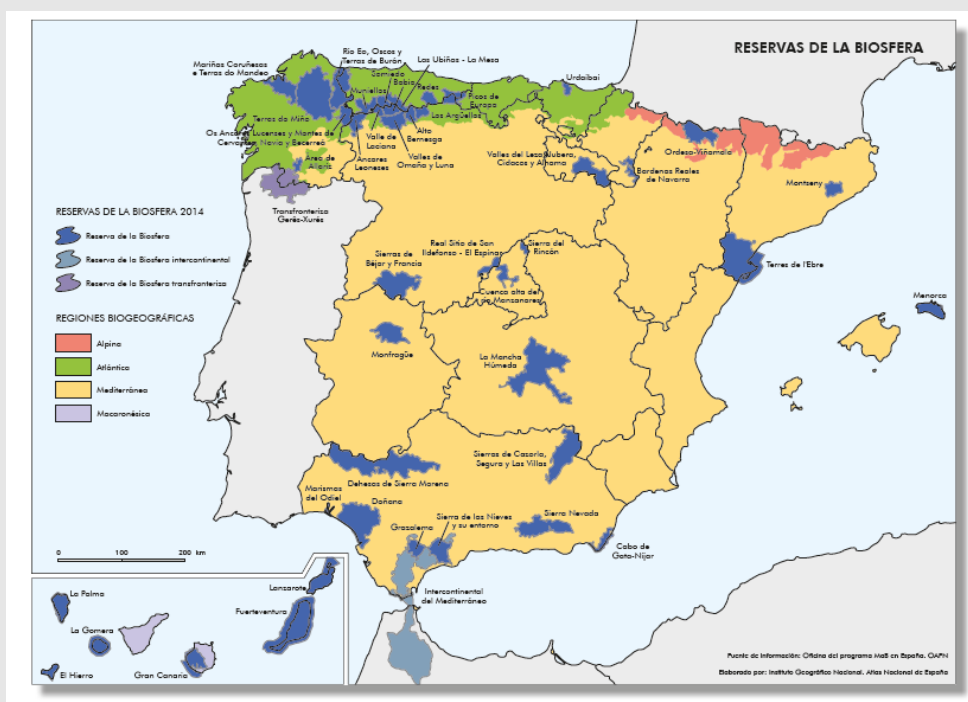




# ESTUDIO SOBRE LA LEGISLACIÓN ACTUAL REFERENTE A LAS RESERVAS DE LA BIOSFERA ESPAÑOLAS E IBEROAMERICANAS (I)



## ESTUDIO COMPARATIVO DE LA SITUACIÓN JURÍDICA DE LAS RRBB ESPAÑOLAS EN LA NORMATIVA OFICIAL DE CADA COMUNIDAD AUTÓNOMA EN EL QUE SE DESTAQUE CUÁLES SON LAS DEFICIENCIAS MÁS IMPORTANTES EN CADA CASO

**René Javier SANTAMARÍA ARINAS**

Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de La Rioja y miembro del Consejo Científico del Comité Español del Programa *Man and Biosphere* de la UNESCO

Logroño, 25 de noviembre de 2015

# ÍNDICE

## PRESENTACIÓN.

### I. CONSIDERACIONES PREVIAS.

- I.1. Aproximación al marco normativo de referencia.
- I.2. Acotaciones metodológicas.

### II. REVISIÓN DE LA LEGISLACIÓN REFERENTE A LAS RESERVAS DE LA BIOSFERA DE TODAS LA CC.AA.

- II.1. País vasco.
  - II.1.1. Antecedentes y normativa vigente.
  - II.1.2. Valoración crítica.
- II.2. Andalucía
  - II.2.1. Antecedentes y normativa vigente.
  - II.2.2. Valoración crítica.
- II.3. Aragón
  - II.3.1. Antecedentes y normativa vigente.
  - II.3.2. Valoración crítica.
- II.4. La Rioja
  - II.4.1. Antecedentes y normativa vigente.
  - II.4.2. Valoración crítica.
- II.5. Extremadura
  - II.5.1. Antecedentes y normativa vigente.
  - II.5.2. Valoración crítica.
- II.6. Castilla-La Mancha
  - II.6.1. Antecedentes y normativa vigente.
  - II.6.2. Valoración crítica.
- II.7. Canarias
  - II.7.1. Antecedentes y normativa vigente.
  - II.7.2. Valoración crítica.
- II.8. Asturias
  - II.8.1. Antecedentes y normativa vigente.
  - II.8.2. Valoración crítica.
- II.9. Madrid
  - II.9.1. Antecedentes y normativa vigente.
  - II.9.2. Valoración crítica.
- II.10. Castilla y León
  - II.10.1. Antecedentes y normativa vigente.
  - II.10.2. Valoración crítica.
- II.11. Islas Baleares
  - II.11.1. Antecedentes y normativa vigente.
  - II.11.2. Valoración crítica.
- II.12. Cataluña
  - II.12.1. Antecedentes y normativa vigente.
  - II.12.2. Valoración crítica.
- II.13. Galicia
  - II.13.1. Antecedentes y normativa vigente.
  - II.13.2. Valoración crítica.
- II.14. Navarra
  - II.14.1. Antecedentes y normativa vigente.
  - II.14.2. Valoración crítica.
- II.15. Cantabria
  - II.15.1. Antecedentes y normativa vigente.
  - II.15.2. Valoración crítica.

### III. CONCLUSIONES GENERALES.

### BIBLIOGRAFÍA

## PRESENTACIÓN

Este informe se elabora en ejecución del contrato suscrito el 28 de mayo de 2015 entre el Organismo Autónomo Parques Nacionales (OAPN) y la Fundación General de la Universidad de La Rioja, con número de referencia OTCA150528, de acuerdo a lo estipulado en el artículo 83 de la LOU y los Estatutos de la Universidad de La Rioja. Dicho contrato tiene por objeto la realización de dos estudios jurídicos sobre la legislación relativa a las reservas de la biosfera españolas e iberoamericanas. El primero de dichos encargos, que es el que se presenta por separado en este documento, consiste en el “*Estudio comparativo de la situación jurídica de las RRBB españolas en la normativa oficial de cada Comunidad Autónoma en el que se destaque cuáles son las deficiencias más importantes en cada caso*”.

El trabajo se ha llevado a cabo bajo la dirección del investigador principal René Javier Santamaría Arinas, Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de La Rioja y miembro del Consejo Científico del Comité Español del Programa *Man and Biosphere* de la UNESCO, por un equipo de juristas también integrado por Antonio Fanlo Loras, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de La Rioja y David San Martín Segura, Profesor Asociado de Derecho Administrativo de la Universidad de La Rioja.

El investigador principal quiere hacer constar su más sincero agradecimiento a la Secretaría del Comité Español de Programa MaB de la UNESCO y, en particular, a Francisco Cantos y a Antonia Agama, por el apoyo recibido para la elaboración de este informe. Y también que la imagen que ilustra la portada se ha recogido de la publicación *Reservas de la Biosfera españolas. Información básica. Año 2014*, [http://rerb.oapn.es/images/PDF\\_publicaciones/Catalogo%20ReservasBiosfera2014\\_completo\\_low.pdf](http://rerb.oapn.es/images/PDF_publicaciones/Catalogo%20ReservasBiosfera2014_completo_low.pdf); una imagen que por el momento no se encuentra actualizada pues omite las dos nuevas reservas de la biosfera declaradas en 2015 (Macizo de Anaga y Meseta Ibérica).

## I. CONSIDERACIONES PREVIAS

### I.1. Aproximación al marco normativo de referencia

Un estudio de la legislación autonómica en materia de reservas de la biosfera tiene necesariamente que tomar como referencia el marco previo resultante de la integración de fuentes de dos procedencias distintas pero complementarias:

- De un lado, y como fuentes primarias, los documentos del Programa *Man and Biosphere* de la UNESCO. Se trata, por supuesto, del *Marco Estatutario de la Red Mundial de Reservas de Biosfera* (ME, en adelante) que fue aprobado por la Resolución 28 C/2.4 de la Conferencia General de la UNESCO en noviembre de 1995. En esa misma Resolución se aprobó también de forma separada la denominada *Estrategia de Sevilla para las Reservas de la Biosfera*, un documento que supuso una importante renovación de los fines del Programa MaB. Y, en ese contexto, el Consejo Internacional de Coordinación (CIC) aprobó el *Plan de Acción de Madrid para las Reservas de Biosfera 2008-2013* (PAM); todavía vigente a la espera de que culminen los trabajos que se llevan a cabo para la aprobación del nuevo Plan de Acción 2016-2025 que se prevé adoptar el próximo año en Lima (Perú).

- Y de otro lado, la normativa estatal que incorpora aquellos compromisos. En este frente, la *Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de patrimonio natural y de la biodiversidad* (LPNB), es la primera norma estatal con rango de ley que tiene en cuenta la existencia de reservas de la biosfera (artículos 3.31, 65, 66 y 67 de LPNB<sup>1</sup>). Jerárquicamente subordinado a ella se sitúa el *Real Decreto 342/2007, de 9 de marzo, por el que se regula el desarrollo de las funciones del Programa MaB, así como el Comité Español del citado programa, en el organismo autónomo Parques Nacionales* (RDMaB<sup>2</sup>). Como complemento de todo ello rige todavía el *Plan de Acción de Montseny de la Red de Reservas de Biosfera españolas 2009-2013* (PAMO), que se dio por definitivamente aprobado por el Comité Español del Programa MaB en su sesión de 8 de marzo de 2010.

Por las razones que se irán viendo, conviene reparar ya en que este último documento no tiene naturaleza normativa ni tampoco, en rigor, carácter básico. Aún así, se entiende que su contenido no puede dejar de vincular, al menos, a las entidades representadas en el Comité MaB que lo aprobó. Es importante advertirlo a los efectos de este trabajo porque precisamente en el PAMO se habían identificado ciertos retos normativos todavía pendientes tanto a escala estatal como autonómica.

El conjunto normativo resultante ha sido analizado en profundidad en un trabajo anterior en el que se ha señalado que “lo que cabe esperar del desarrollo normativo de las bases estatales no es tanto completar los perfiles de una figura que están suficientemente claros sino habilitar los mecanismos jurídicos necesarios para facilitar

---

<sup>1</sup> Desestimando el recurso de inconstitucionalidad en su día interpuesto por la Junta de Castilla y León, la STC 69/2013, de 14 de marzo, ha establecido que el artículo 66.2 LPNB, que se refiere a la composición y funciones del Comité Español del Programa MaB, es conforme con el orden constitucional de competencias “siempre que se entienda en los términos establecidos en el fundamento jurídico 7”.

<sup>2</sup> Luego modificado por el Real Decreto 387/2013, de 31 de mayo.

la adecuada gestión -que, en principio, es de exclusiva competencia autonómica- de cada reserva de la biosfera” (SANTAMARIA ARINAS, 2013, 32).

El escenario allí descrito podría haberse visto alterado por los acontecimientos registrados en los últimos dos años. Ciertamente, por una parte, el CIC ha procedido a la declaración de nuevas reservas de la biosfera en territorio español. Y además el legislador estatal ha aprobado recientemente la Ley 33/2015, de 21 de septiembre, por la que se modifica la LPNB. Sin embargo, nada de esto es relevante para los propósitos de este estudio. Las nuevas reservas de la biosfera no se ubican en el territorio de las dos únicas Comunidades Autónomas que carecían de ellas (Comunidad Valenciana y Región de Murcia). Y la reforma de la LPNB, aunque cambia la numeración de tres de los preceptos que aquí importan (pasan a ser los artículos 68, 69 y 70 LPNB) y retoca su redacción en lo relativo a las funciones del Comité Español del Programa MaB y a la gama de espacios que pueden constituir zonas núcleo (SANTAMARÍA ARINAS, 2013, 38-40), en nada altera el marco básico susceptible de desarrollo normativo autonómico.

Así pues, incluso tras estos cambios, el panorama general sigue siendo el mismo. Es verdad que en el seno del Comité Español del Programa MaB se han realizado esfuerzos para tratar de “consensuar” términos y conceptos jurídicos como los llevados a cabo en la reunión conjunta de los Consejos Científico y de Gestores celebrada en Castellet en junio de 2013. Pero, al margen de la eficacia de los documentos allí acordados, siguen sin aparecer las “Directrices” específicas que habrían de constituir “el marco orientativo para la planificación y gestión” de las “áreas protegidas por instrumentos internacionales” que son las reservas de la biosfera [artículo 49.1.f) LPNB] y que “serán aprobadas mediante acuerdo de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente” (artículo 49.4 LPNB). En tanto estas previsiones legales (que subsisten en el ahora numerado como artículo 50 LPNB) se concretan, y en virtud de las “actuaciones” previstas en los puntos 10.2.1 y 10.2.2 del PAMO, las Comunidades Autónomas asumieron el compromiso de proceder, para el año 2013, al “desarrollo normativo autonómico, conforme a las exigencias del principio de ‘gestión participativa’, de las previsiones básicas del artículo 67 LPNB” tanto en lo relativo “al órgano de gestión propio de cada Reserva de la Biosfera” como en lo que atañe a “la incorporación de modalidades de participación ciudadana temprana, real y efectiva en los procedimientos de adopción o revisión de las estrategias, líneas de acción y programas de actuación de las Reservas de la Biosfera ya existentes”.

Dicho de otro modo más simple: las Comunidades Autónomas asumieron el compromiso de proceder, para un determinado plazo, al desarrollo normativo de las incompletas previsiones básicas sobre organización y planificación de la gestión de las reservas de la biosfera; una gestión que, por lo demás, ha de ser “integrada, participativa y sostenible” (artículo 3.31 LPNB).

## **I.2. Acotaciones metodológicas**

Este recordatorio resulta pertinente al afrontar el encargo de un estudio como éste que, de conformidad con sus específicas prescripciones técnicas, había de tener necesariamente el siguiente contenido:

1/ Revisión de la legislación referente a las reservas de la biosfera de todas la CC.AA.

2/ Análisis de la situación de cada reserva desde el punto de vista de la legislación vigente.

3/ Descripción de las principales deficiencias encontradas en cada reserva de la biosfera y propuesta de solución en cada caso.

4/ Conclusiones generales.

En cumplimiento de la prescripción primera, se ha procedido a la identificación exhaustiva de las normas dictadas por todas las Comunidades Autónomas que, excepto Murcia y Comunidad valenciana, deberían contener previsiones específicas sobre organización y planificación de la gestión de las reservas de la biosfera. Cabe resaltar la dificultad que ha entrañado esta elemental tarea debido a la dispersión de las fuentes documentales a las que es necesario acudir para poder acceder a los textos oficialmente publicados así como a la ausencia de recopilaciones y de estudios previos del conjunto que hubieran permitido conformarse con una mera actualización de los resultados provisionales en ellos alcanzados.

Una vez identificadas, todas esas normas autonómicas han sido objeto de selección y análisis con criterios jurídicos rigurosos. En cumplimiento de la prescripción segunda, se ha considerado oportuno no descartar las normas autonómicas puramente descriptivas (entendiendo por tales aquéllas que se limitan a recoger la existencia de reservas de la biosfera con aportaciones puramente fácticas) sino que se ha optado por reseñarlas al menos para que queden debidamente documentadas. Pero el análisis, como es lógico, se ha centrado en las que ofrecen un contenido regulador propio. Dentro de éstas, figuran, por supuesto, las normas directamente aplicables a las reservas de la biosfera ya declaradas en cada territorio aunque, como se podrá comprobar, hay situaciones que carecen de regulación autonómica propiamente dicha pero no, necesariamente, de toda regulación cuando se rigen por normativa provincial o local que, pese a su interés, aquí no será posible considerar en detalle. Por lo demás, la abundante documentación laboriosamente recopilada muestra que las aportaciones autonómicas también se ocupan, en ciertos casos, de las redes territoriales que a veces constituyen sus reservas de la biosfera e incluso de la figura en abstracto, con previsiones aplicables a las que puedan declararse en el futuro.

Con lo dicho se quiere poner también de manifiesto, y esto enlaza con las tareas evaluadoras señaladas en la prescripción tercera, que no es factible ni se pretende enjuiciar en este trabajo la gestión cotidiana de las reservas de la biosfera sino la regulación autonómica que la ordena. En efecto; conviene aclarar desde el principio que no existe una correlación mágica entre la existencia de regulación y los resultados de la gestión. Podría decirse, a lo sumo, que una buena regulación es condición necesaria pero no suficiente para asegurar una buena gestión. Centrada, pues, la atención en la calidad de la regulación (autonómica, en este caso), se entiende que el análisis requerido sólo puede referirse a “deficiencias” de técnica normativa. Y que, por consiguiente, esto acota a su vez el ámbito de las “propuestas de solución” también requeridas.

Resta añadir que la apreciación de las “principales” deficiencias de técnica normativa - y, correlativamente, de sus correspondientes propuestas de solución- tiene que fundarse en criterios rigurosos y en parámetros objetivos. En este sentido, el análisis crítico de la

normativa autonómica se va a ceñir aquí al grado de cumplimiento de los compromisos asumidos en virtud del PAMO que han quedado expuestos en el apartado anterior. Ciertamente, el volumen de la documentación recopilada es susceptible de valoración jurídica desde otros puntos de vista que, no obstante, requerirían disponer de tiempo y medios adicionales. Así sucede, por ejemplo, si lo que se quiere es valorar el grado en que la normativa autonómica atiende las exigencias básicas de que la gestión de las reservas de la biosfera sea “integrada, participativa y sostenible”; tarea ésta que, además, se enfrenta con la dificultad añadida que todavía supone dotar de contenido jurídico exigible a estos conceptos más allá del que se les haya podido atribuir en interpretaciones que por el momento no dejan de ser construcciones doctrinales más o menos plausibles (SANTAMARÍA ARINAS, 2013, 50-54).

Un último apunte introductorio resulta aún necesario para explicar la forma en que se ha decidido presentar los resultados de la investigación. Así, tras este apartado inicial en el que se sientan las premisas metodológicas necesarias, la estructura del informe repasa la situación por Comunidades Autónomas que aparecen ordenadas a partir de un criterio cronológico, en función de la fecha en que fueron aprobando sus respectivas normas, cuando las hay. Se entiende que esta fórmula no sólo permite integrar mejor las valoraciones requeridas sino que además aporta elementos para comparar los antecedentes y la evolución de la normativa en vigor. Y como cada apartado autonómico se cierra con su correspondiente valoración crítica, las conclusiones generales, con las que se atiende la prescripción cuarta del encargo, se centran, finalmente, en aspectos comunes que también merecen atención para sugerir posibles mejoras en el conjunto de la regulación.

## II. REVISIÓN DE LA LEGISLACIÓN REFERENTE A LAS RESERVAS DE LA BIOSFERA DE TODAS LA CC.AA.

### II.1. PAÍS VASCO

#### II.1.1. Antecedentes y normativa vigente

En la Comunidad Autónoma del País Vasco existe una única Reserva de la Biosfera que es la de Urdaibai, declarada el 6 de diciembre de 1984.

Cuenta con regulación específica mediante una norma con rango de ley y esto es algo absolutamente excepcional, como se podrá comprobar, en el panorama autonómico comparado. Se trata de la *Ley 5/1989, de 6 de julio, de protección y ordenación de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai* (LRBU). Su exposición de motivos se abre recordando expresamente la designación por la UNESCO y pasa a justificar la regulación global que introduce en circunstancias fácticas como “la importante presión a que se halla sometida la cuenca de Urdaibai” y “la amplitud y complejidad del área”, donde destaca “la coexistencia de importantes núcleos urbanos como Gernika y Bermeo con otros de marcado carácter rural”. De ahí que su objeto sea “el establecimiento de un régimen jurídico especial” (artículo 1) para el “ámbito territorial” que se describe en su artículo 2 y que se delimita cartográficamente en su largo Anexo I. La relación inicial de los términos municipales afectados sería posteriormente modificada, “debido a procesos de desanexión”, por la Ley 15/1997, de 31 de octubre.

La LRBU opera inmediatamente una especie de zonificación al establecer las que denomina “áreas de especial protección” frente al resto del territorio que, a su vez, queda dividido a efectos jurídicos en terrenos clasificados como suelo no urbanizable a la entrada en vigor de la propia Ley y una tercera tipología que hay que deducir por descarte (artículo 3). La trascendencia jurídica de esta zonificación radica en que es en las áreas de especial protección en las que centra su atención la LRBU (cuyas previsiones prevalecerán sobre el planeamiento urbanístico) mientras que la ordenación de la segunda categoría queda remitida al PRUG y la de la tercera, en cambio, no. Las áreas de especial protección son cuatro y se delimitan cartográficamente también en el Anexo I de manera que los terrenos en ellas comprendidos “no podrán ser dedicados a utilidades que impliquen transformación de su destino o naturaleza o lesionen el valor específico que se pretende proteger” (artículo 3.3 LRBU). El “Área de la ría”, que es la primera de ellas, se define y subdivide en cinco zonas por el artículo 4. Del “Área del litoral” se ocupa el artículo 5, del “Área de encinares cantábricos”, el artículo 6 y del “Área de interés arqueológico”, el artículo 7 que remite para su identificación y clasificación a la relación del Anexo II. En preceptos correlativos se establecen los “usos permitidos” en cada una de ellas (artículos 8 a 11 LRBU) resultando común a las cuatro el “régimen de autorizaciones” autonómicas (artículo 12 LRBU) y el de “usos existentes” (que se toleran, con ciertas condiciones; artículo 13 LRBU).

Pero resulta que este régimen de usos “tendrá carácter provisional en tanto no entre en vigor el PRUG, el cual se acomodará a los objetivos” genéricos del artículo 1 LRBU y a los “límites genéricos” del artículo 3.3 LRBU. Lo dice el artículo 14 que además habilita expresamente al PRUG para ampliar los límites geográficos de estas áreas. Así pues, el PRUG acaba siendo la pieza clave en la zonificación y ordenación de usos del territorio de la RBU excepto en los terrenos que no tenían la consideración de suelo no



urbanizable en julio de 1989. El PRUG tendría que elaborarse en el plazo de un año a través de un procedimiento administrativo que incluye como trámites preceptivos la información pública, la audiencia a los Ayuntamientos y a la Diputación Foral de Bizkaia y el informe del Patronato antes de su aprobación definitiva por el Gobierno Vasco (artículo 15.1 LRBU). Se indica el contenido mínimo que el PRUG ha de incluir y se establece que “tendrá una vigencia indefinida, debiendo ser revisado al finalizar el plazo de diez años o antes, si fuera necesario” (artículo 15.2 LRBU). También se aclara que “prevalecerá sobre el planeamiento urbanístico” (artículo 15.3 LRBU). Pero el PRUG se completa con otro instrumento que es el Programa de Armonización y Desarrollo de Actividades Socioeconómicas de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai (PADAS). En aplicación de estas previsiones legales rige en la actualidad el *PRUG*, aprobado por Decreto 242/1993, de 2 de agosto, modificado por Decreto 27/2003, de 18 de febrero, y por Decreto 181/2003, de 22 de julio<sup>3</sup>. Y también el *PADAS*, aprobado por Decreto 258/1998, de 29 de septiembre<sup>4</sup>.

