FERNANDO LÓPEZ RAMÓN
Coordinador

Observatorio de Políticas Ambientales 2015

Autores

JOSÉ FRANCISCO ALENZA GARCÍA
CONSUELO ALONSO GARCÍA
ROSARIO ALONSO IBÁÑEZ
FLOR ARIAS APARICIO
GABRIEL BALLESTEROS PINILLA
JOSÉ LUIS BERMEJO LATRE
OMAR BOUAZZA ARIÑO
ISABEL CARO-PATÓN CARMONA
ALEXANDRA CARRANZA BENDEZÚ
LUCÍA CASADO CASADO
JOSÉ MANUEL CASALINO FRANCISKOVIC
VICTORIA-EUGENIA COMBARROS VILLANUEVA
JORGE DANÓS ORDÓÑEZ
FRANCISCO DELGADO PIQUERAS
VÍCTOR ESCARTÍN ESCUDÉ
DIONISIO FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ
MANUEL FERNÁNDEZ SALMERÓN
MARTINA FRANKOVA
JOSEP RAMÓN FUENTES I GASÓ
GERARDO GARCÍA ÁLVAREZ
NURIA MARÍA GARRIDO CUENCA
MARCOS GÓMEZ PUENTE
ANTONIO GUTIÉRREZ LLAMAS
VÍCTOR HERNÁNDEZ MENDIBLE
OLGA HERRÁIZ SERRANO
ADOLFO JIMÉNEZ JAÉN
JESÚS JORDANO FRAGA
ALEJANDRO LAGO CANDEIRA
FERNANDO LÓPEZ RAMÓN
BLANCA LOZANO CUTANDA
PILAR MORAGA SARIEGO
JUAN EMILIO NIETO MORENO
ALBA NOGUEIRA LÓPEZ
LUIS ORTEGA ÁLVAREZ
JULIA ORTEGA BERNARDO
MARÍA ÁNGELES PARRA LUCÁN
ISABEL PONT CASTEJÓN
FRANZ REIMER
BLANCA RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO
JUAN ROSA MORENO
RENÉ JAVIER SANTAMARÍA ARINAS
FRANCISCO JAVIER SANZ LARRUGA
ÍÑIGO SANZ RUBIALES
AMPARO SERENO ROSADO
RUBÉN SERRANO LOZANO
BARTOMEU TRIAS PRATS
MARÍA TERESA VADRÍ FORTUNY
GERMÁN VALENCIA MARTÍN
JOSÉ LUIS VILLEGAS MORENO
KATERINA MARÍA YIANNIBA

GOBIERNO DE ESPAÑA
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD
CiEDA Ciemat Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental
GOBIERNO DE ESPAÑA
MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE
ecodes tiempo de actuar
THOMSON REUTERS ARANZADI

Primera edición, 2015

El editor no se hace responsable de las opiniones recogidas, comentarios y manifestaciones vertidas por los autores. La presente obra recoge exclusivamente la opinión de sus autores como manifestación de su derecho de libertad de expresión.

La Editorial se opone expresamente a que cualquiera de las páginas de esta obra o partes de ella sean utilizadas para la realización de resúmenes de prensa.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra (*www.conlicencia.com*; 91 702 19 70/93 272 04 45).

Por tanto, este libro no podrá ser reproducido total o parcialmente, ni transmitirse por procedimientos electrónicos, mecánicos, magnéticos o por sistemas de almacenamiento y recuperación informáticos o cualquier otro medio, quedando prohibidos su préstamo, alquiler o cualquier otra forma de cesión de uso del ejemplar, sin el permiso previo, por escrito, del titular o titulares del copyright.

Thomson Reuters y el logotipo de Thomson Reuters son marcas de Thomson Reuters

Aranzadi es una marca de Thomson Reuters (Legal) Limited

© 2015 [Thomson Reuters (Legal) Limited/Fernando López Ramón (Coord.) y otros]
Editorial Aranzadi, SA
Camino de Galar, 15
31190 Cizur Menor (Navarra)
ISBN: 978-84-9098-525-0
Depósito Legal: NA 0000/2015
Printed in Spain. Impreso en España
Fotocomposición: Editorial Aranzadi, SA
Impresión: Rodona Industria Gráfica, SL
Polígono Agustinos, calle A, nave D-11
31013 Pamplona

I

Introducción general: Las ballenas y la desregulación ambiental

FERNANDO LÓPEZ RAMÓN

SUMARIO: 1. PRELIMINAR. 2. EL FIN DE LA "PESCA CIENTÍFICA" DE BALLENAS. 3. LAS MODERNAS VÍAS DE LIBERALIZACIÓN AMBIENTAL. 4. LA DIFÍCIL RELACIÓN ENTRE TURISMO Y MEDIO AMBIENTE. 5. EL NUEVO RÉGIMEN DE LOS PARQUES NACIONALES.

