que sustenta el concepto de parque nacional, **la implicación de la administración a su más alto nivel**, esto es, el **Estado**, es obviamente inherente a su denominación de “nacional”, si bien su adaptación y plasmación jurídica ha sido objeto de controversia con numerosos recursos y consecuentes sentencias del Tribunal Constitucional.

La normativa básica actual, tal y como se ha mencionado, **tiene problemas de fondo, derivados de sus insuficiencias y a su visión parcial del sistema de parques Nacionales**. Se trata de una norma de mínimos, dictada desde una perspectiva limitada y minusvaloradora de la capacidad del Estado, que **no ha logrado vertebrar la capacidad de la Administración General del Estado para desarrollar una gestión coordinada de todo el sistema pues renunció a dotar al Estado de instrumentos para el ejercicio de sus competencias**.

El presente borrador **revisa este marco jurídico, bajo una cuidadosa lectura y estricto acotamiento a las Sentencias de Tribunal Constitucional, habilitando al Estado para el ejercicio de las competencias que tiene reconocidas**. Respetando la atribución de la



gestión ordinaria y habitual a las Comunidades Autónomas, regula las competencias que la Sentencia 194/2004 reconoce al Estado, en materia de coordinación, y de actuación en determinadas situaciones. La Administración General del Estado tiene la competencia para elaborar la legislación básica (Ley de Parques, Leyes declarativas de cada Parque y Plan Director de la Red) y la aplicación de esta legislación corresponde a las CCAA pero el Estado no puede desentenderse en absoluto de la ejecución autonómica de la legislación estatal, de ahí que se cree un **Comité de Colaboración y Coordinación del que formaran parte a nivel técnico representantes de todos los parques nacionales y se creen comisiones de coordinación en los parques** supraautonómicos.

Los principales objetivos e instrumentos del borrador en este sentido son los siguientes:

- Volver a integrar de una manera efectiva a los parques nacionales en la Red que forman de tal manera que podamos **ofrecer a los ciudadanos unos espacios con una gestión singularizada y adaptada a la idiosincrasia y características de las comunidades y territorios donde se ubican, pero todos ellos bajo un patrón común que dimana de su pertenencia a la Red.**
- Impulsa la **comunicación e intercambio de información técnica entre los parques nacionales y de estos con el Estado**, en la actualidad mejorable, entre otras razones por la falta de órganos de participación que la hagan posible.
- Especifica las **funciones de coordinación** que corresponden al Estado, creando órganos y regulando una función coordinadora de los parques entre si y con el Estado, y articulándola a través de mecanismos que permitan, en el marco de las competencias atribuidas, la financiación de las actividades o proyectos.
- **Asegurar** a la sociedad española unos **niveles de conservación mínimos y suficientes en todos nuestros Parques Nacionales**. De tal manera que se posibilite la intervención de la AGE de forma excepcional puntual y extraordinaria si estos límites fueran rebasados. La ley atribuye al Plan Director la fijación de criterios para la definición estos límites.
- Incorporar al ordenamiento jurídico la **capacidad de intervención directa de la Administración General del Estado, de forma excepcional, en el caso de catástrofes** o situaciones de alteración extraordinaria que pongan en peligro los valores de los Parques Nacionales.
- Permitir establecer **marcos específicos de coordinación para Parques Nacionales fronterizos** en donde al otro lado de la frontera existe otro Parque Nacional, sobre la premisa de la exclusividad de la competencia estatal en relaciones internacionales.



Finalmente, el texto propuesto **incorpora una serie de mejoras que la aplicación de la normativa actual ha revelado como necesarias o convenientes:**

- **Simplifica el proceso declarativo de un Parque Nacional**, y asegurar que tras la iniciativa, todo el procedimiento gravita alrededor de una propuesta conjunta en donde la AGE y la de las CCAA trabajen juntas, puesto que dado que la competencia en la declaración de nuevos Parques Nacionales corresponde al Estado, es necesario que la AGE esté implicada en el proceso desde el primer momento. Se ha evitado también la aparente confrontación que existía entre las Asambleas Legislativas autonómicas y las Cortes generales que en ocasiones, se ven obligadas, como ha ocurrido en la última declaración del PN de la sierra de Guadarrama, a aprobar una ley declarativa con diferentes límites a los que figuraban en la propuesta aprobada por la Cámara autonómica. En la nueva ley solo intervienen las Cortes Generales, en las que naturalmente están representados todos los ciudadanos españoles.
- Completa notablemente la documentación base de la declaración, de manera que hace innecesaria la elaboración previa del PORN, elemento que complica la declaración y que no tiene sentido en estos espacios, dado su rango normativo, declaración por ley de Cortes, fruto de su excepcionalidad.
- **Incorpora** con nitidez dentro de las posibles **ampliaciones** de Parques Nacionales ya declarados, la posibilidad de hacerlo **sobre áreas marinas exteriores colindantes**. En efecto la actual ley, permite la ampliación de los parques Nacionales mediante el procedimiento excepcional de Acuerdo del Consejo de Ministros solo en los parques terrestres pero “olvida” los marinos.
- El borrador **da al Plan Director** alcance básico y carácter de *“mas elevado instrumento de planificación y administración de estos espacios”* así como **el carácter de directrices de acuerdo con la legislación de protección del medio natural**. Simplifica además su procedimiento de elaboración. En definitiva considera al Plan Director el máximo documento de planificación en el territorio de los parques nacionales.
- **Refuerza el papel del Plan Rector de Uso y Gestión**, asegurando su visibilidad de manera que nítidamente se pueda entender como un instrumento de planificación del Parque Nacional, y permita calibrar su cumplimiento. En particular recupera contenidos no contemplados en la actual Ley como son los compromisos de planificación económica, las capacidades y dotaciones de las administraciones



asignadas para el logro del fin, y el régimen de colaboración con titulares y propietarios.

- **Incorpora el Comité Científico de Parques Nacionales**, generalizando sus funciones de asesoramiento técnico al conjunto de la actividad de Parques Nacionales. La importancia de este órgano, justifica su inclusión en esta norma básica.
- **Incorpora los aspectos culturales e inmateriales** ligados a los Parques Nacionales que deberán ser estudiados y contemplados en la declaración de nuevos parques nacionales

Con todos estos elementos en mente, tal y como se ha mencionado, se abre un proceso de participación pública que pretende someter la propuesta a la sociedad con el objetivo de recabar todas las opiniones, contribuciones y en suma, propuestas de mejora con el objetivo de revisar el presente borrador para finalmente culminar su tramitación y proceder a su remisión a Cortes con el objeto de dotarnos de una nueva Ley de Parques Nacionales adaptada al lo que la Sociedad espera de estos excepcionales espacios.