El resto de la regulación legal se ocupa de cuestiones diversas incluyendo las dos más controvertidas (previsiones relativas a los plazos para el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto y a la tipificación de infracción y sanciones) que, por razones competenciales, motivaron un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Nación que resultó íntegramente desestimado por la STC 156/1995, de 26 de octubre. Entre todas esas cuestiones interesan aquí las de carácter organizativo que se abren con la creación de un “Patronato” que queda “adscrito al órgano ambiental del Gobierno Vasco” (artículo 18.1 LRBU), que contemplan en su seno la existencia de una “Comisión Permanente” (artículo 19 LRBU) y que atribuyen la administración de la RBU a un Director-Conservador designado por el Patronato (artículo 20 LRBU). También se indican las fuentes potenciales de los ingresos propios de éste (artículo 21 LRBU).

La composición inicial del Patronato y la de su Comisión Permanente sería luego modificada también por la Ley 15/1997, de 31 de octubre. El texto resultante otorga en él representación al Parlamento Vasco (un miembro), a la Administración autonómica (cinco), a la Administración foral (tres), a los Ayuntamientos afectados (seis), a la Administración del Estado (uno), a la Universidad del País Vasco (uno), al Programa MaB (uno), a asociaciones ecologistas (uno), al sector agrícola-forestal (tres) y al Presidente del Consejo de Cooperación. La reforma de 1997 añadió que “la representación de los Ayuntamientos afectados, de las Asociaciones ecologistas y conservacionistas y del sector agrícola-forestal se articulará reglamentariamente” (artículo 18.1 bis LRBU). Por supuesto, se especifican las funciones del Patronato y entre ellas figuran algunas de especial relieve como, por ejemplo, la de “informar sobre los planes de ordenación urbana y cualquier otro plan sectorial o programa de actuación con influencia en el medio físico de la Reserva” [artículo 18.3.f) LRBU] o la de “informar sobre la realización de los actos de construcción y usos del suelo y el aprovechamiento de los recursos naturales que se pretendan realizar en las zonas de

---

<sup>3</sup> En este segundo caso, “para delimitar como área a Ordenar por el Planeamiento Urbanístico (OPU) el Barrio de Kanala, perteneciente a los términos municipales de Gautegiz Arteaga y Sukarrieta”.

<sup>4</sup> Y, con invocación de ambos, puede verse la Orden de 30 de junio de 2010, por la que se convocan, para 2010, ayudas para acuerdos de custodia del territorio para actividades de conservación, restauración e integración ambiental y paisajística en el ámbito del suelo no urbanizable e la RBU.

especial protección, así como los comprendidos en el resto de la Reserva cuando venga determinado por el PRUG”. Con el importante añadido de que, en este último caso, “si al evacuar los informes, las dos terceras partes de los miembros del Patronato mostraran su disconformidad con el proyecto presentado, el Presidente devolverá a su origen el mencionado proyecto para su reconsideración” [artículo 18.3.h) LRBU].

La regulación del Patronato se completaría con el *Decreto 313/1992, de 24 de noviembre, por el que se desarrolla la Ley de Urdaibai, sobre emisión de informes por el Patronato*; el *Decreto 446/1999, de 21 de diciembre, por el que se establecen las normas de elección y designación de las representaciones municipales en el Patronato de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai*; y el *Decreto 447/1999, de 21 de diciembre, por el que se establece el modo de designación y la vigencia de la representación en el Patronato de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai, de las asociaciones ecologistas y conservacionistas del ámbito de la Reserva de la Biosfera, con reconocido prestigio en el estudio y protección de la misma*.

Pero, con el tiempo, al inicial Patronato se han venido a sumar dos nuevos órganos que son el Consejo de Cooperación y el Servicio de la RBU. En efecto; el *Decreto 164/1995, de 14 de febrero*, crea el *Consejo de Cooperación* de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai. Se define como “órgano colaborador del Patronato y cauce de participación de las diferentes entidades representativas de sectores sociales, económicos y culturales que operan en el ámbito de la Reserva” y sería luego modificado por Decreto 197/1997, de 29 de agosto<sup>5</sup>. Más recientemente, el Decreto 196/2013, de 9 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial, crea, como órgano periférico de la Administración autonómica, el *Servicio* de la RBU con las funciones que le asigna su artículo 17 y que se concretan en “a) elaborar las ponencias técnicas y propuestas en los expedientes de autorización e informe de los actos de uso del suelo y construcción en el ámbito de la RBU, b) promover y controlar las acciones necesarias para el cumplimiento de las determinaciones previstas en la LRBU y su normativa de desarrollo, impulsando y coordinando la gestión de la misma, c) instruir los expedientes sancionadores incoados en el marco de la LRBU y d) proporcionar el apoyo técnico y la secretaría del Patronato y Consejo de Cooperación de la RBU”.

Por lo demás, hay que reconocer que la RBU se tiene en cuenta en diversas políticas sectoriales<sup>6</sup>. Y, sobre todo, está continuamente presente en los instrumentos de

---

<sup>5</sup> “Así, la presidencia, corresponderá ahora a un miembro del propio Consejo de Cooperación, cuando, en el texto modificado, la presidencia era titularidad del Director-Conservador de la Reserva, asumiendo, además, de esta forma el papel de vehículo de comunicación entre el Consejo de Cooperación y el Patronato de la Reserva. El presente Decreto de modificación incluye el procedimiento de elección y designación del presidente de este órgano. Así, se establece que será designado por el Presidente del Patronato, a propuesta de los 2/3 de los miembros del mismo Consejo de Cooperación. Por otro lado, en esta nueva asignación de funciones, corresponderán al Director-Conservador de la Reserva las funciones de impulsor de la actividad del mismo y su gestión administrativa, así como de informar de las directrices y la actualidad de la gestión de la Reserva. Por último, se introduce la figura del Secretario del Consejo de Cooperación, que será ejercido por el que ostente tal cargo en el Patronato de la Reserva, y en ausencia de aquél, el Director-Conservador”.

<sup>6</sup> Así, por ejemplo, además de referencias en materia de medidas agroambientales, el artículo 7.5 del Decreto 34/2003, de 18 de febrero, por el que se regula la valorización y posterior utilización de escorias procedentes de la fabricación de acero en hornos de arco eléctrico, en el ámbito de la Comunidad

ordenación del territorio desde que en las Directrices de Ordenación Territorial (DOT), aprobadas por Decreto 28/1997, de 11 de febrero, en la “Matriz para la ordenación del medio físico”, la RBU apareciera como “condicionante superpuesto”. Aunque en esta Comunidad Autónoma el desarrollo de las previsiones legales sobre ordenación del territorio ha avanzado relativamente mucho en los últimos años (AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, 2011), falta todavía por aprobar el Plan Territorial Parcial (PTP) de Gernika-Markina, que es el “Área Funcional” que engloba el territorio de la RBU. Lo que sí existe son numerosos Planes Territoriales Sectoriales (PTS) que le afectan y que, por lo general suelen remitirse a su propia ordenación (PRUG y PADAS<sup>7</sup>). Así ocurre, por orden cronológico, en lo relativo a márgenes de ríos<sup>8</sup>, zonas húmedas<sup>9</sup>, litoral<sup>10</sup> y sector agroforestal<sup>11</sup>.

Esta fórmula proporciona una alta estabilidad que, sin embargo, en los últimos tiempos, se pone en riesgo con lo dispuesto en el Decreto 358/2013, de 4 de junio, por el que se designan Zonas Especiales de Conservación 4 lugares de importancia comunitaria del ámbito de Urdaibai y San Juan de Gaztelugatxe y se aprueban las medidas de conservación de dichas ZEC y de la ZEPA Ría de Urdaibai<sup>12</sup>. En su virtud, y “a efectos de lo establecido en el artículo 17.2 de la Ley 16/1994, de 30 de junio, de conservación de la naturaleza del País Vasco y sin perjuicio de lo establecido en artículo 6.3 de la Directiva 92/43/CEE y 45 LPNB, la totalidad del territorio incluido en la Reserva de la Biosfera de Urdaibai se considera Zona Periférica de Protección de las ZEC/ZEPA de

---

Autónoma del País Vasco, prohíbe la utilización de escorias valorizadas “en ninguna de las áreas de especial protección a las que se refiere la LRBU”.

<sup>7</sup> Al proponer un polígono comarcal de iniciativa pública, dice tener en cuenta el PADAS de la RBU el PTS de Creación Pública de Suelo para Actividades Económicas y de Equipamientos Comerciales de la Comunidad Autónoma del País Vasco, aprobado por Decreto 262/2004, de 21 de diciembre.

<sup>8</sup> El PTS de Ordenación de Márgenes de los Ríos y Arroyos (Vertiente Cantábrica), aprobado por Decreto 415/1998, de 22 de diciembre, se refiere a la RBU para remitir a su ordenación propia tanto en lo relativo a autorizaciones de uso en la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre como en la definición del áreas de protección de cauces y fijación de usos permitidos, aceptables y prohibidos en las márgenes.

<sup>9</sup> En el PTS de Zonas Húmedas, aprobado por Decreto 160/2004, de 27 de julio, la RBU queda clasificada en el Grupo I, con lo que “la ordenación de estas zonas no es objeto del presente Plan Territorial Sectorial y se realizará de acuerdo con la normativa específica de cada uno de estos espacios”; es decir, el PRUG (artículo 5). No obstante, se incluye entre los “condicionantes superpuestos” (artículo 11.4).

<sup>10</sup> El PTS de Protección y Ordenación del Litoral de la Comunidad Autónoma del País Vasco, aprobado por Decreto 43/2007, de 13 de marzo, remite la ordenación de la RBU a su PRUG (artículo 3.1).

<sup>11</sup> En el PTS Agroforestal de la Comunidad Autónoma del País Vasco, aprobado por Decreto 177/2014, de 16 de septiembre, la ordenación del a RBU queda remitida a su PRUG (artículo 3.b). El Condicionante Superpuesto «Espacios Naturales Protegidos y Reserva de la Biosfera de Urdaibai» no se incluye en el PTS Agroforestal, ya que los Parques Naturales y Biotopos Protegidos declarados y en proceso de declaración, y la Reserva de la Biosfera quedan fuera del ámbito de ordenación del PTS (artículo 54.2.1).

<sup>12</sup> Con posterioridad, el Decreto 34/2015, de 17 de marzo, por el que se aprueban las normas generales para las Zonas Especiales de Conservación (ZEC) y Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA) vinculadas al medio hídrico explica que “se ha considerado conveniente aprobar en el presente Decreto las Directrices y Regulaciones de carácter general aplicables a las ZEC y ZEPA vinculadas al medio hídrico, tanto para la región biogeográfica atlántica como mediterránea, *con excepción de los localizados en Reserva de la Biosfera de Urdaibai* y de San Juan de Gaztelugatxe, cuyo régimen viene establecido en el Decreto 358/2013, de 4 de junio” (énfasis añadido).

este entorno” (artículo 1.4). Queda además derogada la Disposición adicional única de la Orden de 18 de noviembre de 2004, del Consejero de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, por la que se aprueba definitivamente el Plan de Acción Territorial de encinares cantábricos de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai (Disposición Derogatoria). Pero, sobre todo, resulta que “con objeto de hacer coherente la planificación y la gestión de las ZEC y ZEPA del ámbito de Urdaibai y San Juan de Gaztelugatxe con las de la Reserva de Biosfera de Urdaibai y Biotopo Protegido de San Juan de Gaztelugatxe, se revisarán, y modificarán si resulta necesario, los documentos de planificación y gestión de ambos espacios” (Disposición Final 3ª). Esto significa, por de pronto, que, coincidiendo con la causa de revisión ordinaria cada diez años prevista en la LRBU, surge un motivo añadido para revisar el PRUG de la RBU que no ha sido modificado desde 2003. Pero podría significar también que la concurrencia con espacios de la Red Natura 2000 suscite la necesidad de abordar por primera vez una revisión de más altos vuelos.

## 1.2. Valoración crítica

Desde el parámetro de análisis preferente aquí considerado, no hay duda de que la legislación vasca se adelantó más de dos décadas en el cumplimiento de los compromisos mínimos que para 2013 señalaría el PAMO. Como consecuencia de ello, la RBU cuenta con una sólida y completa regulación, sin parangón, por cierto, en el panorama autonómico comparado. Aunque las instituciones vascas deliberadamente buscaron que fuera una figura *ad hoc*, se observa que esta regulación es la propia de un típico espacio natural protegido; una opción legítima que tiene la ventaja de inspirarse en un modelo bien conocido, que se diseña en la LRBU con una técnica más que aceptable y que se despliega en los oportunos reglamentos que concretan la organización y planificación de su gestión respondiendo aparentemente de forma adecuada a las circunstancias locales.

No siendo éste el lugar más indicado para enjuiciar su aplicación (LAZKANO BROTÓNS y otros, 2008), sí debe señalarse que esta regulación, inicialmente impecable, habría podido incurrir un cuarto de siglo después de la aprobación de la LRBU en deficiencias sobrevenidas de técnica normativa. Parte de ellas tendrían que ver con el probable desajuste de algunas de sus previsiones respecto de las nuevas bases estatales que, en aspectos generales, introdujo en 2007 la LPNB (LAZKANO BROTÓNS, 2010). Pero hay otras, por el momento no señaladas, que, atendiendo a la evolución general tanto del ordenamiento estatal como del autonómico en su conjunto, podrían llevar a pensar que la LRBU haya quedado, al menos parcialmente, anticuada. En este sentido, y en la medida en que la LRBU podría considerarse tal vez en determinados aspectos una ley singular, habría que tener en cuenta, si otros quisieran imitar el modelo vasco, la reciente y restrictiva jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la admisibilidad de este tipo de leyes a la luz del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (SANTAMARÍA ARINAS, 2014) y la no menos relevante jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre la responsabilidad patrimonial del Legislador. Sea como fuere, y por lo que aquí y ahora más importa, resulta necesaria, cuando menos, una reflexión sobre el ajuste de la zonificación establecida hace veintiséis años por la LRBU con las nuevas pautas que al efecto introduciría en 1995 el Marco Estatutario y que recogería desde 2007 la LPNB.

Sin pretender en absoluto prejuzgar el resultado de la reflexión que se sugiere, no está de más apuntar que, en el peor de los casos, éste podría llevar a tener que proponer la intervención del Parlamento Vasco. Pero, dado que zonificar por ley impone una rigidez que puede llegar a resultar indeseable, y puestos a actualizar la regulación, tal vez el reto no consistiría tanto en aprobar una nueva LRBU adaptada a los tiempos sino, probablemente, en reflexionar sobre si no sería más conveniente incorporar la figura en otras leyes autonómicas de mayor alcance que permitan, al mismo tiempo, integrar las exigencias de planificación de la gestión desde la óptica global de la ordenación del territorio (el PTP aún en tramitación) y dejar las concreciones organizativas para normas puramente reglamentarias. Y todo ello sin olvidar que hoy por hoy la Comunidad Autónoma Vasca cuenta con regulación de una reserva de la biosfera pero no con una regulación de la figura que pudiera ser aplicable a otras en el futuro porque la vigente Ley 16/1994 de 30 de junio, de conservación de la naturaleza del País Vasco, sencillamente, y pese a sus modificaciones, sigue sin recoger las reservas de la biosfera en su articulado<sup>13</sup>.

## 2. ANDALUCÍA

### 2.1. Antecedentes y normativa vigente

En la Comunidad Autónoma de Andalucía existen nueve reservas de la biosfera, una de ellas intercontinental, declaradas entre los años 1977 y 2006: Sierra de Grazalema (22 enero de 1977), Doñana (1980), Marismas del Odiel (21 de abril de 1983), Cazorla, Segura y Las Villas (30 de junio de 1983), Sierra Nevada (abril de 1986), Sierra de las Nieves y su entorno (15 de junio de 1995), Cabo de Gata-Níjar (1997), Dehesas de Sierra Morena (8 de noviembre de 2002) e Intercontinental del Mediterráneo (27 de octubre de 2006).

Esta circunstancia plantea la necesidad de considerar la existencia de una red autonómica o, si se prefiere, de una subred dentro de la Red Española de Reservas de la Biosfera. Y éste es, precisamente, el enfoque que adopta el *Decreto 213/1999, de 13 de octubre, por el que se crea el Comité de Reservas de la Biosfera de Andalucía*. Cita por primera vez en el panorama autonómico comparado la Estrategia de Sevilla y el Marco Estatutario. Tras invocar los títulos competenciales que, según el Estatuto de Autonomía entonces vigente, le habilitan para ello, esta regulación se dicta bajo la vigencia del Real Decreto 1642/1994, de 13 de mayo, de reestructuración de la Comisión Nacional de Cooperación con la UNESCO. Y se justifica del siguiente modo: “[A] la luz de la normativa y recomendaciones anteriores, el número de Reservas de la Biosfera situadas en Andalucía y su importancia, la coordinación de las mismas y la conveniencia de reforzar el asesoramiento del representante andaluz en la Comisión Nacional Española de Cooperación con la UNESCO, exigen la creación de un órgano específico para el ejercicio de las citadas funciones”.

Consta de siete preceptos, una disposición adicional única, otras dos finales y un Anexo. Mediante su artículo 1 “se crea el Comité de Reservas de la Biosfera de Andalucía como órgano colegiado de asesoramiento y coordinación de la Junta de Andalucía en

---

<sup>13</sup> La Ley 1/2010, de 11 de marzo, de modificación de la Ley 16/1994 de 30 de junio, de conservación de la naturaleza del País Vasco, la menciona exclusivamente en su exposición de motivos para señalar que la Reserva de la Biosfera de Urdaibai es uno de “los espacios naturales protegidos” que se verían afectados por las ubicaciones previstas en el Plan Territorial Sectorial de Canteras entonces en tramitación.

materia de Reservas de la Biosfera, adscrito a la Consejería de Medio Ambiente”. El artículo 2 enumera sus funciones entre las que se incluyen las de “coordinar la gestión de las reservas de la biosfera de Andalucía”, “emitir informes y efectuar propuestas”, prestar asesoramiento al representante andaluz en los órganos con funciones sobre RRBB, informar con carácter previo las propuestas de designación de nuevas RRBB, promover el conocimiento y difusión de los valores de las RRBB, “proponer al Consejero de Medio Ambiente la designación de nuevas RRBB o la modificación de las existentes y promover el intercambio de información entre los órganos gestores de las RRBB y los órganos de la UNESCO”.

El artículo 3 señala que el Comité tendrá su sede en la de la Consejería de Medio Ambiente y establece su composición. Así, su Presidente, “será nombrado por el Consejero de Medio Ambiente entre personas de reconocido prestigio y competencia en materia medioambiental”. Y se integrará por dos Directores generales, “los responsables ejecutivos de la gestión de las Reservas de la Biosfera situadas en Andalucía”, dos representantes del CSIC, otros dos representantes de las Universidades andaluzas y “dos expertos designados entre personalidades relevantes y de reconocido prestigio y experiencia profesional en materia medioambiental”. El artículo 4 agrega que “el Comité elegirá de entre sus miembros un Vicepresidente y propondrá a la Consejería de Medio Ambiente el nombramiento como Secretario de un funcionario de la citada Consejería con rango mínimo de Jefe de Departamento, que asistirá a las sesiones con voz y sin voto”. El artículo 5 se ocupa del nombramiento y cese de los miembros elegibles y, en todo caso, de la duración del cargo que será de cuatro años, renovables. El artículo 6 amplía el “derecho de asistencia”, aunque sin voto, a otros Directores Generales del Departamento. En cuanto a su funcionamiento, el artículo 7 establece que “el Comité será convocado por el Secretario previa orden de su Presidente, en sesión ordinaria, al menos una vez por semestre, y con carácter extraordinario a iniciativa del mismo o de un tercio de sus miembros”.

La Disposición Adicional única advierte que “en el Anexo I del presente Decreto se relacionan con efecto meramente informativo las Reservas de la Biosfera de Andalucía declaradas hasta la fecha de entrada en vigor de la presente disposición”. La Disposición Final Primera habilita al Consejero para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para la ejecución y desarrollo del Decreto. Y la Disposición Final Segunda precisa su entrada en vigor al día siguiente de su publicación oficial. Al no haber sufrido ninguna modificación posterior, el texto original mantiene su vigencia.

El caso es que, organizada la Red andaluza, no hay legislación autonómica propia y específica sobre cada una de las reservas de la biosfera. De hecho, ya con anterioridad, su organización, planificación y gestión se venía atendiendo desde otros postulados que son los típicos de los espacios naturales protegidos tradicionales en el marco de lo dispuesto en la legislación básica estatal y en la Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el inventario de espacios naturales protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección. Y ello a pesar de que no hay en esta Ley autonómica referencia expresa a las reservas de la biosfera.

En efecto, ya en la Ley 12/1984, de 19 de octubre, por la que se declaran las Marismas del Odiel como Paraje Natural y de la Isla Enmedio y la Marisma del Burro como Reservas Naturales, el legislador andaluz explicó que “[E]l 21 de abril de 1983 se aprobó la inclusión de las marismas del Odiel, como reserva de la biosfera, en la Red

Internacional del Programa MAB de la Unesco. No obstante, *la citada inclusión es insuficiente en orden a la protección de sus valores*, que en estos momentos se encuentran en una situación delicada. A este respecto deben adoptarse, de forma urgente, las adecuadas medidas de protección. Y como quiera que el Estatuto de Autonomía para Andalucía atribuye a esta Comunidad competencia exclusiva en materia de espacios naturales protegidos (artículo 13.7), resulta que el Parlamento de Andalucía puede ya ejercer su potestad legislativa y ejecutar la Ley de Espacios Naturales Protegidos. A esta competencia responde la presente Ley, que declara las marismas de Odiel como paraje natural de interés nacional. Asimismo se declara la isla de Enmedio y la marisma del Burro como reservas integrales, lo que permite al Parlamento configurar una protección específicamente adecuada a las relevantes características de este enclave”<sup>14</sup>.