1. PRELIMINAR

Cumple el Observatorio de Políticas Ambientales diez años desde su constitución en 2006. Desde entonces, anualmente ha publicado el correspondiente volumen evaluando las políticas ambientales practicadas por el Estado y las Comunidades Autónomas, dentro de su contexto internacional y, particularmente, europeo.

El proyecto se puso en marcha contando con apoyos que trataban de asegurar la persistencia del mismo. Poco a poco, sin embargo, la soterrada crisis económica ha propiciado la reducción de tales contribuciones y también las expectativas de encontrar otras.

Henos pues aquí, al modo de los proverbios salomónicos, pobres pero honrados, aunque ciertamente la situación no haya sido buscada. Siendo realistas, si el Observatorio ha podido seguir adelante ha sido particularmente gracias al esfuerzo de sus miembros. No puede dejar de admirarse

su constancia. Quizá lo más sorprendente sea, no ya el mantenimiento del proyecto, sino su crecimiento constante con la incorporación de nuevos colegas españoles y extranjeros que enriquecen los debates y los trabajos.

Como resultado de esas ampliaciones, el Observatorio ha pasado a conceder mayor importancia a los estudios comparados y sectoriales. En el primer bloque se incluyen este año las crónicas de los corresponsales de diversos países sudamericanos (Perú, Venezuela y Chile) que se incrementarán en próximos ejercicios (Argentina y Colombia), así como las de países europeos (Alemania, Portugal y República Checa), que se unen a las que ya van apareciendo periódicamente (Francia, Italia y Reino Unido). En el segundo bloque, disponemos en este ejercicio de colaboraciones sobre la problemática ambiental de las costas y el litoral, el agua, los residuos, el régimen local, el comercio mundial, los montes y la fiscalidad, a las que en trabajos venideros se añadirán otras sobre las cuestiones ambientales que presentan la ordenación del territorio y el urbanismo, la protección de la naturaleza, el ruido, el cambio climático y el acceso a la justicia.

Con las anteriores aportaciones el proyecto amplía notablemente su ámbito de estudio, que inicialmente enfocamos hacia las políticas ambientales practicadas por los grandes poderes públicos territoriales: comunidad internacional, Unión Europea, Estado y Comunidades Autónomas. El sentido y utilidad de estos estudios está fuera de duda, pues de manera periódica y sistemática nos proporcionan información y evaluación sobre los aspectos generales de las políticas ambientales. Y ahora, junto a ellos, los análisis especializados contribuyen al mejor conocimiento del contenido y alcance de dichas políticas.

Entrando ya en materia, los variados contenidos de los estudios son, un año más, fuente inagotable de información y evaluación sobre las cada vez más amplias políticas ambientales. Los temas seleccionados para esta introducción hacen referencia a cuestiones tan variadas como la protección de las ballenas, las vías generales de liberalización ambiental, la difícil relación entre el turismo y el medio ambiente y la nueva regulación general de los parques nacionales.

2. EL FIN DE LA "PESCA CIENTÍFICA" DE BALLENAS

Algunos ecólogos celebran el 19 de febrero como Día Mundial de las Ballenas, debido a que en esa fecha del año 1986 la Comisión Ballenera Internacional *(International Wahling Commission)* decretó la suspensión de la pesca (o de la caza, puede también decirse) comercial de estos

mamíferos acuáticos. Quizá habría de proponerse, sin embargo, que la conmemoración pasara al 31 de marzo, por ser ese el día del año 2014 en el que la Corte Internacional de Justicia adoptó su sentencia en el caso *Wahling in the Antartic (Australia v. Japan; New Zealand intervening)*, mediante la que se ordena cancelar el programa de caza científica de la ballena practicado por Japón.

El punto de partida del asunto se encuentra en el Convenio sobre Pesca de la Ballena (Washington, 1946; ratificación española en BOE de 22 agosto 1980 y 23 abril 1981), que permite regular las diversas modalidades de captura de las variadas especies de ballenas conforme a diferentes modalidades de intervención establecidas en su anexo (el cual "forma parte integrante de dicho Convenio", según el artículo I.1). Entre las previsiones del mismo Convenio, figura una excepción para la llamada pesca científica de ballenas (artículo VIII.1):

> "No obstante lo dispuesto en el presente Convenio, cualquier Gobierno Contratante podrá conceder a sus nacionales un permiso especial que le autorice para matar, capturar y tratar ballenas a efectos de investigación científica, con sujeción a las instrucciones en cuanto al número, así como a las demás condiciones que el Gobierno Contratante estime apropiadas; y la muerte, captura y tratamiento de ballenas con arreglo a lo dispuesto en el presente artículo, no quedarán afectados por la aplicación del presente Convenio. Cada uno de los Gobiernos Contratantes pondrá inmediatamente en conocimiento de la Comisión todas las autorizaciones de este tipo que hubiere concedido. Cada Gobierno Contratante podrá retirar cualquiera de dichos permisos especiales concedidos por él".

Japón, uno de los países de mayor tradición ballenera, ha venido usando (y abusando) de esa excepción a través de los programas de pesca JARPA (1987) y JARPA II (2005). Según la descripción realizada por la propia Corte Internacional de Justicia, en los 18 años de aplicación del primero de esos programas la flota nipona ha capturado más de 6.700 ballenas, previéndose en el segundo programa la pesca de hasta 850 ejemplares de ballenas *minke* al año, aunque las cifras reales de los últimos años fluctúan entre un máximo de 853 capturas durante la temporada 2005-2006 y un mínimo de 103 en la de 2012-2013, alcanzándose en todo caso un total de 3.600 ballenas muertas bajo el programa JARPA II.

En estas circunstancias, la demanda de Australia imputaba a Japón la violación de las obligaciones derivadas del Convenio sobre Pesca de la Ballena de 1946, al considerar que JARPA II no era en realidad un programa con finalidades de investigación científica que pudiera acogerse a la excepción transcrita. En consecuencia, para el país demandante las capturas de ballenas habrían supuesto la infracción de las obligaciones sustantivas

del mismo Convenio que establecen una moratoria general y prohibiciones específicas de captura de ballenas con fines comerciales.

La Corte se centra en el significado del artículo VIII.1 del Convenio, aceptando como criterios hermenéuticos: a) la plenitud normativa de la excepción científica, de manera que la misma no podría ser objeto ni de interpretaciones restrictivas ni tampoco ampliatorias; b) la variedad y amplitud de los fines científicos que podrían acogerse a la excepción; y c) el reconocimiento de un poder discrecional de los Gobiernos Contratantes para denegar y condicionar los permisos de pesca de ballena con fines científicos, pero no en cambio para conceder dichos permisos. Efectivamente, la Corte enfatiza que la potestad de los Gobiernos de otorgar autorizaciones "para matar, capturar y tratar ballenas" se encuentra sujeta a la concurrencia del supuesto de hecho previsto en la misma norma: "a efectos de investigación científica" *("for purposes of scientific research")*. El escrutinio judicial se limita pues a determinar si el programa implica objetivos de investigación científica y si los métodos empleados resultan razonables en relación con tales objetivos, pero sin incidir en la mayor o menor calidad de la investigación llevada a cabo por las instituciones japonesas.

Conforme a tales planteamientos, la Corte examina la razonabilidad del diseño y la ejecución del programa JARPA II de cara a obtener los objetivos de investigación. En tal sentido, si bien se considera que la decisión de usar métodos letales no resulta por sí sola irrazonable, sin embargo, se estima que las mayores previsiones de capturas y la inclusión de nuevas especies de ballenas, con respecto al anterior programa JARPA, no están debidamente justificadas, por lo que han de considerarse no razonables en relación con los objetivos de investigación científica perseguidos. Para la Corte van a tener especial significado los datos siguientes: a) la coincidencia entre los objetivos de ambos programas de investigación sucedidos en el tiempo, en contraste con la ampliación de capturas prevista en el segundo de ellos; b) el tamaño demasiado pequeño de algunas ballenas susceptibles de pesca para proporcionar la información perseguida conforme a los datos del propio programa; y c) la falta de transparencia del proceso seguido para determinar el tamaño de las muestras de acuerdo con el criterio de todos los expertos presentados por las partes. Adicionalmente, se pone de relieve la escasa atención prestada a la posibilidad de usar más ampliamente métodos de investigación no letales para obtener los objetivos de JARPA II, estimándose que "consideraciones financieras, más que criterios estrictamente científicos, jugaron un papel en el diseño del programa".