Este mismo planteamiento, característico del modelo andaluz, se plasma también en el Decreto 316/1984, de 18 de diciembre, de declaración del Parque Natural de la Sierra de Grazalema: “[T]odo lo anteriormente expuesto”, dice, “permite considerar el Macizo de Grazalema como una de las zonas más importantes de Andalucía, con tan singular riqueza faunística, botánico y geológica que le hizo merecer la calificación de Reserva de la Biosfera en 1977, otorgada por el Comité MaB de la UNESCO. No obstante, *la citada calificación no es suficiente en orden a la protección de los valores naturales de Grazalema* y es por ello necesario elaborar una normativa que permita una actuación eficaz para evitar los peligros más inmediatos que en la actualidad amenazan a la zona en cuestión. *Por ello se ha escogido la figura de Parque Natural*, prevista en la Ley de Espacios Naturales Protegidos, porque es de gran interés disponer de un instrumento válido para la ordenación y gestión de este territorio”<sup>15</sup> (énfasis añadidos). Esta opción tiene continuidad, todavía en la década de los ochenta, con el Decreto 10/1986, de 5 de febrero, por el que se declara el Parque Natural de las Sierras de Cazorla, Segura y Las Villas<sup>16</sup>.

Como variantes de lo anterior pueden considerarse los casos en que la correspondiente RB se superpone con otras áreas de protección preexistentes. Caso singular es el de la Ley 8/1999, de 27 de octubre, del espacio natural de Doñana, que, en palabras de su preámbulo, “conceptúa un nuevo modelo de protección ambiental de un territorio. La figura Espacio Natural Doñana es nueva y única. Se trata de un Espacio Natural que aglutina a otros dos con diferente categoría jurídica incrementando, desde el punto de vista de la gestión, la protección ambiental integral a la vez que la promoción de la llamada Área de Influencia Socioeconómica”. Y en la que, se enfatiza también, “se regula la integración en un único plan de las actuales medidas de uso y gestión del parque natural y del nacional, para culminar con el establecimiento de un marco jurídico

---

<sup>14</sup> Decreto 169/1990, de 5 de junio, por el que se aprueba el PRUG del Paraje Natural de las Marismas del Odiel y de la Isla Enmedio y la Marisma del Burro como Reservas Naturales.

<sup>15</sup> Decreto 340/1988, de 27 de diciembre, por el que se aprueba el Plan de Uso y Protección del Parque Natural de la Sierra de Grazalema y se modifica parcialmente el Decreto 316/1984, de 18 de diciembre, de declaración del citado espacio natural protegido.

<sup>16</sup> Decreto 344/1988, de 27 de diciembre, por el que se aprueba el Plan de Uso y Protección del Parque Natural de las Sierras de Cazorla, Segura y Las Villas, que sería expresamente derogado por el Decreto 227/1999, de 15 de noviembre, por el que se aprueban el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Sierras de Cazorla, Segura y Las Villas.

que permita la elaboración de un Plan de Desarrollo Sostenible, regulación pionera de esta figura en el ámbito nacional”. Sin embargo, tal integración, de por sí no exenta de conflictos (JORDANO FRAGA, 1999), eclipsa por completo la figura de la Reserva de la Biosfera<sup>17</sup> y, en todo caso, desde un punto de vista formal, no duraría mucho tiempo<sup>18</sup>.

De los espacios ya declarados por la Ley 2/1989 se encuentran menciones más o menos marginales a las correspondientes reservas de la biosfera en los Decretos que aprueban sus instrumentos de ordenación y gestión<sup>19</sup>. Un caso para la reflexión es el de Dehesas de Sierra Morena que engloba tres parques naturales con sus correspondientes instrumentos de ordenación y gestión<sup>20</sup>. Por su parte, el Decreto 344/2003, de 9 de diciembre, por el que se aprueban el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de Sierra de las Nieves, se propone “[F]omentar la ordenación conjunta e integral del Parque Natural con otros espacios, como la Reserva de la Biosfera en la que se incluye y la propuesta de Lugares de Importancia Comunitaria con los que presenta continuidad espacial”. En fin, el Decreto 238/2011, de 12 de julio, por el que se establece la ordenación y gestión de Sierra Nevada, tan sólo alude a la RB desde la perspectiva de la zonificación cuando dice que, “de esta manera, de acuerdo con la doctrina de la Reserva de la Biosfera, se configura para el macizo de Sierra Nevada un sistema de protección con una zona núcleo, que se corresponde con el Parque Nacional, para la que se establece un régimen jurídico de protección más intenso; una zona periférica, a modo de zona de amortiguación, que incluye al Parque Natural; y una zona de transición que abarca la zona de influencia socioeconómica”.

Finalmente, en el Decreto 222/2013, de 5 de noviembre<sup>21</sup>, se encuentra la única referencia a la Reserva Intercontinental del Mediterráneo, en los siguientes términos:

---

<sup>17</sup> El Decreto 48/2004, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional de Doñana, se limita a mencionar su declaración como RB entre los “reconocimientos internacionales sobre el Parque Nacional”. Por su parte, el Decreto 97/2005, de 11 de abril, por el que se establece la ordenación del Parque Nacional y Parque Natural de Doñana, únicamente la menciona para indicar que “en el año 1980 Doñana fue designada por la UNESCO Reserva de la Biosfera, que incluye la totalidad del Parque Nacional y parcialmente terrenos del Parque Natural, por acoger una muestra representativa de distintos ecosistemas, tales como marismas continentales, arenales y complejos de dunas litorales, tanto fijas como móviles, así como playas y una porción del estuario del Guadalquivir”.

<sup>18</sup> Véase el Decreto 97/2005, de 11 de abril, que, vista la jurisprudencia establecida por la STC 194/2004, procede “a determinados ajustes en su ordenación en lo relativo al Parque Nacional de Doñana y se centra en actualizar los instrumentos de planificación del Parque Natural de Doñana”.

<sup>19</sup> Se limita a recordar el hecho de la declaración el Decreto 37/2008, de 5 de febrero, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Cabo de Gata-Níjar y se precisan los límites del citado Parque Natural.

<sup>20</sup> Decreto 210/2003, de 15 de julio, por el que se aprueban el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Sierra de Aracena y Picos de Aroche; Decreto 252/2003, de 9 de septiembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Sierra de Hornachuelos y Decreto 80/2004, de 24 de febrero, por el que se aprueban el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Sierra Norte de Sevilla. El primero de ellos refiere que “este espacio, junto con los Parques Naturales Sierra Norte de Sevilla y Sierra de Hornachuelos, forma parte de la Reserva de la Biosfera Dehesas de Sierra Morena, declarada el 7 de noviembre de 2002”.



“[L]os Reales de Sierra Bermeja, Sierra Crestellina y Desfiladero de Los Gaitanes han sido incluidos en la Reserva de la Biosfera Intercontinental del Mediterráneo Andalucía-Marruecos, promovida por la Consejería competente en materia de medio ambiente, actualmente la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, y el Reino de Marruecos, y aprobada por unanimidad en el Consejo Consultivo de la UNESCO en octubre de 2006. La propuesta, que se desarrolló a partir de un programa Interreg-III, une dos territorios con notables semejanzas pese a la separación física, teniendo como objetivo general promover la conservación y el uso sostenible de sus recursos”.

## 2.2. Valoración crítica

Es discutible que la legislación andaluza dé fiel cumplimiento a los compromisos asumidos en virtud del PAMO. Ciertamente, va más allá al crear un Comité para la coordinación de las reservas de la biosfera existentes en Andalucía. Y en su regulación presupone la existencia de “responsables ejecutivos de la gestión” de cada una de ellas. Pero para la identificación de éstos no hay más remedio que acudir a las previsiones de organización contenidas en la normativa reguladora de los parques o figuras correspondientes superpuestas. Y lo mismo cabe decir en cuanto a los instrumentos de planificación de la gestión. Implícitamente, pues, es verdad que en las reservas de la biosfera andaluzas no faltan previsiones relativas a ninguno de estos dos planos. Cuestión distinta es que resulten adecuadas si se tiene en cuenta que, sin ir más lejos, a veces conducen a una duplicación de órganos sobre el mismo espacio (Doñana, por ejemplo) e incluso a impedir la consideración de toda reserva de la biosfera como unidad territorial y unidad de gestión (Dehesas de Sierra Morena, por ejemplo).

Desde esta perspectiva, pueden apreciarse deficiencias en el modelo andaluz que son comunes a un sistema que, a partir de las bases estatales y de su desarrollo normativo autonómico, “ha dado lugar a solapamientos y contradicciones, y sobre todo a la existencia de un desproporcionado número de figuras de declaración e instrumentos de ordenación, que hacen que no existan fórmulas eficaces de gestión, organización y disciplina” (ÁLVAREZ GONZÁLEZ, 2014). En el terreno de las propuestas de solución tal vez sería necesario partir de una revisión de aquel viejo criterio del legislador andaluz según el cual la declaración como reserva de la biosfera “es insuficiente para la protección de sus valores naturales”. Un criterio acuñado en 1984 pero que se sigue arrastrando pese a los avances que dos lustros después supuso, sin ir más lejos, el Marco Estatutario de 1995.

## 3. ARAGÓN

### 3.1. Antecedentes y normativa vigente

En la Comunidad Autónoma de Aragón existe una única reserva de la biosfera que es la de Ordesa-Viñamala, declarada el 22 de enero de 1977.

---

<sup>21</sup> Por el que declaran las Zonas Especiales de Conservación Torcal de Antequera (ES0000032), Los Reales de Sierra Bermeja (ES6170004), Sierra Crestellina (ES6170005) y Desfiladero de los Gaitanes (ES6170003), se amplía el ámbito territorial del Paraje Natural Torcal de Antequera y se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de los Parajes Naturales Torcal de Antequera, Los Reales de Sierra Bermeja, Sierra Crestellina y Desfiladero de los Gaitanes

La Ley 6/1998, de 19 de mayo, de espacios naturales protegidos de Aragón, se limitó a citarla en su preámbulo. Sus previsiones iniciales resultaron afectadas por la *Ley 8/2004, de 20 de diciembre, de medidas urgentes en materia de medio ambiente*. En su virtud, “las reservas de la biosfera” se integraron en la Red Natural de Aragón (artículo 1.1<sup>22</sup>). Aún así, se dijo, y “[E]n tanto no se desarrolle reglamentariamente la composición y competencias de la Junta Rectora, la actual Comisión Mixta del Patronato de Ordesa y Monte Perdido continuará ejerciendo las funciones que venía desempeñando”.

La Ley 6/1998 mantendría su vigencia tras la Ley 7/2006, de 22 de junio, de protección ambiental de Aragón, que sólo derogó uno de sus preceptos. Pero, por lo que aquí importa, esta otra Ley declara las reservas de la biosfera como “zonas ambientalmente sensibles” [artículo 4.ii) y Anexo V]. Esta declaración conlleva que han de ser sometidos a específica evaluación ambiental, entre otros, los proyectos que “se desarrollen y puedan afectar de forma apreciable” a reservas de la biosfera [artículo 36.2.d)].

Pero la reforma que más importa es la operada por la Ley 6/2014, de 26 de junio, por la que se modifica la Ley 6/1998. En efecto, en su preámbulo ya advierte que “[D]entro de la categoría de Áreas Naturales Singulares, se incorporan igualmente las áreas protegidas por instrumentos internacionales, tales como los Humedales de Importancia Internacional del Convenio Ramsar, los Bienes Naturales de la Lista del Patrimonio Mundial, las Reservas de la Biosfera y los Geoparques. En este sentido”, añade, “la nueva disposición legal reconoce el apoyo de la Administración pública de la Comunidad Autónoma de Aragón a las iniciativas voluntarias de libre cooperación que tengan por objeto la propuesta de declaración de una Reserva de la Biosfera”. Y, en línea con ello, se da nueva redacción al Título III, “Áreas Naturales Singulares”, en el que se incorpora un Capítulo III que se denomina, precisamente, “Reserva de la Biosfera (Programa MaB de la UNESCO)” y que se compone de cinco preceptos (artículos 50 a 50 quinquies)<sup>23</sup>.

Con todo, aquella regulación ha quedado derogada con el reciente *Decreto Legislativo 1/2015, de 29 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Texto Refundido de la ley de espacios protegidos de Aragón*. Se publicó en el BOA de 6 de agosto de 2015 y, según su Disposición Final Única, entró en vigor al día siguiente. Pero, en realidad, se limita a reenumerar los preceptos que aquí interesan y que son ahora los siguientes. El artículo 49.2.b) mantiene la inclusión de las reservas de la biosfera

---

<sup>22</sup> Este precepto, a su vez, resultó modificado por la Ley 15/2006, de 28 de diciembre, de montes de Aragón, que, por su parte, habilita al departamento competente en materia de medio ambiente, de oficio o a instancia de parte, para “incluir en el Catálogo de Montes de Utilidad pública los montes públicos que constituyan o formen parte de espacios naturales protegidos, áreas de la Red Natural de Aragón, *reservas de la biosfera* u otras figuras legales de protección, o se encuentren en sus zonas de influencia, así como los que constituyan elementos relevantes del paisaje” (énfasis añadido).

<sup>23</sup> El BOE de 16 de junio de 2015 publica la Resolución de 2 de junio de 2015 por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado en relación con la Ley 2/2014. De tal Acuerdo interesa especialmente el apartado 1º c): “[A]mbas partes entienden que para la aprobación por la Comunidad Autónoma de Aragón de los PORN y los PRUG habrán de recabarse, en los plazos y con el carácter establecido, los informes que, conforme a la legislación sectorial del Estado, la AGE deba emitir. Esta misma interpretación es aplicable, igualmente, en la declaración de los espacios protegidos de la Red Natura 2000 y de las *Reservas de la Biosfera*, del apartado treinta y uno de la citada ley” (énfasis añadido).

dentro de las “Áreas naturales singulares”; el artículo 60 se refiere a la “declaración y funciones de las reservas de la biosfera”<sup>24</sup>; el artículo 61 regula la “propuesta de declaración de una Reserva de la Biosfera”<sup>25</sup>; el artículo 62 establece los “criterios para la designación de la propuesta de declaración de una Reserva de la Biosfera”<sup>26</sup>; el artículo 63 se refiere vagamente a la “planificación y gestión de las Reservas de la Biosfera”<sup>27</sup> y el artículo 64, a su “revisión periódica”<sup>28</sup>. Por lo demás, también se mencionan en el artículo 75.2.e) para señalar que constituyen la Sección V del Catálogo de Espacios de la Red Natural de Aragón<sup>29</sup> y en el artículo 89.2.c), relativo al ámbito de aplicación de los acuerdos de custodia del territorio.

Así pues, se está pensando en la ampliación del número de reservas de la biosfera existentes en Aragón y, en este sentido, el Texto Refundido de 2015 contiene aportaciones de indudable interés en lo tocante a la fase autonómica de los procedimientos de declaración y revisión decenal. Sin embargo, el muy genérico artículo 67 no concreta, como hubiera sido deseable, el régimen aplicable a su organización y planificación de la gestión. Entre tanto, el régimen jurídico específico de la RBOV hay que buscarlo en otras disposiciones y actos de aplicación. En un principio, se seguía al respecto la normativa propia del Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido<sup>30</sup>. Sin embargo, en los últimos tiempos ya no es así.

---

<sup>24</sup> En su apartado 1 dice que “[P]odrán ser declaradas en Aragón, como reservas de la biosfera, las zonas de ecosistemas terrestres reconocidas como tales en el marco del Programa sobre el Hombre y la Biosfera (MaB) de la UNESCO”. Y en su apartado 2 agrega las tres funciones (de conservación, desarrollo sostenible y apoyo logístico) que han de cumplir las reservas de la biosfera.

<sup>25</sup> En su apartado 1 proclama que “[L]a Administración pública de la Comunidad Autónoma de Aragón apoyará las iniciativas voluntarias de libre cooperación que tengan por objeto la propuesta de declaración de una reserva de la biosfera, siempre que cumplan los criterios establecidos en el artículo siguiente”. Y en su apartado 2 impone que “[L]a propuesta de declaración de la Reserva de la biosfera, para ser elevada al Comité MaB español, deberá ser aprobada previamente por acuerdo del Gobierno de Aragón. Dicha propuesta será sometida a trámite de información pública, siendo preceptivo el informe del Consejo de Protección de la Naturaleza y del Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón”.

<sup>26</sup> Para lo cual reproduce los ya contemplados en el Marco Estatutario y en la LPNB añadiendo algún otro de no fácil evaluación como el de “[C]ontar con mecanismos de ejecución y de gestión de la utilización de los recursos”.

<sup>27</sup> “Las Reservas de la biosfera contemplarán la zonificación, estrategias, programa de actuación, sistema de indicadores y órganos de gestión, líneas de acción y programas a los que alude el artículo 67 LPNB”.

<sup>28</sup> El apartado 1 de este precepto recuerda que “[E]l estado de cada Reserva de la biosfera será revisado cada 10 años sobre la base de un informe elaborado por el órgano gestor con arreglo a los criterios enumerados en el artículo 62”. En cuanto al procedimiento de revisión, en su apartado 2 impone que “[E]l informe será elevado por el departamento competente en materia de conservación de la naturaleza al Comité MaB español para su posterior traslado al Consejo Internacional de Coordinación (CIC) del Programa MaB”.

<sup>29</sup> Catálogo que “contendrá, al menos, para cada espacio, su denominación, extensión, municipios comprendidos, fecha y procedimiento de declaración, cartografía a escala adecuada, así como las disposiciones, actos administrativos y, en general, las incidencias relevantes para su gestión”.

<sup>30</sup> Decreto 117/2005, de 24 de mayo, por el que se regula la organización y funcionamiento del Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido; modificado por Decreto 232/2012, de 23 de octubre, por el que se modifican los órganos de participación de los espacios naturales protegidos declarados en Aragón; y éste,

Desde el punto de vista organizativo, interesa la Resolución de 4 de diciembre de 2013, de Parques Nacionales, por la que se publica el Convenio de colaboración con el Gobierno de Aragón y los ayuntamientos de Bielsa, Biescas, Broto, Hoz de Jaca, Panticosa, Puértolas, Sallent de Gállego, Tella-Sin, Torla y Yésero, para la constitución del Consorcio Reserva de la Biosfera Ordesa-Viñamala<sup>31</sup>. En dicho Convenio se reconoce que “el Informe de Evaluación del Comité MaB 2010 manifiesta la necesidad de dotar a dicha Reserva de un adecuado órgano de Gestión”, y que “las partes se comprometen a dar cumplimiento a lo dispuesto” en dicho informe mediante “la constitución de una entidad jurídico-pública de carácter asociativo y común entre las partes, que adoptará la forma jurídica de Consorcio, y que será denominado Consorcio Reserva de la Biosfera Ordesa-Viñamala”. Se acuerda también su “naturaleza jurídica” y el procedimiento para su constitución<sup>32</sup>.

En cuanto a la planificación de la gestión, el reciente Decreto 49/2015, de 8 de abril, aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido. Según explica en su preámbulo, “en el ámbito del presente plan se incluye parte de la Reserva de la Biosfera de Ordesa-Viñamala, cuya propuesta fue presentada en 1975 por el Instituto para la Conservación de la Naturaleza (ICONA) al Programa MaB de la UNESCO, siendo aceptada en la reunión de la Comisión Permanente del Consejo de Coordinación en enero de 1977. Su nombre y límites correspondían a los de la unión del primitivo Parque Nacional de Ordesa (el declarado en 1918 con 2.166 ha y anterior a la ampliación del Parque Nacional de 1982) y de la Reserva Nacional de Caza de Viñamala, creada en 1966. Desde el punto de vista jurídico, la Red de Reservas de Biosfera Españolas está definida en la Ley 42/2007 del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, en la cual se enuncian los objetivos y características de las Reservas de Biosfera españolas. Por otra parte, la Comunidad Autónoma de Aragón incluyó Ordesa-Viñamala en la Red Natural de Aragón mediante la Ley 8/2004 de medidas urgentes en materia de medio ambiente. La Reserva de la Biosfera de Ordesa-Viñamala ha sido ampliada en 2013 y cuenta con una superficie total de 117.364 hectáreas, sobre los términos municipales de Bielsa, Biescas, Broto, Fanlo, Hoz de Jaca, Panticosa, Puértolas, Sallent de Gállego, Torla, Tella-Sin y Yésero, para así incluir en su zona núcleo la totalidad del Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido y en su zona tampón, la totalidad de la Zona Periférica de Protección del Parque Nacional (*Anexo 11.5 Cartografía. Mapa 5*)”. Pero el caso es que “el documento de gestión de la Reserva de la Biosfera de Ordesa-Viñamala es su Plan de Gestión, que no podrá contradecir lo dispuesto en el presente PRUG para el ámbito territorial de éste y que se podrá aplicar con carácter supletorio en dicho ámbito”.

### 3.2. Valoración crítica

---

a su vez, por el Decreto 38/2013, de 19 de marzo, que dispensa al Patronato de la obligación de constituir una Comisión Directiva que pasa a ser potestativa.

<sup>31</sup> BOE de 18 de diciembre de 2013.

<sup>32</sup> Los Estatutos del Consorcio se encuentran publicados íntegramente en el Boletín Oficial de Aragón correspondiente al 21 de marzo de 2014 y en el Boletín Oficial de la Provincia de Huesca correspondiente al 29 de diciembre de 2014.

De lo expuesto se desprende una duplicación de los órganos y planes que corresponden, por una parte, al Parque Nacional y, por otra, a la Reserva de la Biosfera. Y resulta además que los relativos a ésta siguen careciendo de específica regulación autonómica. La vía elegida para la creación del Consorcio no sería adecuada para la supresión del correspondiente Patronato exigido hoy, y en términos muy imperativos que imposibilitan la menor dispensa, por el artículo 24.1 de la Ley estatal 30/2014, de 3 de diciembre, de parques nacionales<sup>33</sup>. Y nada se dice sobre el procedimiento de elaboración ni sobre la naturaleza jurídica del “Plan de Gestión” que, eso sí queda claro, estará subordinado al PRUG exigido en idénticos términos por el artículo 20 de la misma Ley 30/2014.

En estas condiciones, y aun teniendo presente que la solución de los problemas de superposición con parques nacionales requeriría la intervención del legislador estatal y que, por consiguiente, rebasa el ámbito de las competencias autonómicas (*infra* III), no puede decirse que, pese a sus aciertos en materia procedimental, el desarrollo normativo aragonés de las bases estatales haya conseguido cumplir los compromisos asumidos en virtud del PAMO. Pero podría bastar para ello, y ésta puede ser la propuesta a considerar *pro futuro*, con proceder al desarrollo reglamentario del reciente Texto Refundido de 2015.

## 4. LA RIOJA

### 4.1. Antecedentes y normativa vigente

En la Comunidad Autónoma de La Rioja existe una única reserva de la biosfera que es la de los Valles del Leza, Jubera, Cidacos y Alhama, declarada el 10 de julio de 2003.