Los problemas anteriores se advierten también por la Corte en la ejecución del programa JARPA II, al constatar la existencia de notables diferencias entre las capturas previstas y las practicadas sin que ello haya determinado la revisión o adaptación de los objetivos o de los métodos del programa. Otros aspectos que llevan a la misma Corte a dudar de las finalidades de investigación científica del programa son las relativas a su indeterminación temporal o a la falta de una significativa cooperación con otros proyectos de investigación relacionados.

En definitiva, si bien la Corte considera que JARPA II incluye actividades que genéricamente pueden caracterizarse como investigación científica, la evidencia no le permite establecer que el diseño y la ejecución del programa sean razonables de cara a obtener los objetivos previstos. Así, la Corte concluye que los permisos otorgados por Japón "para matar, capturar y tratar ballenas" no lo son "a efectos de investigación científica" conforme al artículo VIII.1 del Convenio sobre Pesca de la Ballena. Todo lo cual lleva a estimar la demanda de Australia condenando a Japón a "revocar cualquier autorización, permiso o licencia en vigor para matar, capturar y tratar ballenas en relación con JARPA II y a abstenerse de otorgar cualquier otro permiso al amparo del artículo VIII. I del Convenio en ejecución de ese programa".

Conviene en todo caso notar que este importante caso cuenta con un significativo conjunto de votos particulares, al haber sido adoptado en la mayor parte sus decisiones por mayoría de 12 votos frente a 4. De manera que las tensiones económicas, políticas y sociales que subyacen en las decisiones relativas a la pesca de la ballena se reflejan también en las argumentaciones jurídicas. Por otra parte, algunos países de gran tradición ballenera rechazan la aplicación de la moratoria establecida por la Comisión Ballenera Internacional, constatándose así, por esta misma, en el año 2013 capturas de Noruega (594 ballenas) e Islandia (169 ballenas). Parece pues que siempre habrá un capitán Acab persiguiendo a Moby Dick.

3. LAS MODERNAS VÍAS DE LIBERALIZACIÓN AMBIENTAL

En los estudios de los últimos ejercicios, abundaban las referencias al descenso e incluso a la falta de actuaciones ambientales, particularmente bajo la óptica normativa, quizá como consecuencia de la crisis económica. Este año, sin embargo, con la perspectiva de cercanos procesos electorales, encontramos diversas manifestaciones constatando la renovación legislativa puesta en marcha (Aragón), actividad que merece la calificación de "intensa" (Castilla y León), de "giro copernicano" (Comunidad Valenciana),

de "prolífica" (Extremadura) o de "importante" (Islas Baleares). Pero tales valoraciones concurren con la simultánea puesta de manifiesto del adelgazamiento normativo en materia ambiental (Unión Europea), que se califica de "minimalismo legislativo" en alguna experiencia comparada (Portugal), formulándose también críticas ante determinadas experiencias caracterizadas por la falta de aprobación de "normas relevantes" (Madrid), el contexto político de "continuismo y transitoriedad" (Murcia) o "la habitual situación de estancamiento político-legislativo" (Navarra).

Estas aparentes contradicciones quizá podrían en buena medida explicarse por la idea desreguladora que parece haber pasado a vertebrar la mayor parte de las políticas ambientales. La liberalización propugna un profundo cambio en el diseño jurídico de las intervenciones administrativas en relación a la libertad de empresa, reclamando la desaparición, disminución o sustitución de las mismas, al objeto de que únicamente se mantengan las intervenciones justificadas en estrictas razones de interés público y con un alcance en todo caso previsible. Tal planteamiento conduce a la abstención normativa, a veces manifestada en derogaciones, pero simultáneamente también al establecimiento de nuevas modalidades de intervención administrativa, en ocasiones tan complejas como las que se pretende evitar o sustituir.

La tendencia desreguladora convive con amplias corrientes reguladoras. Así puede apreciarse en regímenes variados, como los correspondientes a las declaraciones responsables o las comunicaciones previas que han de sustituir a las licencias, las normas técnicas de origen privado que reemplazan a las homologaciones administrativas, o los bancos de biodiversidad y otras formas de custodia del territorio previstas como alternativa a los tradicionales métodos policiales de conservación de la naturaleza. Hay pues regulaciones de contenido desregulador y regulaciones que ordenan la misma desregulación. Veamos algunos ejemplos en el ejercicio que nos ocupa.