Ninguna mención a las reservas de la biosfera recoge la Ley 4/2003, de 26 de marzo, de conservación de espacios naturales de La Rioja. Completamente desvinculado de ella aparece el *Decreto 31/2006, de 19 de mayo, por el que se regula la Junta Directiva de la Reserva de la Biosfera de los Valles del Leza, Jubera, Cidacos y Alhama*. Se trata de una norma puramente organizativa que ha resultado ampliamente modificada por el Decreto 45/2014, de 14 de noviembre (SANTAMARÍA ARINAS, 2015). Por otra parte, el Consejero competente dictó la Orden 6/2010, de 15 de marzo, por la que se regula el procedimiento para conferir licencias de uso de la marca La Rioja, Reserva de la Biosfera. Valles del Leza, Jubera, Cidacos y Alhama (SANTAMARÍA ARINAS, 2011). Es ésta una norma sin precedentes en el Derecho autonómico comparado que ha sido recientemente derogada y sustituida por Orden 1/2015, de 15 de enero, y que merece un análisis detallado que en este momento no cabe hacer porque excedería de los objetivos de este trabajo.

Centrando la atención en ellos, resulta un tanto sorprendente que el *Decreto 45/2014* no haga ni la menor alusión al muy relevante hecho de que en junio de aquel mismo año el

---

<sup>33</sup> Dice este precepto que “[P]ara velar por el cumplimiento de las normas establecidas en interés de los parques nacionales y como órgano de participación de la sociedad en los mismos, se constituirá, *de forma independiente a cualquier otro órgano de participación que pudiera existir*, un Patronato para cada uno de ellos, en el que estarán representadas las administraciones públicas implicadas, incluyendo los entes locales afectados, los agentes sociales de la zona, los agentes que desarrollen actividades económicas en el seno del parque nacional, los propietarios públicos y privados de terrenos incluidos en el parque y aquellas instituciones, asociaciones y organizaciones relacionadas con el parque o cuyos fines concuerden con los objetivos de la presente ley” (énfasis añadido).

CIC adoptó la decisión de renovar por diez años más la declaración como Reserva de la Biosfera de los cuatro valles riojanos. La renovación conlleva una ligera ampliación de su ámbito territorial al incluir en su zona de transición el núcleo urbano de Clavijo, el conjunto de los pueblos que forman el término municipal de Ocón y la aldea despoblada de Carbonera en Bergasa. Pero, sobre todo, conlleva también la obligación de dar cumplimiento a los compromisos contraídos por el Gestor en la propuesta de “Plan de Gestión 2014-2023” presentada en París. Aunque por el momento no se ha hecho público el documento definitivo, el Plan propuesto se estructura correctamente en cuatro programas que son los de “conservación de la biodiversidad”, “desarrollo económico sostenible”, “investigación y apoyo logístico” y “gobernanza”. Cada uno de ellos señala sus correspondientes “objetivos”, “proyectos de actuación” e “indicadores”. Pero es el último de estos programas el que contiene previsiones normativas que, por cierto, se están atendiendo con suma diligencia y rapidez.

Por lo que ahora importa, el objetivo 4.1 del Plan consistía en “reforzar el órgano de gestión de la Reserva” para lo cual se había de proceder a la “modificación del Decreto 31/2006” con el designio de “mejorar la regulación de la composición, funciones y funcionamiento de la Junta Directiva de la Reserva a la luz de la experiencia adquirida”. Pero ninguno de estos antecedentes figura en el poco afortunado preámbulo del Decreto 45/2014<sup>34</sup>.

Las modificaciones resultan ser cinco y afectan, en primer lugar, al artículo 2 sin alterar sustancialmente ni la adscripción ni el régimen jurídico de la Junta. La segunda modificación da nueva redacción al artículo 4 que enumera sus funciones que hasta ahora eran cinco (y muy genéricas) pero que ahora pasan a ser diez, incluyendo algunas más específicas. En este sentido, destaca la muy importante de “aprobar el Plan de Gestión decenal, las revisiones necesarias y sus programas de seguimiento”. Pero también la muy ambiciosa de “informar sobre cualquier tipo de trabajo, obra o aprovechamiento, programa de inversión y planes de investigación que se realice fuera del marco de la Propuesta anual de Actuaciones e inversiones” que habrá que ver cómo se materializa jurídicamente en la práctica. Se le asigna también a la Junta “designar al Gestor de la Reserva de la Biosfera a propuesta de su Presidente” y se aclara que es a éste -necesariamente funcionario de la Dirección General- a quien corresponde la representación de la Reserva en el Consejo de Gestores.

La tercera modificación altera la composición de la Junta. La nueva redacción del artículo 5 mantiene en esencia las reglas sobre presidencia, vicepresidencia y secretaría. Los cambios llegan en la determinación de los vocales. La representación del Gobierno de La Rioja aumenta al dar entrada a la Dirección General de Desarrollo Rural y al Gestor. La representación de los municipios, en cambio, sigue siendo la misma: cuatro alcaldes -“o concejales en quien deleguen”, se añade ahora- que rotan cada dos años según el orden establecido, por valles, en el Anexo I. Llama la atención que este Anexo, que antes respondía al número de habitantes, altera el “orden de prelación de los municipios” sin criterio objetivo aparente. Pero sobre todo, extraña que en la lista no se

---

<sup>34</sup> Que, por lo demás, explica que “[E]sta modificación está motivada por la necesidad de incrementar la participación tanto institucional como social en la gestión de este territorio, agilizar el funcionamiento de este organismo, así como aclarar las funciones atribuidas al mismo, así como (sic) por la de incorporar las modificaciones acaecidas en este período en el marco legislativo nacional” (en referencia a la LPNB y a los Reales Decretos 342/2007 y 387/2013, que sí se mencionan expresamente al igual que el PAM y el PAMO) “y también en el regional”.

haya incorporado al municipio de Clavijo pese a que, tras la ampliación, es obvio que tiene un núcleo urbano incluido en la Reserva. En cuanto a la representación social, hay dos novedades de bulto: por un lado, el mandato de los dos representantes de las “asociaciones socioeconómicas o medioambientales con mayor implantación” [que venían ostentando con carácter indefinido la Asociación de Familias y Mujeres en el medio rural y urbano de la Rioja (AFAMER) y la Asociación para el Desarrollo Rural de la Rioja Suroriental] se limita a cuatro años. Por otro, se incorporan “cuatro representantes, uno por cada valle, elegidos a propuesta de las agrupaciones y asociaciones con actividad real en su ámbito local o comarcal”. Ahora bien, “la forma de elección y el periodo de permanencia” de estos “será, con un máximo de cuatro años, el que decidan las asociaciones participantes y en caso de no llegar a un acuerdo entre ellas, se quedará desierto”.

La cuarta modificación, relativa al funcionamiento, afecta al artículo 6 que, de tener dos apartados pasa a tener cuatro. El primer añadido es técnicamente innecesario pues se refiere a la exigencia de actas que ya viene impuesta con carácter general para todo órgano colegiado por la Ley estatal 30/1992. El segundo permite la asistencia de “expertos de reconocido prestigio”. Pero lo relevante es que, pese a haber reforzado sus funciones, seguirá realizando tan sólo dos sesiones ordinarias al año. En fin, la quinta modificación da nueva redacción al artículo 7 que versa sobre la “tramitación y contenido de la propuesta de actuaciones e inversiones”. Más allá de lo que atañe a las referencias temporales (la aprobación ya no será en mayo sino “en el primer semestre del año” y la información del estado de ejecución ya no se dará necesariamente en diciembre sino “al final de cada año”), el interés de este precepto se centra en dos aspectos decisivos que, pese a todo, no parecen bien resueltos. El primero radica en que la elaboración de la propuesta -ahora por el Gestor- se abre a “la participación activa” de los “representantes de todos los valles”. Y el segundo, en las dificultades y recelos que evidencian las nuevas reglas sobre la necesaria coordinación tanto de las previsiones como de su ejecución con otras Direcciones Generales incluso del propio Departamento<sup>35</sup>. Para superarlos, en su día se propuso la constitución de un consorcio aunque hay que reconocer que las reformas introducidas al efecto en la legislación estatal desde la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), no han venido, precisamente, a facilitar esta opción en aquella Comunidad.

Por otra parte, y como ya se ha adelantado, el documento de revisión decenal aprobado por el CIC en 2014 contenía un avance del plan de actuaciones para la década en curso que se ha difundido para debate público antes de su aprobación definitiva. Había allí una remisión a los instrumentos de planificación y gestión de sus tres zonas núcleo que ya se ha concretado mediante el *Decreto 9/2014, de 21 de febrero, por el que se declaran las zonas especiales de conservación de la Red Natura 2000 en la Comunidad Autónoma de La Rioja y se aprueban sus planes de gestión y ordenación de los recursos naturales*. En su virtud, los seis Lugares de Importancia Comunitaria designados en La Rioja alcanzan su conversión en ZECs. También se procede a “actualizar los límites” de

---

<sup>35</sup> Muy revelador a este respecto resulta el nuevo artículo 7.3 que dice lo siguiente: “[C]orresponde a la Dirección General con competencia en materia de Calidad Ambiental, la coordinación y gestión de las actuaciones aprobadas por la Junta Directiva incluidas en su presupuesto. Así mismo se pondrá a disposición de las otras Direcciones Generales y otras entidades para su apoyo en las actuaciones que éstas lleven a cabo en el ámbito de la Reserva de la Biosfera y para recabar información de las mismas”.

cinco de ellas, a declarar la otra “Zona de Especial Conservación de Importancia Comunitaria” y a aprobar simultáneamente sus respectivos Planes de Gestión y Ordenación de los Recursos Naturales. Con la remisión a la cartografía incluida en éstos se agota el breve articulado de la norma que, no obstante, se completa con dos disposiciones adicionales, otra final y, sobre todo, seis anexos que ocupan casi 400 páginas del Boletín Oficial<sup>36</sup>.

Desde el punto de vista jurídico, en un contexto caracterizado por la, al parecer, inevitable superposición de instrumentos de planificación concurrentes sobre superficies tan relativamente extensas, el interés de esta norma se centra en sus disposiciones adicionales que pretenden abordar la espinosa cuestión de la configuración de estos planes sin reparar en su conexión con los previstos en la legislación autonómica de ordenación del territorio (que siguen todavía pendientes de aprobación). En este sentido, se empieza afirmando que los planes aprobados “tendrán una vigencia indefinida en lo que respecta al régimen de protección -zonificación general de los espacios, normativa y regulación de usos, y criterios orientadores de la gestión- que en los mismos se establecen”. En cambio, “los Programas de Actuación tendrán una vigencia de seis años”, momento en el que “se valorará el alcance de los objetivos de conservación” y “se procederá a elaborar unos nuevos”, sin perjuicio de su revisión anticipada “cuando se produzcan episodios imprevistos” o “por razones socioeconómicas de especial interés que hagan necesaria su modificación”.

Para aclarar su “relación con otra normativa e instrumentos de planificación” se distinguen varias hipótesis<sup>37</sup> pero ninguna de ellas contempla expresamente el plan de gestión de la reserva de la biosfera<sup>38</sup>. Sin que se sepa muy bien por qué, se agrega que “toda actuación que se prevea realizar en montes o terrenos forestales se regulará a través de la Ley 2/1995, de 10 de febrero, de protección y desarrollo del patrimonio forestal de La Rioja” y del Reglamento que la desarrolla. Y, en fin, se acaba afirmando que “las medidas establecidas en el orden urbanístico y territorial por el Plan Especial de Protección del Medio Ambiente Natural de La Rioja (PEPMAN) en suelo no urbanizable se consideran adecuadas para asegurar la protección y conservación de los espacios protegidos Red Natura 2000, teniendo en cuenta los criterios que se establecen en los Planes de Gestión y Ordenación de los Recursos Naturales en el apartado

---

<sup>36</sup> El anexo primero recoge el texto completo del plan de gestión y ordenación de los recursos naturales de la ZEC “Obarenes-Sierra de Cantabria”; el segundo, el de la ZEC “Sierra de Alcarama y Valle de Alhama”; el tercero, el de la ZEC “Peñas de Iregua, Leza y Jubera”; el cuarto, el de la ZEC “Peñas de Arnedillo, Peñalmonte y Peña Isasa”; el quinto, el de “Sierras de Demanda, Urbión, Cebollera y Cameros; y el sexto y último, el de la ZEC “Sotos y Riberas del Ebro”.

<sup>37</sup> “Con carácter general”, dice, “para los usos y actividades que se desarrollen” en las ZECs “será de aplicación la normativa sectorial vigente”. A renglón seguido se añade que en el momento de su aprobación estos planes ya “recogen” esa normativa sectorial y “la complementan” de modo que “ambas se concretan en una normativa general, de aplicación a la totalidad del ámbito territorial de cada uno de los espacios protegidos Red Natura 2000 y una regulación específica que vincula un régimen diferenciado de usos y actividades a la zonificación establecida”.

<sup>38</sup> En una situación singular quedan el Parque Natural de la Sierra Cebollera y la Reserva Natural de los Sotos del Ebro en Alfaro, donde “serán de aplicación los regímenes jurídicos de protección establecidos en sus respectivas normas de declaración y en sus instrumentos de ordenación”. Por lo que se ve, se ha optado por mantener la subsistencia de éstos pese a que se afirma que los planes de gestión “integran las disposiciones contempladas en otros instrumentos de planificación y programas relacionados ya aprobados y vigentes” con referencia expresa a los de recuperación y conservación de especies amenazadas y protección contra incendios.



correspondiente a Normativa y regulación de usos”. Redacción ésta que, se interprete como se interprete, no debe hacer olvidar que el Parlamento riojano ordenó ya hace casi diez años la sustitución del PEPMAN (un simple plan especial de urbanismo) por una específica Directriz de Actuación Territorial (un instrumento de ordenación del territorio) y que esta previsión de la LOTUR, al igual que la relativa a la aprobación de la Estrategia Territorial de La Rioja (ETR) que debiera englobar todo, tenía que haberse cumplido en un plazo que expiró ya hace tiempo.

## 4.2. Valoración crítica

El contraste de la normativa riojana con los compromisos asumidos en virtud del PAMO suscita dos consideraciones matizadamente distintas. En el frente de la organización puede decirse que, en líneas generales, si bien la regulación de la Junta Directiva es susceptible de mejoras técnicas que ya han quedado indicadas en éste y en otros trabajos anteriores, aquellos compromisos se cumplen. En el campo de la planificación de la gestión, en cambio, no puede decirse lo mismo. Lo que tradicionalmente se viene regulando es la “propuesta anual de actuaciones e inversiones” que, en realidad, sería un instrumento para la ejecución del “Plan de Gestión Decenal”. Este plan aparece ahora expresamente mencionado en el Decreto 45/2014 pero sólo se concreta que ha de ser aprobado por la propia Junta.

A modo de propuesta cabe sugerir una nueva revisión del Decreto 31/2006 para, al tiempo que se corrigen las deficiencias técnicas advertidas en materia de organización, regular de modo completo el procedimiento de elaboración del Plan de Gestión y aclarar, en lo posible, su naturaleza jurídica y la articulación de sus previsiones con las de los demás planes concurrentes. Dicho sea sin desconocer que esto último es difícil sin la ayuda de los instrumentos de ordenación del territorio cuyo despliegue es una auténtica asignatura pendiente en esta Comunidad Autónoma.

## 5. EXTREMADURA

### 5.1. Antecedentes y normativa vigente

En la Comunidad Autónoma de Extremadura existe una única reserva de la biosfera que es la de Monfragüe, declarada el 9 de julio de 2003.

Regía en aquel momento la Ley 8/1998, de 26 de junio, de conservación de la naturaleza y de espacios naturales de Extremadura, que no aludía en absoluto a las reservas de la biosfera. Esta Ley, sin embargo, fue luego modificada por la *Ley 9/2006, de 23 de diciembre*, que, dictada fundamentalmente para “cumplir las exigencias comunitarias de protección de la Red Natura 2000”, aprovechó para modificar “otros artículos y figuras para adecuar lo mejor posible la Ley a la nueva situación social. La modificación más profunda se produce en el Título III, donde clasifica las Áreas Protegidas de Extremadura en Espacios Naturales Protegidos y en Zonas de la Red Natura 2000, regulándose los procedimientos a seguir para su declaración”. Y, por lo que aquí importa, se concreta en la introducción en dicho Título de un Capítulo III bajo el rótulo “otras figuras de protección de espacios” y, dentro de él, del artículo 27 *quáter* denominado “Áreas Protegidas por instrumentos internacionales de conservación de biodiversidad”. Ahí es donde se incorpora la referencia según la cual “[S]e considerarán

también áreas protegidas por instrumentos internacionales de conservación de la biodiversidad las Reservas de Biosfera del Programa sobre el Hombre y la Biosfera de la Organización de la Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura” (artículo 27 *quáter*.3). Pero en cuanto a su régimen jurídico tan sólo se añade que “la declaración o inclusión de áreas protegidas por instrumentos internacionales de la biodiversidad deberá ser publicada en el Boletín Oficial del Estado” (artículo 27 *quáter*.4); novedad que al año siguiente sería recogida ya con carácter general por la LPNB estatal.

Con todo, la Ley estatal 1/2007, de 2 de marzo, de declaración del Parque Nacional de Monfragüe, se limita a recordar en su exposición de motivos que “la declaración culmina un largo camino en pro de la protección de Monfragüe. Un camino iniciado ya a finales de la década de los setenta, al declararse mediante Real Decreto 1927/1979, de 4 de abril, el Parque Natural de Monfragüe a la vista de las singulares características de su flora, fauna y paisaje. A esta declaración inicial, y al objeto de asegurar la conservación de la integridad de los ecosistemas presentes en el espacio, impidiendo influencias negativas exteriores sobre los valores intrínsecos de la zona, se sumó en mayo de 2004 la de ZEPA, Monfragüe y Dehesas del Entorno, así como el ulterior reconocimiento de UNESCO en julio de 2003 del territorio como Reserva de la Biosfera. La presente Ley, que establece la delimitación del territorio propuesto como Parque Nacional y como Zona Periférica de Protección, consolida esta situación estableciendo una coherente unidad de conservación, sobre la premisa de la situación focal del Parque Nacional, para un conjunto de 116.160 hectáreas”. Por supuesto, el régimen jurídico aplicable es el típico de Parque Nacional con su patronato y su PRUG (artículos 10 y 11 de la Ley 1/2007, bien que con efecto retardado por las disposiciones adicionales primera<sup>39</sup> y segunda<sup>40</sup> de la propia Ley).

Sin embargo, ya bajo la vigencia de la LPNB estatal, y sin la menor referencia a la Ley estatal de declaración del Parque, aparece el *Decreto 209/2009, de 4 de septiembre, por el que se regula la organización y funcionamiento de la Reserva de la Biosfera de Monfragüe*. Consta de siete preceptos, una disposición transitoria y otra final. El artículo 1 indica su objeto, que es el que se deduce del título de la norma. El artículo 2 establece que “[L]a gestión de la Reserva de la Biosfera de Monfragüe corresponde a la Comunidad Autónoma de Extremadura, que la ejercerá a través” del Consejero competente en materia de medio ambiente y del Director General en materia de áreas protegidas (artículo 2.1). A continuación se especifican las funciones que se atribuyen al Consejero (artículo 2.2) y al Director General (artículo 2.3). En todo caso, “las labores de gestión ordinaria de la Reserva se realizarán por el representante de la Junta de Extremadura en el Consejo de Gestores de la Red de Reservas de la Biosfera” (artículo 2.4).

---

<sup>39</sup> “En el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la presente Ley, se constituirá el Patronato del Parque Nacional de Monfragüe. En tanto se produce tal constitución, de forma transitoria la actual Junta Rectora del Parque Natural de Monfragüe adoptará las decisiones precisas para asegurar la participación de la sociedad en los términos señalados en la presente Ley”.

<sup>40</sup> “En el plazo de dos años desde la entrada en vigor de la presente Ley se aprobará el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional. En tanto se produce tal aprobación, de forma transitoria, la administración gestora adoptará las medidas de gestión que estime oportunas y otorgará las autorizaciones procedentes de acuerdo con lo señalado en la presente Ley y en el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales aprobado por Decreto 186/2005 de la Junta de Extremadura”.

El artículo 3 define el Consejo de Participación de la Reserva de la Biosfera de Monfragüe como “el órgano colegiado de participación de la sociedad en la Reserva de la Biosfera de Monfragüe” (artículo 3.1) y agrega que “con carácter de órgano consultivo, queda adscrito, a efectos administrativos, a la Consejería con competencias en materia de medio ambiente” (artículo 3.2). Es el artículo 4.1 el que establece la composición del pleno del Consejo de Participación dando entrada a un muy numeroso y plural conjunto de miembros. El artículo 4.2 asigna la secretaría a un funcionario autonómico que actuará “con voz pero sin voto”. El artículo 5 se refiere al nombramiento de los miembros del Consejo de Participación por el Consejero y “por un período de dos años”. El artículo 6 enumera, en lista cerrada, las funciones del Consejo que son las de “promover normas y actuaciones para conseguir una defensa eficaz de los valores naturales de la Reserva de la Biosfera”, “informar la programación anual de actividades”, “informar los planes o programas de actuación que tengan influencia en el medio físico de la Reserva de la Biosfera”, “fomentar el estudio y la investigación de los recursos naturales de la Reserva de la Biosfera, promoviendo el respeto a sus valores y la educación ambiental”, “conocer la memoria anual de actividades y resultados” y “aprobar y modificar el Reglamento de Régimen Interior<sup>41</sup>”. En cuanto a su funcionamiento, el artículo 7 se remite a la normativa de procedimiento administrativo común.

La Disposición Transitoria única indica que “en el plazo de un mes desde la entrada en vigor de este Decreto, las diferentes Administraciones Públicas, instituciones y organizaciones deberán proponer a sus representantes en el Consejo de Participación, de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 4 y 5 del presente Decreto”. Y la Disposición Final única señala que el Decreto entraría en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de Extremadura, que se produjo el 11 de septiembre de 2009. Desde entonces no ha sufrido variaciones aunque en el momento de redactar este trabajo se está tramitando una modificación que afectará a la organización y funcionamiento tanto del Parque Nacional como de la Reserva de la Biosfera<sup>42</sup>.

## 5.2. Valoración crítica

Puede decirse que la normativa extremeña cumple con los compromisos asumidos en virtud del PAMO en materia de organización pero no en materia de planificación de la gestión. En cuanto a lo primero, no es imputable al legislador autonómico la duplicidad que puede suponer la coexistencia del Patronato del Parque Nacional pero sí la tajante distinción que el Decreto establece entre las funciones de gestión (que se asignan a la Consejería) y las no decisorias que se atribuyen a un Consejo de Participación (tal vez,

---

<sup>41</sup> El DOE de 29 de octubre de 2009 publica la Resolución de 16 de octubre de 2009, de la Dirección General del Medio Natural, por la que se ordena la publicación del Acuerdo n.º 1/2009 sobre aprobación del Reglamento de Régimen Interior del Consejo de Participación de la Reserva de la Biosfera de Monfragüe.