En el ámbito de la Unión Europea, el grupo *Avossetta*, integrado por ilustres ius-ambientalistas, ha denunciado la decisión de la nueva Comisión Juncker (diciembre 2014) de retirar propuestas normativas sobre aspectos ambientales que carecían de consenso entre los Estados miembros. Así han caído importantes iniciativas en materia de residuos o contaminación atmosférica, cuya recuperación resulta problemática debido al práctico monopolio de la iniciativa legislativa por parte de la Comisión. Produce asombro, cuando no indignación, que todo se haya hecho bajo el lema de la *better regulation*, que parece convertirse en una fórmula *passe-partout* de la que puede hacerse uso en cualquier circunstancia, incluso postergando de

manera flagrante, como sucede en estos casos, la esencial compatibilidad entre el desarrollo sostenible y el mercado interior establecida en el Tratado de Lisboa (2009).

Uno de los pocos proyectos que se ha salvado de la piqueta Juncker ha sido el relativo a la regulación del uso de las bolsas de plástico. Y ello gracias al plante del Consejo de Ministros de Medio Ambiente, que consideraba indispensable la intervención de las instituciones de la Unión Europea. Tal intervención se justifica ciertamente, entre otras razones sustantivas, por la acumulación de residuos de plásticos en los océanos Atlántico y Pacífico formando los llamados "nuevos continentes", que constituyen un problema mundial de primera magnitud. Bajo la óptica competencial, la intervención comunitaria viene amparada tanto por la notable diversidad de las situaciones de partida en los Estados miembros (desde países cuyos nacionales emplean una media de 4 bolsas anuales hasta los que alcanzan medias de 460 bolsas de plástico por año), como por la variedad de regulaciones existente en los mismos (desde la prohibición absoluta a las medidas de educación del consumidor, pasando por remedios fiscales y otras medidas). En consecuencia, parece lógico que se haya optado por establecer límites al consumo de un producto tan nocivo para el medio ambiente. Así, conforme al proyecto de Directiva, el consumo anual de bolsas de plástico ligeras por persona no podrá pasar de 90 en el año 2020 ni de 40 en 2026 (Posición del Consejo publicada en DOCE C 101, de 26 marzo 2015).

En el ámbito estatal, puede observarse el paulatino proceso de desregulación relativo a la licencia municipal de apertura, que ha dejado de funcionar como mecanismo general de comprobación de "las condiciones de tranquilidad, seguridad y salubridad" de todo tipo de establecimientos mercantiles e industriales, según la ya superada fórmula del artículo 22 del Reglamento de Servicios de 1955. Como es sabido, la Ley de Liberalización Comercial 12/2012 excluyó directamente de la necesidad de licencia de apertura los establecimientos comerciales minoristas y de servicios de hasta 300 m^2, superficie después ampliada nada menos que a 750 m^2 (por Ley 20/2013). Con esas reformas, la licencia de apertura abandonó su ámbito propio, que eran los establecimientos pequeños, sin que de cara a los grandes establecimientos tenga mucho que hacer al concurrir generalmente con técnicas de intervención administrativa más sofisticadas, como la evaluación de impacto ambiental o la autorización ambiental integrada.

De cualquier manera, las citadas regulaciones estatales podían considerarse referidas a la licencia de apertura genérica, sin llegar a afectar a la licencia de actividades clasificadas establecida en el Reglamento de Ac-

tividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas de 1961 y en las modernas leyes ambientales de las Comunidades Autónomas que siguen este modelo reglamentario. Sin embargo, las últimas regulaciones autonómicas (las llamadas leyes de protección y/o prevención ambiental de Aragón, Castilla y León y Comunidad Valenciana) ponen de relieve que también la licencia ambiental de actividades clasificadas queda sustituida por los mecanismos de la declaración responsable o la comunicación previa, conforme a lo que se califica como el "remedio taumatúrgico contra la crisis" al analizar una experiencia considerada regresiva (Galicia).

Resultan desconcertantes estos planteamientos, tan simplistas como las propias regulaciones ante las que tratan de reaccionar. Pues si era ciertamente innecesario y abusivo que la mera transmisión de titularidad de un comercio se sujetara a licencia de apertura, no es menos criticable suponer que ningún establecimiento de menos de 750 m^2 de superficie planteará problemas ambientales. La preeminencia que hemos de dar a las cuestiones ambientales de escala mundial no puede entrañar el desconocimiento de las pequeñas cuestiones ambientales que no siempre pueden ser solucionadas adecuadamente por los tradicionales mecanismos civiles ligados a las relaciones de vecindad.

Por añadidura, bajo una óptica técnico-jurídica no puede ignorarse el importante significado atribuido a las técnicas del Reglamento de Actividades de 1961 por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que considera buena parte de sus contenidos como normas materialmente básicas (SSTS de 1 abril y 19 junio 2004). Esa jurisprudencia ha evolucionado tras la peculiar derogación del citado Reglamento, que en la Ley de Contaminación Atmosférica de 2007 se condicionó a su desplazamiento por las Comunidades Autónomas. Así, el Tribunal Supremo admite ya que la legislación autonómica pueda desarrollar, con técnicas propias, las normas básicas del reglamento estatal preconstitucional, aunque exigiendo en todo caso respeto de los niveles de protección establecidos en las citadas normas básicas (SSTS de 28 enero 2009, 25 febrero 2010 y 12 febrero 2012). Es decir, que el Reglamento de Actividades Clasificadas todavía puede ser considerado vigente en cuanto impone unos niveles mínimos de protección ambiental que pudiera entenderse no han sido respetados en la citada legislación autonómica desreguladora.

4. LA DIFÍCIL RELACIÓN ENTRE TURISMO Y MEDIO AMBIENTE

El turismo de masas fue una de las recetas del Plan de Estabilización de 1959 para favorecer el crecimiento del país. Durante mucho tiempo el binomio sol y playa constituyó una fórmula con éxito en el plano estricta-

mente económico, de manera que no parecía necesario buscar otros atractivos turísticos. Antes al contrario, la idea de que el turismo era totalmente indiferente a valores como la cultura o la naturaleza llegó a estar ampliamente extendida.

Ese tipo de turismo se consolidó gracias a un creciente proceso de intervención administrativa liderado por el Ministerio de Información y Turismo, que sirvió para potenciar el crecimiento desenfrenado en algunos lugares. Hubo una perfecta conjunción del interés público con el desarrollo del sector. Mejor sería incluso decir que el mismo desarrollo turístico se convirtió en un interés público preferente, protegido por las técnicas organizativas, legitimadoras y financieras típicas de la intervención administrativa.

Las Comunidades Autónomas recibieron plácidamente el anterior legado al resultar beneficiarias de las competencias exclusivas sobre el turismo. Así, inicialmente su atención legislativa quedó circunscrita al establecimiento del régimen sancionador en la materia conforme a las exigencias del principio de legalidad. En lo demás, observaron una perfecta continuidad con los planteamientos heredados.

La renovación del régimen del sector se impulsó como consecuencia de la gran crisis turística de 1988-1990 que derivó principalmente de la aparición de nuevos destinos en el Mediterráneo. Los elevados precios que había alcanzado en nuestro país el tradicional turismo de sol y playa, no justificados por una mejora de los servicios, determinaron efectivamente el surgimiento de mercados alternativos muy competitivos. El sector turístico tenía que reinventarse si quería sobrevivir. Así, nuevos planteamientos se plasmaron en el llamado Plan Futures, "Plan Marco de Competitividad del Turismo Español (1990-1995)", en el que se optó por potenciar la calidad turística mediante la protección del medio ambiente y del patrimonio cultural:

> "El desarrollo turístico debe contemplar la conservación y mejora de los entornos naturales y culturales, tanto por ser ello una exigencia social como porque suponen el recurso básico del turismo".

La falta de carácter vinculante del anterior documento estatal no fue obstáculo para la entusiasta adhesión a sus valores por parte de las Comunidades Autónomas. La Ley de País Vasco 6/1994, de Ordenación del Turismo, todavía vigente con diversas modificaciones, fue la primera en asumir tales planteamientos inaugurando un nuevo modelo normativo en la materia. Se llevó así a cabo la primera regulación general del turismo, comprensiva de diversas empresas, el estatuto de los usuarios, las profesio-

nes vinculadas y los mecanismos públicos de planificación, promoción y disciplina del sector. Y dentro de ese diseño unitario de la política turística, en el artículo 3 de la Ley vasca, se estableció como primer objetivo:

> "Ordenación de la oferta turística mediante la corrección de las deficiencias de infraestructura, la elevación de la calidad y la armonización de los servicios, instalaciones y equipos turísticos con el desarrollo de la infraestructura territorial y la conservación del medio ambiente".

A partir de entonces, los legisladores autonómicos asumieron ampliamente el objetivo de conciliar el desarrollo del sector con la conservación del medio ambiente. Dicho objetivo pasó a impregnar la regulación relativa a los usuarios o la planificación turística. Surgieron figuras como las "áreas turísticas saturadas", que permitían prohibir la instalación de nuevas empresas o establecimientos turísticos. En todo tipo de mensajes políticos, la calidad ambiental pasó a conformarse como un elemento indisociablemente unido al turismo, considerándose el patrimonio natural y cultural como esencial recurso turístico.