<sup>42</sup> El DOE de 28 de octubre de 2015 publica el Anuncio de 7 de octubre de 2015 por el que se somete a información pública el proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 106/2007, de 22 de mayo, por el que se regula la organización y funcionamiento del Parque Nacional de Monfragüe y el Decreto 209/2009, de 4 de septiembre, por el que se regula la organización y funcionamiento de la Reserva de la Biosfera de Monfragüe.

por lo demás, poco ágil por excesivamente numeroso; SANTAMARÍA ARINAS, 2013, 53). En cuanto a lo segundo, tampoco es imputable al legislador autonómico la necesaria existencia de un PRUG para el Parque pero sí la omisión de un pronunciamiento sobre si éste hace innecesaria la previsión de un instrumento propio de planificación de la Reserva. De ser así, la opción autonómica sería plausible desde la óptica de la integración aunque para ello habría que comprobar la coincidencia de ámbitos territoriales. Pero, de no serlo, la “programación anual de actividades” no puede considerarse un verdadero Plan de Gestión que, consecuentemente, queda absolutamente huérfano de cualquier regulación.

A falta de conocer el contenido del proyecto de nuevo Decreto en tramitación, la propuesta que cabe sugerir sería que, si fuera todavía posible, en ella se tuvieran en cuenta, al menos a efectos dialécticos, las consideraciones aquí expuestas.

## 6. CASTILLA-LA MANCHA

En la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha existe una única reserva de la biosfera que es la de La Mancha Húmeda, declarada el 30 de noviembre de 1980.

Aún así, ni siquiera es mencionada en la Ley 9/1999, de 26 de mayo, de conservación de la naturaleza, ni tampoco en la modificación en ella operada por Ley 8/2007, de 15 de marzo. La primera referencia legal llega con la *Ley 11/2007, de 29 de marzo, de creación del Organismo Autónomo Espacios Naturales de Castilla-La Mancha*. Sin la menor alusión al Parque Nacional de las Tablas de Daimiel<sup>43</sup> ni al Parque Natural Lagunas de Ruidera que en su territorio se integran, explica en su exposición de motivos que “por último, también se ha considerado conveniente establecer mediante la presente ley el órgano de coordinación de las actividades de la Reserva de la Biosfera de la Mancha Húmeda, designada como tal por la Unesco en 1980 dentro del programa MAB (Hombre y Biosfera), atribuyendo expresamente estas funciones al Organismo Autónomo Espacios Naturales de Castilla-La Mancha, y creando también la figura del Plan de Gestión como plan de administración operacional de la Reserva de la Biosfera, todo ello de acuerdo con el Marco Estatutario de la Red Mundial de Reservas de la Biosfera de la Unesco, y la denominada «Estrategia de Sevilla»”. En línea con ello, entre las competencias de este nuevo Organismo figura la de “el impulso, la administración, la coordinación y la divulgación de las actividades de la Reserva de la Biosfera de la Mancha Húmeda, así como de cualquier otra que pudiera designarse en el futuro en Castilla-La Mancha” [artículo 2.2.o]<sup>44</sup>. Pero el artículo 17 estipula que “a propuesta de la persona titular de la Consejería competente en materia de medio ambiente”, será el Consejo de Gobierno quien “aprobará el Plan de Gestión de la Reserva de la Biosfera de la Mancha Húmeda, en lo que se refiere a su triple finalidad” bien conocida (de conservación, desarrollo sostenible y apoyo logístico).

---

<sup>43</sup> Téngase en cuenta que, en virtud de la Disposición Transitoria primera de la Ley estatal 30/2014, de 3 de diciembre, de parques nacionales, “[E]n tanto la comunidad autónoma asuma la gestión de los parques nacionales de Cabañeros y de las Tablas de Daimiel, estos espacios se seguirán rigiendo por la normativa anterior que le sea de aplicación”.

<sup>44</sup> Y ésa es, por cierto, la única mención que aparece en el Decreto 16/2009, de 10 de marzo, por el que se aprueban los Estatutos del Organismo Autónomo Espacios Naturales de Castilla-La Mancha (DOCM de 13 de marzo de 2009).

Sin que se hubiera llegado a aprobar dicho Plan<sup>45</sup>, el Gobierno de la Nación dictó el Plan Especial del Alto Guadiana (PEAG), aprobado por Real Decreto 13/2008, de 11 de enero, que marcaría el devenir de los últimos años en esta Reserva. La ejecución de este ambicioso documento (SANZ RUBIALES y CARO-PATÓN CARMONA, 2013, 473-483) se asignó al Consorcio para la Gestión del PEAG que, efectivamente, se constituyó a primeros de 2008. Y, con el tiempo, este Consorcio asumiría las funciones del Organismo en virtud de un convenio de encomienda de gestión suscrito en 2011<sup>46</sup>.

En la parte expositiva de dicho Convenio se explica que el PEAG “establece entre otros, un Programa Ambiental (Anexo 4), volcado fundamentalmente en la mejora de los espacios naturales y en el que se incluyen actuaciones de apoyo, coordinación y gestión para potenciar la Reserva de la Biosfera de la Mancha Húmeda. Dicho programa, junto con el resto de documentos que determina el artículo 1 del citado real decreto, tienen como objeto la consecución del buen estado de las masas de agua subterráneas y superficiales asociadas, corrigiendo el déficit hídrico estructural existente en el ámbito territorial del Plan Especial, todo ello en el marco de un desarrollo sostenible de los usos agrícolas y económicos en general”. Hace saber también “[Q]ue la Reserva de Biosfera de la Mancha Húmeda está formada por un conjunto de lagunas en la llanura manchega, con una superficie de 25.000 has de humedales, se le ha propuesto al Comité MaB una revisión que integraría un territorio de 294.000 has. Por ello se ha planteado la necesidad de iniciar un proceso de revisión de la Mancha Húmeda. Esta propuesta de nueva zonificación, establece la necesidad de impulsar un proceso de estudio y divulgación de la Mancha Húmeda, tanto de los valores de interés científicos y ecológicos que alberga, como de la relevancia territorial, que engloba amplios sectores de la sociedad rural castellano-manchega, la mayoría de ellos implicados en la problemática del agua, principal recurso del que dependen los humedales más importantes de la Reserva. Estas circunstancias han aconsejado la adopción de un programa de actuaciones que fundamenta el Convenio de Colaboración suscrito entre el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino y la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, de 18 de noviembre de 2009, para la ejecución de actuaciones de desarrollo sostenible en la Reserva de la Biosfera de la Mancha Húmeda (BOE núm. 37 de 11 de febrero de 2010)”.

En cualquier caso, y pese a todos los antecedentes expuestos, en el momento de la firma de este Convenio (2011) se reconoce abiertamente que sigue “siendo conveniente que se organice y estructure la infraestructura de gestión de dicha Reserva, siendo necesario apoyar la creación y financiar un órgano de programación y seguimiento de las actuaciones, así como establecer la figura de un coordinador de la Reserva de la Biosfera”. Y así, “[M]ediante el presente convenio la Junta de Comunidades de Castilla-

---

<sup>45</sup> La Junta recibiría financiación años después para elaborar el Plan de Gestión con el compromiso de aprobarlo antes del 31 de diciembre de 2010. Vid. Resolución de 28 de enero de 2010, de la Dirección General de Desarrollo Sostenible del Medio Rural, por la que se publica el Convenio de colaboración, entre el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino y la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, para el desarrollo de actuaciones de desarrollo sostenible en la reserva de la biosfera de la Mancha húmeda.

<sup>46</sup> Resolución de 7 de abril de 2011, de la Secretaría General Técnica, por la que se dispone la publicación del convenio de encomienda de gestión de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y el Consorcio para la Gestión del Plan Especial del Alto Guadiana para la ejecución de actuaciones en la Reserva de la Biosfera de la Mancha Húmeda; publicado en el DO de 14 de abril de 2011.

La Mancha, en el ámbito de sus competencias, encomienda al Consorcio la realización de cuantas actuaciones sean necesarias para llevar a cabo el impulso, coordinación, divulgación, apoyo y, en su caso, las medidas de administración y gestión precisas para potenciar la Reserva de la Biosfera de la Mancha Húmeda, conforme se encuentra definido en su correspondiente Plan de Gestión, y demás preceptos que le sean de aplicación”. A esto, que es lo esencial, se agrega que “[D]icho Plan de Gestión, ha sido remitido a la oficina del programa MaB por la Dirección General de Áreas Protegidas y Biodiversidad de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, para su presentación al Comité Español de Programa MaB “Persona y Biosfera” de la UNESCO, dentro del esquema de cooperación institucional configurado en el Real Decreto 342/2007, de 9 de marzo”.

Obviamente, esto último no asegura que el Plan de Gestión haya sido aprobado por quien corresponda. Pero el caso es que, de conformidad con la cláusula tercera, “[E]l Consorcio dispondrá del personal, material y recursos necesarios ya sean de forma directa o indirecta, para llevar a cabo el objeto de la presente encomienda y por consiguiente asumirá los gastos de la misma”. Y según la cláusula quinta, “[L]a duración del Convenio de encomienda de gestión se extenderá durante la vigencia del Plan Especial del Alto Guadiana, en concreto hasta el 31 de diciembre de 2015, siendo susceptible de prórroga en las condiciones que fije el citado Plan, salvo que la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha estime oportuno extinguirla por razones de interés general o por incumplimiento por parte del Consorcio de las obligaciones contenidas en las cláusulas anteriores. En los mismos términos se extiende la vigencia temporal del Consorcio, hasta el 31 de diciembre de 2015, estando vinculada a la vigencia del Protocolo por el que se acuerda su creación, en consecuencia durante todo el periodo de ejecución del Plan Especial del Alto Guadiana (estipulación décima del Protocolo de colaboración entre la Administración General del Estado y la Junta de Comunidades de Castilla la Mancha de 23 de octubre de 2007)”.

Con todo, el Consorcio quedó disuelto anticipadamente dos años antes de lo previsto<sup>47</sup>. De este modo, la Administración autonómica, que siempre retuvo la titularidad de las competencias encomendadas al Consorcio, no tendría más remedio que volver a asignar su ejercicio al Organismo Autónomo [artículo 2.2.o) de la Ley 11/2007]. Sin embargo, y en lo que sería arriesgado interpretar como un cambio de rumbo mientras esta Ley mantenga su vigencia, las conocidas funciones del “impulso, la administración, la coordinación y la divulgación de las actividades de la Reserva de la Biosfera de la Mancha Húmeda, así como el impulso y la participación en la administración, coordinación y divulgación de cualquiera otra que pudiera designarse en el futuro en Castilla-La Mancha” han quedado atribuidas a la Dirección General de Política Forestal y Espacios Naturales en el reciente Decreto 84/2015, de 14 de julio de 2015, por el que se establece la estructura orgánica y las competencias de la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural (artículo 9.2).

## 6.2. Valoración crítica

---

<sup>47</sup> Resolución de 19 de julio de 2013, de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente, por la que se publica el Convenio de colaboración con la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, para la disolución y liquidación del Consorcio para la gestión del Plan Especial del Alto Guadiana (BOE de 2 de agosto de 2013).

No puede decirse que el régimen ordinario previsto en la normativa castellano manchega cumpla con los compromisos asumidos en virtud del PAMO. De una parte, y aun haciendo abstracción del paréntesis temporal que supuso la intervención del Consorcio para la gestión del PEAG, la gestión de la Reserva de la Biosfera se atribuye a un Organismo Autónomo que es una Administración pública institucional. Y aunque éste cuente con un “Consejo de la Red de Áreas Protegidas como órgano consultivo y de participación del Organismo Autónomo”<sup>48</sup>, no deja de ser un foro de ámbito autonómico. De otra parte, la regulación legal del “plan de gestión” de la Reserva de la Biosfera de la Mancha Húmeda ofrece una vaga pista sobre su contenido, por referencia a la consabida triple función que ha de perseguir, y aclara el órgano competente para su aprobación (que es el Consejo de Gobierno). Pero deja en el aire todo lo demás.

De cara a la formulación de una propuesta, habría que convenir que con la disolución del Consorcio se volvió al punto de partida en esta especie de juego de la patata caliente. En su día, la encomienda se justificó en que, pese a la existencia del Organismo Autónomo, seguía “siendo conveniente que se organice y estructure la infraestructura de gestión de dicha Reserva”. Desaparecido el Consorcio, mucho tendría que haber mejorado la praxis de dicho Organismo -su regulación no se ha tocado-, como para no tener que revisar la Ley 11/2007 si realmente se quiere hacer efectiva aquella necesidad, reconocida por las propias autoridades autonómicas, de “apoyar la creación y financiar un órgano de programación y seguimiento de las actuaciones, así como establecer la figura de un coordinador de la Reserva de la Biosfera”.

## 7. CANARIAS

### 7.1. Antecedentes y normativa vigente

En la Comunidad Autónoma de Canarias existen siete reservas de la biosfera declaradas entre los años 1983 y 2015: La Palma (21 de abril de 1983), Lanzarote (7 de octubre de 1993), Isla del Hierro (22 de enero de 2000), Gran Canaria (29 de junio de 2005), Fuerteventura (27 de mayo 2009), La Gomera (11 de julio de 2012) y Macizo de Anaga (9 de junio de 2015).

Sin cita expresa en la Ley 12/1994, de 19 de diciembre, de espacios naturales de Canarias, ni tampoco en la Ley 9/1999, de 13 de mayo, de ordenación del territorio de Canarias<sup>49</sup>, alguna referencia a estas declaraciones aparece ya en normas autonómicas aisladas como el Decreto 108/1999, de 25 de mayo, por el que se suspende el otorgamiento de licencias de obras que supongan la creación de nueva oferta turística alojativa en Lanzarote. Todavía la *Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias*, tan sólo evoca la declaración de las tres primeras reservas de la biosfera canarias si bien incorpora una “Directriz 142. Instrumentos organizativos” según la cual “[E]l Gobierno de Canarias instituirá, mediante desarrollo reglamentario, un Foro

---

<sup>48</sup> Cuya “composición, funcionamiento y funciones se determinarán en la norma por la que se aprueben los Estatutos del citado Organismo” (artículo 5.5 de la Ley 11/2007).

<sup>49</sup> Que serían derogadas por el vigente Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias.

Canario del Desarrollo Sostenible, como instrumento de información y participación, en el que tendrán representación, al menos, los departamentos del Gobierno de Canarias, los cabildos insulares y los ayuntamientos, con la participación de las universidades canarias, *órganos directivos de las Reservas de la Biosfera*, las asociaciones vecinales y ambientales, las asociaciones sindicales y empresariales y las asociaciones profesionales y culturales. Igualmente instituirá un Observatorio permanente del desarrollo sostenible, vinculado al Foro, como instrumento científico y técnico de evaluación y seguimiento” (énfasis añadido). Y, efectivamente, el *Decreto 123/2004, de 31 de agosto, por el que se crean el Foro Canario para el Desarrollo Sostenible y el Observatorio del Desarrollo Sostenible y se aprueba su Reglamento*, concreta esta representación en “[L]os Presidentes de las Juntas Rectoras de los Consejos de las Reservas de la Biosfera existentes, o miembros de las Juntas en quienes deleguen [artículo 2.1.c).9]. Redacción que no cambiaría con la primera modificación del precepto<sup>50</sup> pero que en la actualidad se ha precisado para conferir la representación a “[L]os Presidentes de las Juntas Rectoras de los Consejos de las Reservas de la Biosfera que afecten a la totalidad del territorio de la isla, o miembros de las Juntas en quienes deleguen”<sup>51</sup>.

Cabía presumir, pues, que todas las reservas de la biosfera canarias compartían para entonces una misma estructura organizativa concretada en “Consejos” con sus correspondientes “Juntas Rectoras”. Pero, a falta todavía de un marco autonómico más preciso, la Reserva de la Biosfera de La Palma se había dotado de un Consorcio; entidad jurídica con personalidad jurídica propia en la que se integran representantes de los ayuntamientos de la Isla, del Cabildo Insular, de la Administración autonómica y de la estatal<sup>52</sup> y que, en ejercicio también de potestades reguladoras, dictó normas para, por ejemplo, la puesta en marcha de un distintivo propio (RODRÍGUEZ PÉREZ y BLASCO MARTÍN ARROCHA, 2007, 130-133)<sup>53</sup>.

Una segunda etapa en la evolución normativa se abre a partir la *Ley 3/2009, de 24 de abril, de la Agencia Canaria de Desarrollo Sostenible y Cambio Climático*, que atribuye a esta Agencia, entre otras funciones, “[E]l impulso de la coordinación con las Reservas de Biosfera Canarias” [artículo 2.2.1)]. Tal “impulso” se plasma al año siguiente en el *Decreto 103/2010, de 29 de julio, por el que se regulan determinados aspectos de la gestión y administración de las reservas de la biosfera en Canarias, se*

---

<sup>50</sup> Decreto 129/2008, de 3 de junio, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Presidencia del Gobierno, con el que este precepto pasa a ser el artículo 2.1.c).10.

<sup>51</sup> Decreto 104/2009, de 28 de julio, por el que se aprueban los Estatutos de la Agencia Canaria de Desarrollo Sostenible y Cambio Climático. Novedad introducida por esta norma es también la que afecta al artículo 2.1.c).2 y que ahora dice: “El Presidente de cada uno de los Cabildos de las islas en las que la declaración de Reserva de la Biosfera no afecte a la totalidad de su territorio. No obstante, en cada una de estas islas el Cabildo respectivo podrá acordar que la representación en el Foro se ejerza por un representante nombrado por los órganos de gestión de la Reserva o Reservas declaradas”.

<sup>52</sup> Los vigentes Estatutos del Consorcio aparecen publicados en el Boletín Oficial de la Provincia de Santa Cruz de Tenerife núm. 11, miércoles 22 de enero de 2014.

<sup>53</sup> Reglamento de Uso de la Marca y Logotipo de la Reserva Mundial de la Biosfera de La Palma (aprobación inicial en BOP Tenerife, nº 57, de 30 de abril de 2004). Modificación del Reglamento (aprobación inicial en BOP Tenerife nº 176, de 28 de octubre de 2005). Tasas por la utilización de la Marca y logotipo Reserva Mundial de la Biosfera La Palma (aprobación inicial en BOP Tenerife nº 176, de 28 de octubre de 2005). Aunque se difunden en la web de la RB, no he conseguido encontrar la publicación oficial de los textos definitivos.



*crean la Red Canaria de reservas de la biosfera y el Consejo de Coordinación de la Red Canaria de Reservas de la Biosfera y se aprueba su Reglamento de organización y funcionamiento.* Se justifica este Decreto aduciendo que “[E]n el contexto de la actual estrategia internacional para la consecución de los objetivos del Programa MaB, representada por el Plan de Acción de Madrid (2008) y en la cual los Objetivos del Milenio son clave, y teniendo en cuenta además la interacción humana entre islas, así como la perspectiva global y horizontal que debe presidir la compleja tarea de luchar contra el cambio climático, surge la necesidad de configurar una red regional, en cuanto sistema coherente, en la que se refuerce el vínculo existente entre las distintas Reservas de la Biosfera de nuestra Comunidad Autónoma, tanto las actualmente declaradas como las que puedan serlo en el futuro, contribuyendo a mejorar el desarrollo y la cooperación entre ellas para lograr maximizar la consecución de sus objetivos. Para el logro de este objetivo, se crea un marco organizativo mínimo y común, el Consejo de Coordinación de la Red Canaria de las Reservas de la Biosfera, con el fin de canalizar la respuesta a las mencionadas necesidades y para asumir la fundamental tarea de garantizar la coordinación entre las distintas Reservas de la Biosfera y entre éstas y las Administraciones Públicas” (énfasis añadido).

El Decreto propiamente dicho consta tan sólo de cuatro preceptos, una disposición adicional, otra derogatoria, cuatro finales y un anexo. El artículo 1 se refiere a la “gestión y administración de las reservas de la biosfera” que “estará encomendada a una entidad o a un órgano colegiado dependiente o con participación del respectivo Cabildo Insular, que será responsable del desarrollo de las estrategias, líneas de acción y programas, y en el que, en todo caso, estarán representadas la Administración autonómica y las Administraciones insular y municipales del territorio a la que se extienda la Reserva de la Biosfera, así como los sectores económicos y sociales locales afectados por la existencia de la Reserva” (artículo 1.1). Agrega que “el Gobierno de Canarias designará, a propuesta de la Consejería competente en materia de medio ambiente, a la persona o personas representantes de la Administración de la Comunidad Autónoma en la entidad u órgano colegiado de gestión de cada Reserva de la Biosfera de Canarias, de acuerdo con el número de representantes establecido en sus estatutos” (artículo 1.2). Y termina diciendo que cada entidad “aprobará su reglamento de organización y funcionamiento, que será publicado en el Boletín Oficial de Canarias” (artículo 1.3). El artículo 2 especifica las menciones que dicho Reglamento ha de contener necesariamente.

Así concretado el régimen jurídico de cada pieza, en el artículo 3 “[S]e crea la Red Canaria de Reservas de la Biosfera, comprensiva de la totalidad de las Reservas de la Biosfera declaradas en Canarias, y entendida como nodo de innovación, de aporte de nuevas ideas y proyectos, de aprovechamiento de sinergias en los distintos ámbitos competenciales y cooperación para la promoción de proyectos de interés mutuo, actuando como un vector de utilidad pública para la promoción y mejora permanente de las estrategias de sostenibilidad en el conjunto de áreas declaradas Reservas de la Biosfera por la UNESCO”. En el artículo 4.1 “[S]e crea el Consejo de Coordinación de la Red Canaria de Reservas de la Biosfera como órgano colegiado de asesoramiento, así como de coordinación y de representación de las Reservas de la Biosfera, responsable de impulsar y propiciar el funcionamiento de las Reservas de la Biosfera de Canarias, orientado al desarrollo sostenible y respeto a los valores medioambientales, socioculturales e identitarios”. Y en el artículo 4.2 “[S]e aprueba el Reglamento de

organización y funcionamiento del Consejo de Coordinación de la Red Canaria de Reservas de la Biosfera en los términos del anexo<sup>54</sup>”.

La Disposición Adicional aclara que “[L]a asistencia a las reuniones del Consejo de Coordinación de la Red Canaria de Reservas de la Biosfera no generará derecho a la percepción de indemnizaciones por razón del servicio por dicho concepto”. La Disposición Derogatoria no es expresa. La Disposición Final Primera modifica el Reglamento orgánico de la Consejería entonces en vigor. La Disposición Final Segunda establece que “[L]as Reservas de la Biosfera existentes en Canarias adoptarán las medidas necesarias para ajustarse a lo previsto en este Decreto, en el plazo de un año a contar desde su entrada en vigor”. La Disposición Final Tercera habilita al Consejero para el desarrollo y ejecución del Decreto. Y la Disposición Final Cuarta fija su entrada en vigor al día siguiente de publicación oficial que tuvo lugar el 10 de agosto de 2010.

Finalmente, y como complemento, interesa el Decreto 70/2011, de 11 de marzo, por el que se crea la Red Canaria de Parques Nacionales. Y ello porque entre los objetivos de esta otra Red figura el de “[C]ontribuir a que la gestión de los Parques Nacionales Canarios sea coherente con los objetivos de la Red Canaria de Espacios Naturales Protegidos y la Red Canaria de Reservas de la Biosfera” [artículo 4.d)]. Previsión bienintencionada que, sin embargo, se desentiende de los problemas que la búsqueda de tal coherencia a buen seguro depara y que, a falta del necesario apoyo del legislador estatal de parques nacionales, probablemente habría de encontrarse en el marco global de la ordenación del territorio que en Canarias es, en gran medida, competencia de los Cabildos Insulares y en cuyo ejercicio las reservas de la biosfera han ido progresivamente ganando presencia<sup>55</sup>.

## 7.2. Valoración crítica

La normativa autonómica canaria cumple perfectamente los compromisos contraídos en virtud del PAMO en materia de organización. De hecho, los dos escuetos preceptos que el Decreto 103/2010 dedica al asunto pueden considerarse modélicos por su carácter abierto, flexible y descentralizador. Abierto porque no impone una fórmula única sino que permite elegir entre “una entidad o un órgano colegiado”. Flexible porque tampoco impone una determinada composición sino que se limita a asegurar una representación mínima que puede ampliarse por cada Reserva en función de sus circunstancias peculiares. Y descentralizador porque las decisiones últimas sobre el modelo organizativo, e incluso sobre la articulación de las funciones de administración y participación, quedan en manos de los “estatutos” y aún del “reglamento de organización y funcionamiento” que ha de aprobar el ente gestor de cada Reserva.

---

<sup>54</sup> El Reglamento anexo consta de doce preceptos y una disposición adicional única.

<sup>55</sup> Pueden compararse, a estos efectos, las escasas menciones que inicialmente aparecen en el Decreto 82/2002, de 17 de junio, por el que se aprueba definitivamente y de forma parcial, el Plan Insular de Ordenación de El Hierro o en el Decreto 176/2004, de 13 de diciembre, por el que se aprueba definitivamente la Modificación Puntual nº 1 del Plan Insular de Ordenación del Territorio de Lanzarote, referente a las determinaciones relativas a la ordenación de las actividades extractivas, sistemas generales insulares, regulación del turismo rural y establecimiento de criterios para cuantificación de las plazas turísticas con el tratamiento que a la Reserva de la Biosfera dispensa el más reciente Decreto 71/2011 de 11 de marzo, por el que se aprueba definitivamente el Plan Insular de Ordenación de la isla de La Palma.

Sin duda, este modelo presupone la existencia de un sustrato sociológico en el que el concepto de reserva de la biosfera se encuentra tan arraigado que es capaz de adoptar unos Estatutos como los de la Reserva de la Biosfera de La Palma. Unos Estatutos técnicamente impecables y verdaderamente avanzados en los que se asignan a la Asamblea General, entre otras atribuciones, la de “aprobar el plan de acción anual y plurianual” [artículo 8.u)]. Pero ni siquiera aquí se encuentra la necesaria regulación del instrumento de planificación así denominado (y que hubiera sido preferible llamar plan de gestión). Sería por ello conveniente incorporar en el Decreto 103/2010, que a estos efectos se limita a reiterar la exigencia básica ya impuesta genéricamente por la LPNB de “estrategias, líneas de acción y programas”, alguna mención más concreta respecto del procedimiento de elaboración, la naturaleza jurídica y los efectos del instrumento de planificación propio de cada reserva<sup>56</sup>.

## 8. ASTURIAS

En la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias existen seis reservas de la biosfera declaradas entre los años 2000 y 2012. Cuatro de ellas se encuentran íntegramente en territorio asturiano: Muniellos (10 de noviembre de 2000), Somiedo (10 de noviembre de 2000), Redes (20 de septiembre de 2001) y Las Ubiñas-La Mesa (11 de julio de 2012). Otra comparte territorio con Cantabria y Castilla y León (Picos de Europa; 10 de julio de 2003) mientras que la restante comparte territorio con Galicia (Río Eo, Oscos y Terras de Burón; 19 de junio de 2007).

Nada dijo al respecto, como es lógico, la Ley asturiana 5/1991, de 5 de abril, de protección de los espacios naturales, pero tampoco lo hace tras las modificaciones en ella operadas con posterioridad<sup>57</sup>. Y eso que, con la excepción del de Somiedo<sup>58</sup>, es bajo su vigencia cuando se adoptan las declaraciones del Parque Natural de Redes<sup>59</sup>, de la Reserva Natural Integral de Muniellos<sup>60</sup>, y de otros parques naturales, incluidos los de Fuentes del Narcea, Degaña e Ibias<sup>61</sup> y las Ubiñas-La Mesa<sup>62</sup>. Es ésta última la que, sin alusión expresa todavía a las reservas de la biosfera, recoge la fórmula según la cual

---

<sup>56</sup> Para lo cual, a buen seguro, podrían servir de inspiración los contenidos del Plan de Acción 2013-2022 de la Reserva Mundial de la Biosfera de La Palma que, a falta de la publicación oficial que su propio texto contempla, puede encontrarse en [http://www.lapalmabiosfera.es/sites/default/files/adjuntos/plan\\_de\\_accion\\_rmblp\\_2013-2022.pdf](http://www.lapalmabiosfera.es/sites/default/files/adjuntos/plan_de_accion_rmblp_2013-2022.pdf) (recuperado por última vez el 10 de noviembre de 2015).

<sup>57</sup> Por Ley 9/2006, de 22 de diciembre y por Ley 3/2012, de 28 de diciembre.

<sup>58</sup> Ley 2/1988, de 10 de junio, por la que se declara el Parque Natural de Somiedo.

<sup>59</sup> Ley 8/1996, de 27 de diciembre.

<sup>60</sup> Ley 9/2002, de 22 de octubre.

<sup>61</sup> Ley 12/2002, de 13 de diciembre.

<sup>62</sup> Ley 5/2006, de 30 de mayo. Por incumplimiento del procedimiento en ella dispuesto para su aprobación, el Decreto 40/2011, de 11 de mayo, por el que se aprueba el I Plan Rector de Uso y Gestión y el I Plan de Desarrollo Sostenible del Parque Natural de Las Ubiñas-La Mesa, ha sido anulado por la reciente STS de 5 de mayo de 2015.

“[E]n el caso de que dentro del Parque haya otras figuras de protección de espacios naturales se regirán por su normativa específica y en lo no contemplado en ella conforme a lo previsto en la normativa del Parque” (DA2ª).

Ante la ausencia de la menor disposición autonómica al respecto, cada reserva asturiana iría abriendo su propio camino<sup>63</sup>. Así, por ejemplo, en la del Río Eo, Oscos y Terras de Burón, se acordó constituir un Foro Social de Participación. La creación de este órgano se explica porque “[D]icha Reserva fue promovida conjuntamente por los Gobiernos de las Comunidades Autónomas de Asturias y de Galicia, quienes en el documento de candidatura presentado ante la UNESCO se comprometieron a, en concordancia con los objetivos del programa MaB, promover la más amplia participación social en torno a la gestión de la misma. A tal fin proveyeron la creación de un Foro de Participación Social donde estuvieran representadas, además de las administraciones públicas, aquellas instituciones, asociaciones y organizaciones que desarrollen actividades en los aspectos vinculados al cumplimiento de los objetivos de la Reserva o que sean representativas de los intereses sociales, económicos o medioambientales relacionados con la misma”. Y, a falta de norma que lo regule<sup>64</sup>, “[L]as reuniones conjuntas entre representantes de ambas Comunidades Autónomas y de los Ayuntamientos implicados en el ámbito territorial de la Reserva han permitido, especialmente en la celebrada por la Comisión Temporal de Coordinación Interadministrativa el 13 de enero de 2009 en Fonsagrada (Lugo), definir una composición para este Foro de Participación Social, que tendrá un carácter transitorio hasta que no quede reflejado en los correspondientes estatutos por los que se regirá el consorcio que gestionará definitivamente la Reserva”<sup>65</sup>. Una previsión ésta que, por lo demás, no se ha cumplido como podrá comprobarse, para seguir el hilo cronológico de la exposición, más adelante.

En cuanto al resto, se han aprobado el *Decreto 65/2013, de 28 de agosto, por el que se establecen los órganos de gestión de la reserva de la biosfera de las Ubiñas-La Mesa y su composición*, el *Decreto 66/2013, de 28 de agosto, por el que se establecen los órganos de gestión de la reserva de la biosfera de Somiedo y su composición*, el *Decreto 67/2013, de 28 de agosto, por el que se establecen los órganos de gestión de la reserva de la biosfera de Muniellos y su composición* y el *Decreto 68/2013, de 28 de agosto, por el que se establecen los órganos de gestión de la reserva de la biosfera de Redes y su composición*.

---

<sup>63</sup> Entre otras actuaciones, puede verse el Convenio de colaboración suscrito el día 24 de noviembre de 2008 entre el Instituto de Turismo de España (TURESPAÑA), la Consejería de Cultura y Turismo de la CA del Principado de Asturias, y el Ayuntamiento de Somiedo para el Diseño, la Constitución y el Desarrollo del Club de Producto Reservas de la Biosfera Asturianas.

<sup>64</sup> El “fundamento jurídico” que se invocó fue “[E]l Decreto 126/2008, de 27 de noviembre, de estructura orgánica básica de la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras, que establece entre sus competencias, la gestión de este tipo de espacios; la Ley 2/95, de 13 de marzo, de Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias y demás normativa de general aplicación”. Pero lo cierto es que ninguna de las normas citadas contenían ninguna referencia expresa a las reservas de la biosfera.

<sup>65</sup> Los párrafos entrecomillados se han recogido de la Resolución de 30 de junio de 2009, de la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras, por la que se convoca a diversas entidades para que presenten candidaturas al Foro de Participación Social de la Reserva de la Biosfera del río Eo, Oscos y Terras de Burón (publicada en el BOPA de 24 de julio de 2009) que también establece la composición del Foro.

El primero de estos decretos invoca el Objetivo 10 del PAM y reconoce que “para alcanzar este objetivo, resulta necesario regular los órganos de gestión tanto de sus miembros como sus funciones”. También observa que “la Reserva de la Biosfera de Ubiñas-La Mesa coincide territorialmente con el Parque Natural del mismo nombre y con los objetivos y actuaciones a desarrollar en ellos. Por un principio de economía y eficacia se considera conveniente que la constitución de los órganos de gestión de ambas figuras de protección sean coincidentes”. Estas acertadas premisas, sin embargo, acaban conduciendo a un sistema de duplicidad de órganos aunque, eso sí, integrados ambos por las mismas personas.

En efecto, el articulado consta de seis preceptos y dos disposiciones finales. El artículo 1 establece que “para la gestión de la Reserva de la Biosfera de Las Ubiñas-La Mesa, y adscritos a la Consejería competente en materia de espacios naturales protegidos, se crean” dos “órganos de gestión” que son “el Foro de Participación Social de la Reserva de la Biosfera” y la “Dirección de la Reserva de la Biosfera”. Bajo el rótulo “composición del Foro de Participación Social”, el artículo 2 dice que éste “estará presidido por quien ostente la titularidad de la Consejería competente en materia de espacios naturales protegidos, *siendo sus miembros los mismos que conformen la Junta del Parque Natural de Las Ubiñas-La Mesa*. Desempeñarán la Vicepresidencia Primera y la Vicepresidencia Segunda de este órgano colegiado de gestión las personas que desempeñen dichos cargos en la Junta del Parque Natural” (énfasis añadido). “Desempeñará la Secretaría del Foro de Participación Social el titular de la Dirección de la Reserva de la Biosfera”.

El artículo 3 enumera, en lista cerrada, las funciones del Foro. Destacan entre ellas las de “informar preceptivamente los Planes de Acción de la Reserva de la Biosfera, proponiendo, en su caso, las medidas que considere oportunas para su conservación, mejora y conocimiento y para el desarrollo económico y social de la zona” (artículo 3.a), “recibir la Memoria anual de actividades y resultados e informes, proponiendo cuantas medidas considere necesarias para corregir disfunciones o mejorar la gestión” (artículo 3.d) y “aprobar su reglamento de funcionamiento” (artículo 3.f). El artículo 4 versa sobre funcionamiento.

El artículo 5 establece que “ejercerá las funciones de Dirección de la Reserva de la Biosfera quien ocupe la Dirección del Parque Natural de Las Ubiñas-La Mesa”. Y el artículo 6 enumera las funciones de la Dirección que son las siguientes: “a) coordinar y, en su caso, realizar las actividades necesarias para la ejecución de los Planes de Acción de la Reserva; b) hacer el seguimiento de las actividades desarrolladas en la Reserva de la Biosfera; c) informar al Foro de Participación Social las propuestas oportunas para la elaboración de los Planes de Acción de la Reserva; d) elaborar la propuesta de plan anual de actuaciones en cumplimiento de las prioridades establecidas en el plan de acción aprobado; e) elaborar la memoria anual de actividades y resultados; f) desempeñar la Secretaría del Foro de Participación Social; g) representar en el Consejo de Gestores a la Reserva de la Biosfera de Las Ubiñas-La Mesa”.

La Disposición Adicional primera habilita al Consejero para el desarrollo reglamentario y la disposición final segunda señala la entrada en vigor a los veinte días de su publicación oficial que tuvo lugar el 10 de septiembre de 2013. Los otros tres decretos

tienen una estructura idéntica y un contenido en el que sólo cambian, lógicamente, las denominaciones de la reserva y de su respectivo parque natural<sup>66</sup>.

En el caso de las reservas interautonómicas, nada he encontrado en la parte asturiana respecto de Picos de Europa. En cambio, en 2014 se ha suscrito un convenio con Galicia para la adopción de un Protocolo de Colaboración para la Coordinación de la Gestión de la Reserva de la Biosfera del Río Eo, Oscos y Terras de Burón<sup>67</sup>. Se trata de un documento que, dado su carácter bilateral, carece como es obvio de naturaleza normativa más allá de vincular a las partes que lo han firmado pero reviste un indiscutible interés jurídico que adquiere incluso relevancia constitucional (artículo 145.2 CE<sup>68</sup>). Como enfatiza su parte expositiva, responde al deseo expresado ya en la candidatura de constituir “el primer ejemplo de Reserva de Biosfera impulsada de forma conjunta por dos comunidades autónomas españolas”. Consta de ocho cláusulas y de un anexo.

La cláusula primera dice que “[C]onstituye el objeto de este protocolo establecer el marco general de colaboración entre ambas comunidades autónomas para dotar de una estructura para la coordinación de la gestión de la Reserva de la Biosfera Interautonómica del Río Eo Oscos e Terras de Burón que, tras definir el campo de acción común, garantice una única gestión del territorio y evite gestiones paralelas e independientes”. En la misma línea, la cláusula segunda añade que “[E]l campo de acción común de la Reserva se definirá en un plan de acción que ambas partes se comprometen a redactar y aprobar, y que constituirá el marco de actuación de ambas administraciones para la consecución de los objetivos de la misma”. La cláusula tercera aborda la cuestión de las aportaciones económicas señalando que “[L]as Comunidades Autónomas de Galicia y del Principado de Asturias manifiestan su intención de gestionar en sus respectivos ámbitos competenciales, y de acuerdo con los procedimientos establecidos, la realización y financiación de las acciones que tengan lugar en su territorio”. Con este mismo criterio territorial, la cláusula cuarta se ocupa del “personal”.

La cláusula quinta dice que “[L]as Comunidades Autónomas de Galicia y del Principado de Asturias con el fin de garantizar la coordinación de la Reserva de la Biosfera del Río Eo, Oscos e Terras de Burón impulsarán la creación de los siguientes

---

<sup>66</sup> En el de Muniellos se recuerda que “[P]osteriormente, y tras la declaración del Parque Natural de las Fuentes del Narcea, Degaña e Ibias mediante la Ley 12/2002 del Principado de Asturias, de 13 de diciembre, se solicitó la ampliación de la Reserva de la Biosfera de Muniellos a todo el ámbito del Parque Natural, ampliación que fue acordada por el Consejo Internacional de Coordinación del Programa sobre el Hombre y la Biosfera en la reunión celebrada el 10 de julio de 2003”.

<sup>67</sup> Resolución de 8 de enero de 2014, de la Consejería de Presidencia, por la que se ordena la publicación del Convenio de Colaboración suscrito entre el Principado de Asturias, a través de la Consejería de Agroganadería y Recursos autóctonos y la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras de la Xunta de Galicia para la adopción de un Protocolo de Colaboración para la Coordinación de la Gestión de la Reserva de la Biosfera del Río Eo, Oscos y Terras de Burón (publicada en el BOPA de 24 de enero de 2014).

<sup>68</sup> Dice este precepto de la Constitución que “[L]os Estatutos podrán prever los supuestos, requisitos y términos en que las Comunidades Autónomas podrán celebrar convenios entre sí para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas, así como el carácter y efectos de la correspondiente comunicación a las Cortes Generales. En los demás supuestos, los acuerdos de cooperación entre las Comunidades Autónomas necesitarán la autorización de las Cortes Generales”.

órganos con la composición que figura en el Reglamento anexo a este Protocolo” y que resultan ser tres: la Comisión de Coordinación Institucional, la Comisión Gerente y el Foro de Participación Social. La cláusula sexta contempla la “participación de los ayuntamientos”<sup>69</sup>. La cláusula séptima advierte un tanto enigmáticamente que “[E]l presente Protocolo debe entenderse, no como una fuente de obligaciones jurídicas y económicas para las partes, sino como una declaración programática de gestión y los firmantes, de acuerdo a lo previsto en este Protocolo, realizarán las gestiones pertinentes para redactar y someter a aprobación los correspondientes instrumentos de colaboración necesarios que desarrollen el presente Protocolo de acuerdo con la normativa vigente”. Finalmente, la cláusula octava determina que “[L]a duración de este Protocolo de Colaboración será de cinco (5) años, que se prorrogará automáticamente por períodos idénticos de cinco años, siempre que no exista renuncia expresa a la prórroga de cualquiera de las dos Administraciones firmantes del presente protocolo”.

Por lo demás, los recientes Decretos de estructura de los Departamentos del nuevo gobierno asturiano siguen sin asignar expresamente a ningún órgano las competencias relativas a las reservas de la biosfera<sup>70</sup>.

## 8.2. Valoración crítica

Empezando por esto último, causa cierta extrañeza que en una Comunidad para la que tantas veces se invocan proyectos tan ambiciosos como el de una futura “reserva de la biosfera gran cantábrica” no sólo no haya cuajado normativamente la idea de red sino, tan siquiera, la más elemental de coordinación institucional entre las cuatro declaradas dentro de su territorio. No por ello, ciertamente, la normativa asturiana deja de cumplir los compromisos adquiridos en virtud del PAMO en materia de organización de esas cuatro reservas individuales existentes. Independientemente del juicio que pudiera merecer desde otros puntos de vista, la opción de los correspondientes y separados Decretos de 28 de agosto de 2013 es, a estos efectos, perfectamente legítima. En cambio, llama la atención esa duplicación de órganos -compuestos por las mismas personas- que operan con los propios del respectivo parque natural. Y aunque todos ellos contienen reiteradas alusiones a los correspondientes “planes de acción” (que hubiera sido preferible denominar planes de gestión para no confundirlos con los de las redes), la caracterización de éstos resulta, en términos jurídicos, insuficiente.

Es verdad que se contemplan dos trámites que son la propuesta de la Dirección [artículo 6.c)] y el informe del Foro de Participación Social [artículo 3.a)] pero no se aclara ni quién tiene la competencia para su aprobación ni tampoco la naturaleza jurídica que ésta ha de adoptar. Y también es verdad que se indica que a la Dirección corresponde la

---

<sup>69</sup> El artículo 1 del Reglamento anexo dice que “[L]a anterior estructura no tiene naturaleza de órgano administrativo siendo un instrumento previsto para la cooperación y coordinación de las políticas ambientales y de desarrollo sostenible y la coordinación de la gestión que corresponde a cada administración autonómica como gestora de la reserva de la biosfera en su ámbito territorial”. Pero luego dedica sendas secciones a la composición y funciones de cada “órgano”.

<sup>70</sup> No lo hace el Decreto 68/2015, de 13 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica básica de la Consejería de Infraestructuras, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente ni tampoco el Decreto 69/2015, de 13 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica básica de la Consejería de Desarrollo Rural y Recursos Naturales.

ejecución del Plan [artículo 6.a)] y que las “prioridades” establecidas en éste vinculan al “plan anual de actuaciones” [artículo 6.d)] pero poco o nada se ha meditado sobre las relaciones de este instrumento con el conjunto de planes concurrentes y, muy particularmente, con los del respectivo parque natural.

Sería ideal que una propuesta para revisar estos aspectos de la regulación asturiana pudiera canalizarse mediante simples órdenes de la Consejería. Pero, sin olvidar la ausencia de mención a esta materia en los Decretos de estructura orgánica del Gobierno autonómico, no se puede dejar de sugerir la reflexión acerca de si son tan importantes las diferencias normativas como para no ser factible integrar la regulación en un único Decreto o, incluso, como para no incorporar algunas de sus claves en la ley sectorial correspondiente. Y, puestos a invocar la intervención del legislador asturiano, nada parece impedir que las leyes de declaración de cada parque habiliten, cuando éstos coincidan con reservas de la biosfera, fórmulas de simplificación organizativa y de integración de los respectivos instrumentos de planificación (*infra* V).

Quedan al margen de estas consideraciones, por su singularidad evidente, las dos reservas de la biosfera interautonómicas sobre las que aún se ha de volver en apartados posteriores de este mismo trabajo.

## **9. MADRID**

### **9.1. Antecedentes y normativa vigente**

En la Comunidad de Madrid existen dos reservas de la biosfera que son las de Cuenca Alta del Manzanares (9 de noviembre de 1992) y Sierra del Rincón (29 de junio de 2005).

La Ley 1/1985, de 23 de enero, del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares, nada pudo decir sobre una reserva de la biosfera por aquel entonces inexistente<sup>71</sup>. Sí lo haría, años más tarde, y de forma prácticamente testimonial, la Ley estatal 7/2013, de 25 de junio, de declaración del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama<sup>72</sup>. En todo caso, “la gestión y administración del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares corresponderá a la Consejería con competencias en materia de medio ambiente” (artículo 10 de la Ley 1/1985 en la redacción vigente dada por Ley 6/2013, de 23 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas).