La decidida opción por el desarrollo sostenible, llevó, en Baleares y Canarias, a prever técnicas limitadoras de la capacidad de crecimiento del sector, empleando complejos criterios de densidad, como la limitación del número de puestos (o lechos) turísticos por unidad de superficie. Las modalidades alternativas de turismo, especialmente las de tipo rural y cultural, pasaron a centrar una buena parte de la atención pública.

Sin embargo, la crisis del turismo había sido una crisis económica, no cultural ni mucho menos ética. Una crisis derivada especialmente, como ya se ha señalado, del notable incremento de los destinos turísticos internacionales, de forma que, al disminuir estos de la mano de la inseguridad generada por los fundamentalismos religiosos y los conflictos nacionalistas y sociales, dicha crisis terminó por desaparecer, o disminuir, o transformarse. Y poco a poco el sector ha vuelto a las andanzas –que quizá nunca había abandonado completamente– del turismo de masas.

Ciertamente, la legislación y la planificación del sector siguen persistiendo en las ideas de contención de los fenómenos masivos y en la necesidad de reorientarlos conforme a valores culturales y ambientales. Sin embargo, el modelo de la buena ordenación territorial que integraba el turismo "se ha ido desdibujando desde hace algunos años", como se pone de relieve en uno de los estudios (Islas Baleares). El urbanismo turístico parece seguir siendo uno de los pocos ámbitos productivos con poten-

cialidad para hacernos salir de la actual crisis económica general. Lo hemos visto manifestarse en proyectos faraónicos de ciudades privadas del ocio, y también en hoteles y urbanizaciones ilegales cuyo derribo resulta finalmente difícil de afrontar. Quizá no tenemos remedio y nuestro sino colectivo sea la vulgaridad, como parece demostrar el auge de variadas fiestas populares que, girando en torno a alguna manifestación de brutalidad, parecen hacer las delicias del turismo zafio que, en consecuencia, terminamos mereciéndonos.

5. EL NUEVO RÉGIMEN DE LOS PARQUES NACIONALES

La Ley de Parques Nacionales, Ley 30/2014, de 3 de diciembre, es la séptima regulación general en la materia. Las cuatro primeras leyes (de 1916, 1954, 1975 y 1989) estuvieron orientadas a definir el modelo de intervención pública en este ámbito, respondiendo a la lógica evolutiva de los ordenamientos jurídicos. En cambio, las posteriores regulaciones generales (de 1997 y 2007) proceden más bien del enfrentamiento entre poderes territoriales por las competencias sobre parques nacionales.

El contenido material de la Ley de 2014 se sitúa en línea de continuidad con el modelo conservacionista establecido en 1989, que no fue básicamente alterado en las posteriores reformas de 1997 y 2007. El nuevo texto legal opta, así, por repetir ampliamente contenidos normativos que se encuentran vigentes. Se trata de una conducta del ejecutivo muy extendida en la actualidad: en vez de someter al parlamento sólo las novedades que se quiere introducir en una ley, se incluyen también las partes de la misma que no se piensa reformar. El riesgo estriba: a) en el incremento de la posibilidad de que los textos que se pretendía conservar sean alterados a lo largo del procedimiento legislativo; y b) en la apertura, nuevamente, de plazos para el recurso de inconstitucionalidad contra dichas normas. Adicionalmente cabe señalar que, en todo caso, el mantenimiento de las regulaciones a lo largo del tiempo proporciona seguridad jurídica y facilita la aplicación de las normas.

Aquí vamos a dar cuenta de las novedades que parecen más relevantes en la Ley de Parques Nacionales de 2014, siguiendo las pautas más destacadas del dictamen del Consejo de Estado (1367/2013) que, aun referidas al anteproyecto, son también aplicables al prácticamente invariable texto final de la ley:

a) Cabe comenzar destacando la inclusión de una *cláusula indemnizatoria* por las privaciones y limitaciones que pudieran experimentarse "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" (artículo 7.5). Se trata de una auténtica novedad, aunque su alcance, siguiendo el criterio del Consejo de Estado, queda expresamente condicionado a lo establecido en las leyes generales reguladoras de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas. No parece pues que se altere el sistema general en la materia, que cuenta con respaldo en la propia Constitución (artículo 106.2); más bien lo que hace el legislador de parques nacionales es tratar de identificar los supuestos típicos o usuales de situaciones indemnizatorias en la estela ya tradicional de la legislación urbanística (actualmente, artículo 35 del Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2008-2013).