La Ley 3/1988, de 13 de octubre, para la gestión del medio ambiente de la Comunidad de Madrid, nada dijo tampoco sobre la figura de las reservas de la biosfera en general. Aún así, importa retener que, bajo su vigencia, se aprobó el Decreto 103/1996, de 4 de julio, por el que se crea el Consejo de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid. Éste sería posteriormente objeto de una importante modificación mediante el Decreto 10/2011, de 17 de febrero, que se enmarca entre las medidas de austeridad para la

---

<sup>71</sup> Orden de 28 de mayo de 1987, de la Consejería de Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Vivienda, por la que se hace pública la aprobación definitiva del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares, promovido por la Consejería de Agricultura y Ganadería.

<sup>72</sup> La única mención consiste en que, en la descripción del ámbito del Parque Nacional, el preámbulo recuerda que “seis espacios de la Red Natura 2000 están situados en el Parque Nacional, y en el sector madrileño, gran parte del territorio se encuentra dentro de la Reserva de Biosfera de la Cuenca Alta del Manzanares declarada por la UNESCO”.



reorganización del sector público. De este modo, el Consejo de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid quedó definido como “órgano de consulta y asesoramiento, con la finalidad de impulsar la participación de las organizaciones interesadas en la defensa del medio ambiente y de personas de reconocido prestigio en la elaboración y seguimiento de la política medioambiental”. En virtud de su artículo 3, dicho Consejo “se estructura en” el Pleno y cuatro secciones denominadas “de Parques Regionales y Naturales”, “de Caza y Pesca Fluvial”, “de Vías Pecuarias” y “de Calidad del Aire”. No obstante, según el apartado 3 de este mismo precepto, “se podrán crear nuevas Secciones por Orden del titular de la Consejería competente en materia de medio ambiente”. Y, precisamente, al amparo de esta previsión aparece la *Orden 203/2014, de 10 de febrero, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid, por la que se crea la Sección de Reservas de la Biosfera del Consejo de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid*.

Tras recordar la Estrategia de Sevilla y el artículo 4 del Marco Estatutario, la exposición de motivos de esta Orden dice que “con el objetivo de adoptar procedimientos y procesos abiertos y participativos en relación con la implementación de programas y actuaciones en las Reservas de la Biosfera se considera necesaria la creación de una estructura adecuada de coordinación e integración de los mismos”. Y, en línea con ello, “[S]e crea la Sección de Reservas de la Biosfera en el Consejo de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid, como órgano de seguimiento y apoyo al desarrollo del Programa MaB en las Reservas de la Biosfera declaradas en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid” (artículo 1.1) y, así, “se regula la composición, funciones y régimen de funcionamiento de la Sección de Reservas de la Biosfera” (artículo 1.2). De la composición se ocupa, en efecto, el artículo 2 que confiere la Presidencia al Viceconsejero, la Vicepresidencia al Director General y la Secretaría a un funcionario que actuará con voz pero sin voto. También ofrece una lista de doce vocales de los que siete son “representantes” de la propia Administración autonómica y a los que acompañan “dos Alcaldes por cada una de las Reservas de la Biosfera de la Comunidad de Madrid, cuyos municipios estén incluidos en el ámbito territorial de las mismas, a propuesta de la Federación de Municipios de Madrid”, “el representante de la Comunidad de Madrid en el Consejo Científico del Comité MaB”, “un representante de las asociaciones más representativas radicadas en la Comunidad de Madrid que, según sus estatutos, tengan por finalidad primordial la defensa y conservación del medio natural, designado por ellas mismas” y “un representante de las asociaciones empresariales más representativas, cuyos asociados desarrollen su actividad en el ámbito territorial de algunas de las Reservas de la Biosfera, designado por ellas mismas”.

El artículo 3 de la Orden se abre enfatizando que “la Sección de Reservas de la Biosfera se constituye para garantizar la participación, la consulta y el asesoramiento de las Entidades Locales y Autonómicas, instituciones, organismos y agentes locales, en el desarrollo del Programa MaB en las Reservas de la Biosfera declaradas en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid”. Y para ello, dice, “ejercerá cuantas funciones le sean delegadas por el Pleno del Consejo de Medio Ambiente, a propuesta de su Presidente, aquellas otras que le atribuya su Reglamento de Régimen Interior y en particular” las que la propia norma enumera: “fomentar la cooperación entre las entidades representadas”, “plantear iniciativas, propuestas y sugerencias”, “promover el conocimiento y difusión de la declaración”, “proponer cuantas medidas estime oportunas”, “promover iniciativas”, “impulsar y favorecer la participación de la

comunidad local”, “fomentar la divulgación de estudios, investigaciones y la realización de actividades educativas y culturales” e “impulsar las relaciones con otros organismos” siempre en referencia al desarrollo del Programa MaB en las Reservas de la Biosfera. A destacar en la lista de funciones de esta Sección la de “informar sobre los Planes de Gestión de las Reservas de la Biosfera y, en su caso, su modificación, previamente a su aprobación por el titular de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio” y la de “realizar un seguimiento continuo y permanente del Programa MaB en las Reservas de la Biosfera”.

El artículo 4 versa sobre el funcionamiento de la Sección en sesión plenaria (sin periodicidad preestablecida) con remisión a la LPC. Resalta en este precepto que “cualquiera de los miembros de la Sección podrá presentar iniciativas a la misma, en el marco de las actuaciones previstas en los Planes de Gestión de las Reservas de la Biosfera. Las iniciativas habrán de formalizarse por escrito, debiendo ser presentadas en la sede de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio con la antelación suficiente para su estudio previo por parte de todos los miembros de la Sección”. Finalmente, el artículo 5 le permite “constituir grupos de trabajo de carácter temporal para la elaboración de estudios y propuestas sobre temas concretos o especializados, con la composición que acuerde la Sección”. Por cierto, “las sesiones de los grupos de trabajo de cada Reserva de la Biosfera serán convocadas y presididas por el representante de la misma en el Consejo de Gestores del Comité Español del Programa MaB”, a quien también corresponderá “la labor de impulsar la actividad de los grupos de trabajo”. Se supone que tal representación recae en algún Director General porque los “gestores” de cada una de las dos reservas no tienen presencia, como tales, entre los vocales de la Sección. La “Disposición única” señala que esta Orden entraría en vigor al día siguiente de su publicación en el BOCM, que tuvo lugar el 21 de febrero de 2014.

## 9.2. Valoración crítica

Durante el largo período de ausencia de normativa específica en la Comunidad de Madrid se apreciaron deficiencias estructurales como las que ya habían sido puestas de manifiesto para la Cuenca Alta del Manzanares por TRAYTER JIMÉNEZ y SALOM PARETS, quienes han destacado que esta RB carece de zona de transición (2014, 714-715). La tardía Orden madrileña 203/2014 vendría a encauzar la solución de este y otros problemas pero, con todo, no puede decirse que cumpla los compromisos asumidos en virtud del PAMO.

Regula, a lo sumo, una especie de minired coordinada por una “Sección” de un órgano consultivo autonómico en la que se admite una exigua representación de vocales no institucionales. Pero, y esto es lo que más importa en este momento, no regula, sin embargo, las reservas de la biosfera. Ciertamente, contiene alusiones a ellas pero con eso no basta para deducir un régimen jurídico suficiente. Presupone que ambas tienen un único gestor, que tendría que ser algún Director General pero eso no está dicho en el vigente Decreto 194/2015, de 4 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, que, a diferencia de lo que sucede, por ejemplo, con la Red Natura 2000, no menciona siquiera a las RRBB. Presupone también que cada una de ellas tendrá su correspondiente “plan de gestión”. Pero aunque algo dice sobre su

elaboración (previo informe de la Sección se aprobarán por el Consejero), no concreta el resto de los trámites de procedimiento, ni su naturaleza jurídica ni tampoco aborda los problemas de su articulación con el resto de planes concurrentes.

Puestos a elevar una propuesta, en términos de técnica normativa, no parece que estas carencias puedan superarse mediante nuevas disposiciones adoptadas por el Consejero de turno sino que sería probablemente necesario que el desarrollo autonómico de las bases estatales sobre organización y planificación de la gestión de las reservas de la biosfera se concrete en normas de superior rango.

## 10. CASTILLA Y LEÓN

### 10.1. Antecedentes y normativa vigente

En la Comunidad Autónoma de Castilla y León existen diez reservas de la biosfera declaradas entre los años 2003 y 2015. Ocho de ellas se encuentran íntegramente en su territorio: Valle de Laciana (10 de julio de 2003), Babia (29 de octubre de 2004), Alto Bernesga (29 de junio de 2005), Los Argüellos (29 de junio de 2005), Valles de Omaña y Luna (29 de junio de 2005), Ancares Leoneses (27 de octubre de 2006), Sierras de Béjar y Francia (octubre de 2006) y Real Sitio de San Ildefonso-El Espinar (mayo de 2013). Otra comparte territorio con Asturias y Cantabria (Picos de Europa; 10 de julio de 2003) mientras que la más recientemente declarada es de carácter transfronterizo con Portugal (Meseta Ibérica, 9 de junio de 2015).

Con la excepción de esta última, todas ellas accedieron a su actual condición bajo la vigencia de dos normas que no contemplaban la figura y que eran la Ley 8/1991, de 10 de mayo, de espacios naturales de la Comunidad de Castilla y León y la Ley 6/1992, de 18 de diciembre, de protección de los ecosistemas acuáticos y de regulación de la pesca en Castilla y León. Ambas han sido derogadas por la reciente *Ley 4/2015, de 24 de marzo, del patrimonio natural de Castilla y León*. Sobre el precedente que supuso la “pionera” noción de Red, en aquel caso, de “espacios naturales”, esta norma crea la nueva “Red de Áreas Naturales Protegidas” que, según su artículo 49, estará constituida ahora por la Red Natura 2000<sup>73</sup>, la Red de Espacios Naturales Protegidos<sup>74</sup> y la Red de Zonas Naturales de Interés Especial<sup>75</sup>. Pero, aunque la exposición de motivos dice que el legislador autonómico “no se olvida de incorporar otras figuras provenientes de convenios y acuerdos existentes en Castilla y León” y “así, se recogen las zonas húmedas incluidas en el Convenio de Ramsar, o las Reservas de la Biosfera en Castilla y León”, parece que estas “otras figuras de protección” quedan, en principio, fuera de la Red. Si esto es así, de una interpretación sistemática se desprende que no les serían directamente aplicables las “disposiciones generales” que se contienen en los artículos 50 a 55 de la propia ley y que versan sobre los “objetivos de la RANP”, sobre la “coherencia y coordinación de los instrumentos de planificación y gestión” (sin

---

<sup>73</sup> Artículos 56 a 64, que recogen el régimen propio de los LICs, ZECs y ZEPAs. Puede verse al respecto la muy reciente Orden FYM/775/2015, de 15 de septiembre, por la que se aprueban los Planes Básicos de Gestión y Conservación de la Red Natura 2000 en la Comunidad de Castilla y León.

<sup>74</sup> Artículos 65 a 82, que recogen el régimen aplicable a parques, reservas naturales, monumentos naturales y paisajes protegidos.

<sup>75</sup> Artículos 83 a 92, que recogen el régimen aplicable a los montes, zonas húmedas, vías pecuarias, zonas, microrreservas, árboles y lugares geológicos o paleontológicos que allí se indican.

perjuicio de lo previsto con carácter básico en el artículo 28.2 LPNB), sobre “la Administración y gestión de la RANP” que se atribuye a la Consejería, “sobre la prioridad en subvenciones y bonificaciones fiscales”, sobre la “señalización de la RANP” y sobre su “imagen corporativa” (donde, por cierto, las muy numerosas “denominaciones” protegidas no incluyen la de reserva de la biosfera)<sup>76</sup>.

En este contexto el artículo 93 se refiere por primera vez a las “reservas de la biosfera en Castilla y León” y dice lo siguiente:

- “1. Corresponde a la consejería competente en materia de conservación del patrimonio natural la coordinación, en las materias reguladas en la presente ley, de las reservas de la biosfera existentes en Castilla y León.
2. La gestión de las reservas de la biosfera promovidas por la Administración de la Comunidad de Castilla y León, corresponderá a la consejería competente en materia de conservación del patrimonio natural, bien directamente o a través de acuerdos o convenios de colaboración con otras entidades. En los restantes casos, la consejería competente en materia de conservación del patrimonio natural podrá establecer acuerdos de colaboración con el órgano de gestión de la reserva de la biosfera.
3. En la medida en que el plan de acción de cada reserva de la biosfera incida en materias reguladas en esta ley, requerirá un informe de la consejería competente en materia de conservación del patrimonio natural sobre su compatibilidad y coherencia con las estrategias, planes y acciones de conservación del patrimonio natural definidas en esta ley.
4. En los casos de reservas de la biosfera que presenten solapamiento territorial con áreas naturales protegidas, los documentos de gestión de la reserva, y en especial su ordenación espacial, deberán ser coherentes con los instrumentos de planificación y gestión de dichas áreas”.

Así pues, se deduce implícitamente la existencia de una cuarta red autonómica, en este caso de reservas de la biosfera castellano-leonesas, cuya “coordinación” se atribuye, “en las materias reguladas en la presente Ley”, a la Consejería (artículo 93.1). En cuanto a las reservas de la biosfera individualmente consideradas, parece que hay que distinguir dos situaciones. La primera surge cuando la declaración hubiera sido promovida por la Administración autonómica, supuesto en el que la gestión se atribuye también a la Consejería que podrá ejercerla directa o indirectamente. Y la segunda, “en los restantes casos” -es decir; hay que entender, cuando la declaración no haya sido promovida por la Administración autonómica-, habrá un “órgano de gestión” específico con el que la Consejería “podrá establecer acuerdos de colaboración” (artículo 93.2). Por lo demás, se requiere un “plan de acción” (*rectius*, plan de gestión) privativo de cada reserva pero no se aporta una regulación completa de este instrumento. Lo único que se dice tiene que ver, ciertamente, con el procedimiento a seguir para su elaboración pero se limita a exigir un informe autonómico (preceptivo pero no vinculante) dejando el artículo 93.3 en el aire todo lo demás (iniciativa, participación, órgano competente para su aprobación, naturaleza jurídica, efectos...). En fin, suponiendo que dicho plan se considere incluido, como parece, entre “los documentos de gestión de la reserva”, le sería aplicable la regla contenida en el artículo 93.4 para aquéllas “que presenten solapamiento territorial con áreas naturales protegidas”. Pero no es una regla de integración sino de “coherencia” que se ha de apreciar teóricamente en el ya mencionado informe autonómico previo a su aprobación.

---

<sup>76</sup> Para las áreas Ramsar estas limitaciones se salvan porque el artículo 94.2 dice que “serán declaradas zonas húmedas de interés especial” con lo cual se integran en la Red de Zonas Naturales de Interés Especial.

Este planteamiento rehúye problemas de “solapamiento” inevitables en esta Comunidad Autónoma tanto desde el punto de vista organizativo como de la planificación de la gestión. A este respecto, la Disposición adicional primera de la propia Ley 4/2015 procede a la “adecuación de las juntas rectoras” preexistentes que pasan a tener “la consideración de patronatos”. La lista se abre con la del parque regional de Picos de Europa en Castilla y León<sup>77</sup>, pero, por supuesto, no es la única de interés a estos efectos<sup>78</sup>. Por lo demás, ninguna de las leyes aprobadas para la declaración de tales espacios cita a sus correspondientes reservas de la biosfera<sup>79</sup>. Ni siquiera lo hace la reciente Ley 5/2015, de 24 de marzo, de declaración del Parque Natural de Babia y Luna (León). Y ello a pesar de que sí lo hacía el previo Decreto 7/2014, de 20 de febrero, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Espacio Natural Babia y Luna (León). “El ámbito de este PORN”, dice, “coincide parcialmente con el ámbito territorial de las reservas de la biosfera de Babia y de los Valles de Omaña y Luna, reguladas conforme a la Ley 42/2007, de 13 de diciembre y designadas dentro del Programa MaB de la UNESCO en reconocimiento de su valor como modelo de gestión integrada, participativa y sostenible del patrimonio y de los recursos naturales” (artículo 6.3). Entre las “directrices generales”, el artículo 18.9 agrega que “la administración del espacio natural velará por lograr la máxima coordinación entre las distintas actuaciones de gestión que se proponen en este PORN y

---

<sup>77</sup> Cuya regulación, contenida en el Decreto 24/1995, de 9 de febrero, subsiste en todo lo demás. Téngase en cuenta que además “se modifica la Ley 12/1994, de 18 de julio, de declaración del parque regional de Picos de Europa en Castilla y León, excluyendo del mismo los terrenos que formaban también parte del parque nacional de Picos de Europa, para evitar duplicidad de normas que, en ocasiones, pueden resultar contradictorias, y entendiéndose que su inclusión en el parque nacional les otorga la máxima garantía de conservación” (Disposición Final Tercera). Desestimando un recurso contencioso-administrativo interpuesto por Ecologistas en Acción de León, la STSJ de Castilla y León (Valladolid) de 18 de julio de 2014, ha establecido que la falta de aprobación del PRUG en el plazo previsto por la Ley de declaración del Parque Regional no constituye un supuesto de inactividad que pueda reclamarse ante los tribunales en los términos del artículo 29 LJ.

<sup>78</sup> “A los efectos establecidos en esta ley, tienen la consideración de patronatos, las juntas rectoras del parque regional de Picos de Europa en Castilla y León (Decreto 24/1995, de 9 de febrero), parque regional de Sierra de Gredos (Decreto 87/1997, de 17 de abril), parque natural de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina (Decreto 196/2001, de 19 de julio), parque natural de Montes Obarenes-San Zadornil (Decreto 17/2007, de 22 de febrero), parque natural del Cañón del Río Lobos (Decreto 56/1990, de 29 de marzo), parque natural de las Hoces del Río Riaza (Decreto 27/2005, de 7 de abril), parque natural de las Hoces del Río Duratón (Decreto 262/1989, de 9 de noviembre), parque natural de Batuecas -Sierra de Francia (Decreto 197/2001, de 19 de julio), parque natural de Arribes de Duero (Decreto 102/2002, de 1 de agosto), parque natural del Lago de Sanabria y alrededores (art. 5 del Decreto 121/1990, de 5 de julio), parque natural de las Hoces del Alto Ebro y Rudrón (Decreto 46/2009, de 16 de julio), parque natural Lagunas Glaciares de Neila (Decreto 47/2009, de 16 de julio), parque natural Laguna Negra y Circos Glaciares de Urbión (Decreto 46/2010, de 21 de octubre), reserva natural del Sabinar de Calatañazor y el monumento natural de La Fuentona (Decreto 198/2001, de 19 de julio), reserva natural del Valle de Iruelas (Decreto 122/1998, de 25 de junio), reserva natural de las Lagunas de Villafáfila (Decreto 78/2006, de 2 de noviembre), reserva natural de Riberas de Castronuño-Vega del Duero (Decreto 100/2002, de 1 de agosto), reserva natural de Acebal de Garagüeta (Decreto 41/2009, de 25 de junio), monumento natural de Ojo Guareña (Decreto 174/1998, de 3 de septiembre), monumento natural de Monte Santiago (Decreto 173/1998, de 3 de septiembre), y del parque natural Sierra Norte de Guadarrama (Decreto 47/2011, de 18 de agosto)”.

<sup>79</sup> La Ley 4/2015 deroga el Decreto 133/1990, de 12 de julio, por el que se establece un régimen de protección preventiva en la Sierra de los Ancares, “pues parece claro que, transcurrido prácticamente un cuarto de siglo desde su aprobación, no resulta razonable mantener un régimen que, intrínsecamente, tenía una naturaleza transitoria”.

entre los diferentes organismos administrativos competentes. Igualmente se velará por la coordinación de las actuaciones con otros espacios protegidos y las reservas de la biosfera que sean coincidentes o limítrofes”. En fin, el artículo 69, “memoria económica”, hace constar que “en estas actuaciones”, de uso público, “se ha contado con la colaboración de la Fundación Patrimonio Natural y el Consorcio para la Gestión y Administración de la Reserva de la Biosfera de Babia que seguirán cooperando en la gestión del uso público”.

## **10.2. Valoración crítica**

No puede decirse que la tardía Ley 4/2015 dé satisfactorio cumplimiento a los compromisos contraídos en virtud del PAMO. En el frente organizativo, el tema probablemente más espinoso es el de la distinción entre unas y otras reservas de la biosfera atendiendo a la identidad de su promotor. No parece ésta base suficiente para que en las promovidas por la propia Administración autonómica se pueda llegar a negar la participación social en su gestión. Y, en cuanto al resto, tampoco resulta de recibo reiterar, sin más, la exigencia básica de “órgano de gestión” sin ofrecer la más mínima concreción que cabría esperar en tareas de desarrollo normativo autonómico. Tampoco parecen bien enfocados -no ya resueltos- los problemas relativos a la planificación de la gestión como se pone de manifiesto, y es sólo un ejemplo, cuando la Ley 5/2015, de la misma fecha que la anterior, prescinde incluso de la existencia de dos reservas de la biosfera en el parque natural que regula.

Sería de desear que el desarrollo reglamentario de estas leyes bastara para corregir las deficiencias apuntadas pero, por desgracia, no es seguro que la propuesta a realizar pueda conformarse con ello. Más bien parece necesario que sea el legislador quien asuma que para lograr la unidad de gestión que teóricamente constituye cada reserva de la biosfera no basta con la “coordinación” de la administración de sus zonas núcleo con la del resto del territorio sino que hacen falta medidas de simplificación organizativa y de integración de planes que, en la mayor parte de los casos, están perfectamente a su alcance (*infra V*).

Lo dicho no es, por supuesto, enteramente aplicable a la reserva de la biosfera interautonómica de Picos de Europa, sobre la que aún habrá ocasión de volver, ni tampoco a la transfronteriza con Portugal de Meseta Ibérica que, por su evidente singularidad y también por su muy reciente declaración, merecería un estudio monográfico que ha de quedar para otra ocasión.

## **11. ISLAS BALEARES**

### **11.1. Antecedentes y normativa vigente**

En la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares existe una única reserva de la biosfera que es la de Menorca, declarada el 7 de octubre de 1993.