Es lógico que el legislador se preocupe por las aplicaciones de la teoría indemnizatoria en su ámbito. En el que nos ocupa, cabe destacar los intentos de diversas leyes autonómicas a fin de fijar el alcance de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones, identificando las ablaciones de los derechos patrimoniales derivadas del régimen de los espacios naturales protegidos. En las leyes de reclasificación de diferentes parques nacionales dictadas entre 1978 y 1982, se preveía incluso la indemnización por las limitaciones a la propiedad privada en relación con los usos permitidos en el suelo no urbanizable. En todos estos supuestos el objetivo consistía en establecer una fórmula legal que aplicara el régimen general de responsabilidad patrimonial de la Administración pública. Pero ciertamente las cláusulas legales al respecto no resultaron coincidentes; de ahí la conveniencia de que el problema fuera asumido en la legislación básica del Estado.

b) Otra novedad se encuentra en el *procedimiento de declaración* de los parques nacionales, que experimenta cambios tendentes a lograr un mejor ajuste entre el Estado y las Comunidades Autónomas afectadas (artículo 8). Sin perjuicio de conservar la competencia de las Cortes Generales para la declaración de los parques nacionales, se mantiene el carácter compartido de dicha competencia al imponerse la concurrencia de voluntades de ambas instancias de poder territorial. Ahora bien, mientras anteriormente la iniciativa podía partir de cualquiera de esas instancias y se imponía en todo caso la intervención del parlamento autonómico, en la Ley 30/2014 la iniciativa ha de ser necesariamente conjunta y ya no se exige la preceptiva intervención del parlamento autonómico, remitiendo a las Comunidades Autónomas la determinación del órgano competente. Finalmente, el interlocutor estatal, que en el anteproyecto era el ministro de Medio Am-

biente, ha pasado a ser el Consejo de Ministros, siguiendo las observaciones del Consejo de Estado.

c) En línea con las anteriores referencias al constante proceso de reforma de nuestras leyes, no puede dejar de llamarse la atención sobre el régimen establecido en la Ley de Parques Nacionales de 2014 para la *declaración del estado de emergencia por catástrofe ambiental* (artículo 13). La misma materia acababa de ser regulada con alcance general por la Ley del Parque Nacional de Guadarrama de 2013, que modificó a tal fin la entonces vigente Ley de la Red de Parques Nacionales de 2007 (artículo 7 bis). Pues bien, un año después ya se ha considerado preciso modificar el contenido de dicha regulación en diferentes aspectos, algunos de ellos auspiciados por el Consejo de Estado, como la definición legal de lo que se entiende por emergencia o la atribución de la competencia de declaración y cese del estado de emergencia al ministro de Medio Ambiente, en lugar de al presidente del organismo autónomo Parques Nacionales.

d) Por añadidura, el supuesto del estado de emergencia se completa ahora en la Ley con la *intervención de la Administración del Estado en caso de conservación desfavorable* del parque nacional (artículo 22). Concretamente, al objeto de "evitar daños irreparables en los sistemas naturales que motivaron la declaración del parque nacional", se le permite adoptar "aquellas medidas y acciones indispensables" para asegurar la conservación del espacio. No se identifica el órgano competente, aunque, una vez más conforme al dictamen del Consejo de Estado, el ejercicio de esta competencia estatal se subordina al requerimiento previo a la Comunidad Autónoma para que adopte las medidas y acciones pertinentes.

e) También constituyen novedad las *comisiones de coordinación* previstas en los parques nacionales cuando comprenden territorio de varias Comunidades Autónomas (artículo 26). Dado que pudieran recordar a las comisiones mixtas de gestión creadas en 1997 y declaradas inconstitucionales en 2004, en el texto definitivo de la Ley, de conformidad también con el dictamen del Consejo de Estado, se ha precisado que en ningún caso la gestión del parque nacional podrá asumirse por la respectiva comisión de coordinación. La fórmula guarda sus complejidades, ya que estos órganos de composición paritaria entre el Estado y las Comunidades Autónomas se constituyen "al objeto de integrar la actividad de gestión de cada una de las Comunidades Autónomas", pero "sin que pueda ser asumida la gestión del parque". Habrá que entender, pues, que se les encomienda la coordinación de la gestión, pero no la misma gestión de los parques nacionales.

En definitiva, parece que en la Ley de Parques Nacionales de 2014 terminan destacando las novedades de contenido predominantemente competencial, configurándose así dicha ley como un hito más dentro de la pugna iniciada en 1989 entre el Estado y las Comunidades Autónomas en esta materia.