La figura ni se menta en la Ley 1/1991, de 30 de enero, de espacios naturales y de régimen urbanístico de las áreas de especial protección de las Islas Baleares. Tampoco en la Ley 5/2005, de 26 de mayo, para la conservación de los espacios de relevancia ambiental ni en la Ley 4/2008, de 14 de mayo, de medidas urgentes para un desarrollo

territorial sostenible en las Illes Balears. Con todas ellas, en mayor o menor medida, en vigor, sigue ignorando las reservas de la biosfera el reciente Decreto 24/2015, de 7 de agosto, de la presidenta de les Illes Balears, por el que se establecen las competencias y la estructura orgánica básica de las consejerías de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares. En realidad, tan sólo se encuentran referencias a la Reserva de la Biosfera de Menorca, puramente fácticas, en el Decreto 14/2015, de 27 de marzo, por el que se aprueban cinco planes de gestión de determinados espacios protegidos Red Natura 2000 de las Islas Baleares. Así pues, podría decirse que las instituciones autonómicas se han desentendido por completo de la organización y gestión de su reserva de la biosfera. En realidad, ha sido el Consell Insular de Menorca quien se ha venido ocupando de ello.

En el plano organizativo, fue el pleno de dicha Administración local el que había aprobado el 28 de diciembre de 1994 los Estatutos del Consorcio Menorca Reserva de la Biosfera. Aprobó además el Reglamento de organización y funcionamiento de la Comisión Técnica de la Reserva de la Biosfera<sup>80</sup>. Y también el Reglamento de la Comisión Consultiva sobre el Territorio y Reserva de la Biosfera del Consell Insular de Menorca<sup>81</sup>. Pero ambas disposiciones quedarían derogadas con la constitución de la *Agencia Menorca Reserva de la Biosfera* “como organización especializada sin personalidad jurídica propia dependiente del Consejo Insular de Menorca y adscrita al Departamento de Economía y Medio Ambiente”. Aprobados el 22 de septiembre de 2008, sus Estatutos se publicaron en el BOIB de 28 de octubre de 2008. Entre sus finalidades figuraba la de “impulsar la elaboración de una ley específica sobre la Reserva de la Biosfera de Menorca y, una vez aprobada, hacer el seguimiento de su aplicación” (artículo 5.2). La organización interna de la Agencia se estructura en los órganos siguientes: Presidencia<sup>82</sup>, Consejo de Administración<sup>83</sup>, Gerencia, Consejo Social y Consejo Científico (artículo 7). Y el caso es que, “a fin de evitar duplicidades innecesarias el Consell Insular de Menorca, como miembro integrante del Consorcio Menorca Reserva de Biosfera y de acuerdo con lo establecido en los estatutos de éste, llevará a cabo las actuaciones que se requieran para la disolución del Consorcio” (Disposición Final segunda). Tal disolución se hizo efectiva a finales de 2012<sup>84</sup>. Entre las actuaciones de la Agencia cabe destacar el Conveni de col·laboració entre l'Agència Menorca Reserva de la Biosfera i els Ajuntaments de Maó, Ciutadella, Alaior, Sant Lluís, Es Castell, Es Mercadal, Ferreries i Es Migjorn Gran per el desenvolupament del procés de l'Agenda Local 21 Municipal<sup>85</sup>.

---

<sup>80</sup> BOIB de 6 de noviembre de 2004.

<sup>81</sup> BOIB de 8 de julio de 2006.

<sup>82</sup> El reciente Decreto de la Presidenta del Consell 123/2015, de 23 de julio, delega la presidencia de la Agencia en el consejero ejecutivo del Departamento de medio ambiente.

<sup>83</sup> El mismo Decreto 123/2015 designa los dos vocales en las personas del Director insular de medio rural y marino y de la Directora insular de Reserva de Biosfera.

<sup>84</sup> El BOIB de 11 de octubre de 2012 publicó el Acord del Consell de Govern de 5 d'octubre de 2012 pel qual es ratifica l'acord del Consell General de la Reserva del Consorci Menorca Reserva de Biosfera de dissoldre aquest Consorci. En él se reconoce que “el Consorci no ha dut a terme cap tipus d'activitat des de fa més de tretze anys”.

<sup>85</sup> BOIB de 6 de junio de 2013.

Con todo, en materia de planificación el protagonismo sigue correspondiendo al Consell puesto que es él quien aprueba el Plan Territorial Insular de Menorca<sup>86</sup> y sus modificaciones<sup>87</sup>. Con este instrumento, la planificación de la Reserva se integra en la ordenación del territorio. Dentro de su contenido normativo hay disposiciones de alcance diferente. Así, entre las “determinaciones de carácter indicativo para la acción de las Administraciones Públicas” se fija, entre otros objetivos, el de “consolidar el sistema de espacios naturales protegidos como eje vertebrador de la ordenación del territorio insular y la traducción específica de la declaración de la isla como reserva de la biosfera, favoreciendo la conexión ecológica de los distintos espacios protegidos” (artículo 11.1.2<sup>88</sup>). En cambio, ya como directiva de carácter prevalente y vinculante para la ordenación urbanística, y entre los requerimientos que se han de cumplir con carácter general en la planificación y proyecto de carreteras nuevas, se exige “justificación suficiente en el expediente de su estricta necesidad y de su compatibilidad con los objetivos de la declaración de Menorca como reserva de biosfera” (artículo 20.3.2). Además, y entre otras cosas<sup>89</sup>, sigue gestionando el principal instrumento de intervención para “mantener el paisaje tradicional de Menorca y crear externalidades positivas a favor de otros sectores”; un instrumento denominado Contrato Agrario de la Reserva de Biosfera” y que consiste en la convocatoria anual de ayudas *de mínimis* para promover prácticas sostenibles en las explotaciones agrarias<sup>90</sup>.

## 11.2. Valoración crítica

Las deficiencias de la aplicación de este modelo y las posibles propuestas para su superación han sido expuestas en el muy autocrítico y bien fundado “Documento de conclusiones de las Jornadas sobre los 20 años de la RBM celebradas en Can Victori, Maó, del 18 al 22 de noviembre de 2013” bajo los auspicios del Instituto Menorquín de Estudios y del Consell Insular de Menorca. Son éstas unas conclusiones que ponen de manifiesto que una buena regulación es requisito necesario, pero no suficiente, para lograr por sí sola una buena gestión. Porque el caso es que, desde la óptica aquí adoptada, ningún reproche técnico merece la normativa menorquina. Ciertamente es que no procede de las instituciones autonómicas sino de las insulares que son las que desde hace años han venido adelantándose -formalmente, al menos- a los compromisos del PAMO. Pero ofrece aportaciones muy interesantes para espacios compactos como es ésta de la integración de la planificación de la reserva de la biosfera en la ordenación del territorio del conjunto de la isla.

---

<sup>86</sup> Aprobado el 25 de abril de 2003. Pero no encuentro su publicación en BOIB.

<sup>87</sup> Aprobada el 26 de junio de 2006.

<sup>88</sup> Con esa misma naturaleza jurídica se propone también “[C]rear un centre d'estudi, interpretació i iniciatives paisatgístiques especialment enfocat als paisatges mediterranis i vinculat a les línies d'actuació de la reserva de biosfera” (artículo 11.3.3).

<sup>89</sup> El BOIB de 23 de diciembre de 2008 publicó la Bases que han de regir el concurs d'idees, amb intervenció de jurat, per a la selecció d'un logotip de l'Agència de Reserva de biosfera de Menorca.

<sup>90</sup> El BOIB de 23 de diciembre de 2014 publicó la Aprovació de les bases que han de regir la convocatòria dels ajuts de mínimis per promoure pràctiques sostenibles a les explotacions agràries de Menorca “Contracte Agrari de la Reserva de Biosfera” 2014-2015.



Naturalmente, lo bueno siempre puede ser mejor y, en ese sentido, cabría tal vez replantearse si para eventuales retoques del modelo es realista aquella aspiración encomendada en el año 2008 a la Agencia de “impulsar la elaboración de una ley específica sobre la Reserva de la Biosfera de Menorca”; ley que, obviamente, sólo podría dictar el parlamento balear y que no parece tan necesaria como, pensando en la futura declaración de nuevas reservas de la biosfera en aquel archipiélago, la simple incorporación de la figura en alguna de las ya existentes aunque sólo fuera para certificar de algún modo la descentralización que, *de facto*, se ha operado en esta materia.

Así pues, como lo que se enjuicia en este trabajo es la legislación autonómica, no puede decirse que, pese a los aciertos de la regulación insular menorquina, la Comunidad Autónoma de Baleares haya cumplido por el momento con los compromisos asumidos en virtud del PAMO. Para hacerlo, tendría que incorporar del modo que estime más conveniente la figura en su ordenamiento jurídico posibilitando expresamente, si ése es su deseo, su concreción descentralizada.

## 12. CATALUÑA

### 12.1. Antecedentes y normativa vigente

En la Comunidad Autónoma de Cataluña existen dos reservas de la biosfera que son la del Montseny (declarada el 28 de abril de 1978) y la de Terres de l’Ebre (28 de mayo de 2013).

Pese a la lejana fecha de la primera declaración, la Ley 12/1985, de 13 de junio, de espacios naturales, nada dijo respecto a la figura ni tampoco lo hace tras sus muchas modificaciones posteriores, incluyendo la operada por la más reciente Ley 2/2014, de 27 de enero, de medidas fiscales, administrativas, financieras y del sector público. En realidad, la única mención que se encuentra en la normativa autonómica aparece en el muy sectorial Decreto 190/2015, de 25 de agosto, de desarrollo de la Ley 6/2001, de 31 de mayo, de ordenación ambiental del alumbrado para la protección del medio nocturno. Está en su artículo 8.1.a) que, regulando los “espacios con un cielo nocturno de calidad”, establece que “con independencia de las zonas y de los puntos de referencia reflejados en el Mapa de la protección frente a la contaminación lumínica en Cataluña, se pueden declarar espacios con un cielo nocturno de calidad aquellas áreas que, por sus singulares características, se considera conveniente preservar la calidad de su cielo nocturno. En particular, pueden tener esta consideración: a) Los espacios de interés natural, espacios naturales protegidos, espacios de la red Natura 2000, *reservas de la biosfera* u otros espacios protegidos” (énfasis añadido).

En estas condiciones, la primera de las dos reservas catalanas se rige a todos los efectos por la normativa propia de su correspondiente Parque Natural. Esto remite al Decreto 105/1987, de 20 de febrero, por el que se declara Parque Natural el macizo del Montseny, en la redacción resultante tras su modificación por Decreto 229/1991, de 1 de julio. A la declaración, que ya persigue “la conservación de sus cualificados valores naturales de una forma compatible con el aprovechamiento ordenado de sus recursos y la actividad de sus habitantes” (artículo 1), sigue la delimitación de su ámbito territorial

(artículo 2)<sup>91</sup>. Después, el artículo 3 de este Decreto contempla una serie de “normas generales” entre las que se encuentra la exigencia de un “plan especial de protección” y un mínimo régimen de usos en el que ya aparecen ciertas prohibiciones. Dado que el plan especial es uno de los previstos y regulados en la normativa urbanística, esta sencilla fórmula permitía integrar la planificación del espacio en el urbanismo en un momento en el que la ordenación del territorio era todavía una disciplina incipiente<sup>92</sup>. El artículo 4 se refiere al régimen de los montes públicos y privados.

En su redacción original, el artículo 5 decía que “[L]a Administración del Parque Natural corresponde a la Diputación de Barcelona, de acuerdo con las directrices de la Junta Rectora del parque” y especificaba lo que se entendía por funciones de administración incluyendo entre ellas la emisión de informes preceptivos y la propuesta del programa de gestión anual. Pero, a este respecto, la reforma de 1991 estableció que “la Administración y gestión del Parque Natural y de su zona de protección corresponde a la Diputación de Barcelona y a la Diputación de Girona”. Y, en línea con ello, se da nueva redacción al artículo 6, que decía crear la “Junta Rectora” y regulaba su “composición y funciones”. Con la reforma de 1991, en cambio, “se crea el Consejo Coordinador como órgano encargado de la coordinación y supervisión de la gestión del parque” y a este nuevo órgano van ahora referidas las reglas sobre composición y funciones. Entre estas últimas se añade, por cierto, la exigencia de un “Plan de Gestión Plurianual”. Por otra parte, el artículo 7 decía que “el Consejo de Protección de la Naturaleza prestará el asesoramiento científico necesario”. Pero con la reforma se crea una nueva Comisión Consultiva “con el objeto de integrar la participación de todos los sectores afectados en su gestión y de asesorar” y se especifican su composición y funciones. La regulación se cierra con previsiones genéricas sobre financiación (artículo 8) y exigencia de responsabilidades (artículo 9).

Con todo, esta ocurrente fórmula de integración normativa ensayada en el caso del Montseny no basta para explicar, por el momento, el régimen jurídico aplicable a la RB de Terres de l'Ebre. Y ello aun que sólo fuera porque alberga dos parques naturales (Delta del Ebro<sup>93</sup> y Puertos de Tortosa-Beceite<sup>94</sup>), además de otras zonas que gozan de sus respectivos grados de protección, con sus correspondientes dispositivos de organización y planificación de la gestión. No pretende decirse que no exista una supraestructura que las englobe en lo que debería constituir una unidad territorial y de gestión pero sí que no se ha conseguido encontrar la regulación jurídica que debiera corresponderle.

---

<sup>91</sup> La reforma de 1991 delimita una zona de protección alrededor del Parque constituida por el área de preparque que define el Plan Especial y que se especifica en el anexo del propio Decreto.

<sup>92</sup> La Disposición Transitoria mantiene el Plan Especial vigente “en lo que no se oponga” al Decreto.

<sup>93</sup> Decreto 332/1986, de 23 de octubre, sobre declaración del Parque Natural del Delta del Ebro y de las Reservas Naturales Parciales de la Punta de la Banya y de la Isla de Sapinya

<sup>94</sup> Decreto 160/2001, de 12 de junio, de declaración del Parque Natural de Els Ports y de la Reserva Natural Parcial de les Fagedes de Els Ports.

## 12.2. Valoración crítica

La conclusión que cabe extraer es que, por muchos aciertos que pudiera tener la regulación autonómica del Parque Natural del Montseny -que los tiene, empezando por su decidida vinculación con el planeamiento urbanístico-, e incluso los que pueda llegar a tener la gestión de Terres de l'Ebre, la legislación de la Comunidad Autónoma de Cataluña sobre reservas de la biosfera sencillamente no existe y en tales condiciones, por descontado, no cumple los compromisos adquiridos en virtud del PAMO que, por cierto, allí se elaboró.

## 13. GALICIA

### 13.1. Antecedentes y normativa vigente

En la Comunidad Autónoma de Galicia existen seis reservas de la biosfera declaradas entre los años 2002 y 2013. Cuatro de ellas se encuentran íntegramente en su territorio: Terras do Miño (8 de noviembre de 2002), Allariz (29 de junio de 2005), Os Ancares Lucenses y Montes de Cervantes, Navía y Becerreá (27 de octubre de 2006) y Mariñas Coruñesas e Terras do Mandeo (28 de mayo de 2013). Otra comparte territorio con Asturias (Río Eo, Oscos y Terras de Burón; 19 de junio de 2007) mientras que la restante es de carácter transfronterizo con Portugal (Gêres-Xurés, 27 de Mayo de 2009).

La Ley 9/2001, de 21 de agosto, de conservación de la naturaleza, nada dijo sobre la figura. A falta de la menor previsión legal sobre la red, de alguna manera presupone su existencia, de forma un tanto insospechada, el Decreto 58/2012, de 12 de enero, por el que se modifica el Decreto 50/2000, de 20 de enero, por el que se refunde y actualiza la normativa vigente en materia de juventud para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios del mercado interior. Con él se modifica el artículo 50 que queda redactado como sigue: “[D]ocumentos exigibles para la realización de actividades al aire libre. 1) En el caso de actividades cuya programación prevea su realización dentro de la Red Gallega de Espacios Protegidos, Red Natura, áreas protegidas de interés internacional, *reservas de la biosfera* o espacios naturales de interés local, deberán poseer autorización del órgano competente encargado de su conservación o gestión” (énfasis añadido).

Por lo demás, las referencias a algunas de las RRBB gallegas se encuentran en normativa autonómica dispersa. Así, ocurre, para empezar, en la Orden de 21 de diciembre de 2007 por la que se aplica, provisionalmente, el régimen de zona de especial protección de los valores naturales al espacio natural Miño-Neira. Su exposición de motivos refiere que “[D]esde el 7 de noviembre de 2002 forma parte de la Red Mundial de Reservas de la Biosfera al estar incluido en Tierras del Miño, territorio de 363.669 hectáreas e integrado por veintiséis ayuntamientos situados en la cuenca alta del río Miño, a lo que *la Unesco otorgó la máxima catalogación medioambiental*. Este galardón supone el reconocimiento pleno a la convivencia sostenible, a una forma de vida que, durante siglos, supo compatibilizar el desarrollo de actividades productivas con la protección del ecosistema<sup>95</sup>” (énfasis añadido para resaltar la muy discutible concepción sobre el Programa MaB que no hace tanto tiempo manejaba la Consejería).

---

<sup>95</sup> A título anecdótico cabe indicar que el Decreto 65/2011, de 24 de marzo, por el que se aprueba la bandera del Ayuntamiento de Cospeito, en su artículo único contiene el siguiente párrafo: “El paño de

Puramente informativo resulta también el Decreto 64/2009, de 19 de febrero, por el que se aprueba el Plan de ordenación de los recursos naturales del parque natural de A Baixa Limia-Serra do Xurés<sup>96</sup>. Más presencia pero no mayor alcance jurídico hay en el reciente Decreto 80/2015, de 11 de junio, por el que se aprueba el Plan de conservación del monumento natural de la Playa de las Catedrales. El Plan se publica como Anexo I y es ahí donde aparecen referencias a la Reserva de la Biosfera de Río Eo, Oscos e Terras de Burón tanto al delimitar su “ámbito territorial de aplicación”<sup>97</sup> como al adoptar medidas para disminuir la presión humana sobre esta porción de su zona núcleo<sup>98</sup>, “en coherencia”, se dice, con su propio “plan de acción”<sup>99</sup>.

---

color verde alude al medio ambiente por la condición de pertenecer gran parte del territorio municipal a la reserva de la biosfera Terras do Miño declarada por la UNESCO el año 2002, por ser lugar de importancia comunitaria (LIC) Parga-Ladra-Támoga, y por formar parte de la Red Natura 2000”.

<sup>96</sup> El artículo 9, denominado “categoría de protección”, termina con un apartado 5 que dice lo siguiente: “En la actualidad, la UNESCO cuenta con una petición de que sea incluido en la Red Mundial de Reservas de la Biosfera el territorio ocupado por el parque transfronterizo conformado por la Peneda do Gerês (en la parte portuguesa) y de A Baixa Limia-Serra do Xurés (en Galicia), y que ocuparía una superficie de casi 260.000 ha, convirtiéndose en la primera reserva de la biosfera transfronteriza de la península ibérica. La intención es poner en valor un gran espacio natural entre ambos países, incluyendo la posibilidad de ser declarado, asimismo, como parque internacional al amparo de las reformas legales propuestas por España y por Portugal”.

<sup>97</sup> Donde se dice que “la superficie terrestre del monumento natural forma parte de la ZEC As Catedrais (ERES1120005), que abarca unos 15 km en la franja litoral que va desde la playa de Lóngara, en el ayuntamiento de Barreiros hasta el Penedo do Corvo, en el ayuntamiento de Ribadeo. Además, este entorno posee otras figuras de protección que reconocen la relevancia ambiental de este sector. Así, la playa de As Catedrais se integra en la zona núcleo de la Reserva de la Biosfera del río Eo, Oscos e Terras de Burón, compartida entre las comunidades autónomas de Galicia y Asturias, e incluso está catalogada como punto de interés geológico (PIG) por el Instituto geológico y minero de España (LU/EI-25 rasa costera de Ribadeo)”.

<sup>98</sup> En el artículo 22. *Actuaciones para el cumplimiento del objetivo específico 3*, “como medida para disminuir la presión humana sobre el monumento natural, se difundirá información de otros ámbitos alternativos situados en el entorno que presenten una mayor capacidad de acogida. De este modo, la plataforma web empleada para la solicitud de autorizaciones incluirá información detallada sobre otros puntos de interés turístico en la Mariña lucense, en particular sobre la red de rutas e itinerarios verdes que constituye la oferta turística de la Reserva de la Biosfera del Río Eo, Oscos y Terras de Burón” (artículo 22.1.b). En esa misma línea, el apartado 2 de ese mismo precepto (“implementación de sistemas de difusión de la normativa de uso público, así como el control y la vigilancia de su cumplimiento”), aboga por la “edición de material divulgativo sobre las condiciones de uso público en el monumento natural de As Catedrais, así como los pasos necesarios para la obtención de autorizaciones en las épocas de acceso limitado. Los folletos editados incluirán información relativa a otros espacios de interés turístico en la Mariña lucense, en especial sobre la Reserva de la Biosfera del río Eo, Oscos y Terras de Burón, y serán difundidos a través de las oficinas de turismo de las principales ciudades gallegas y de los ayuntamientos de la comarca” (artículo 22.2.a).2).

<sup>99</sup> El artículo 23.2 se ocupa del “desarrollo de actuaciones coordinadas para la ordenación de accesos y áreas de aparcamiento, la venta ambulante, así como para la promoción de medios de transporte alternativos al vehículo particular”. Y, dentro de él, el subapartado d) dice lo siguiente: “[E]n coherencia con el plan de acción de la Reserva de la Biosfera del Río Eo, Oscos y Tierras de Burón, sobre creación y puesta en marcha de una red de itinerarios verdes, se evitará la construcción de nuevas vías que puedan causar efectos negativos sobre el patrimonio natural y la biodiversidad. La conexión peatonal de los apeaderos deberá aprovechar dentro de lo posible los trazados de los caminos y sendas tradicionales, caminos de herradura y senderos, recuperando aquellos que por sus condiciones permitan la actividad del senderismo, mediante métodos respetuosos con el ámbito de la ZEC sobre la que se actuará y que no supongan una disminución en su calidad paisajística ni de sus valores” [artículo 23.2.d)].

A falta, pues, de regulación autonómica, confirma que todo se hace con invocación directa de las previsiones básicas de la LPNB el más reciente Anuncio de 16 de abril de 2015, de la Dirección General de Conservación de la Naturaleza, por el que se acuerda someter a participación pública el Plan de acción común de la reserva de la biosfera transfronteriza Gerês-Xurés<sup>100</sup>. En él se lee que “[L]os responsables de la gestión de la reserva de la parte portuguesa y de la parte gallega de la reserva de la biosfera han trabajado en la elaboración de un plan de acción, plan que identifica los objetivos, los ejes estratégicos, las líneas de actuación y las principales acciones a desarrollar en los próximos años, así como los presupuestos de financiación/inversiones previstos por los diversos socios. Este plan de acción será sometido a informe del Consejo Consultivo de Cooperación en breve espacio de tiempo, para su conocimiento y evaluación, y posterior aprobación por la Comisión de Dirección Transfronteriza, tal y como establece el reglamento de funcionamiento de la reserva”.

En este caso especial, la gestión recae, al parecer, en la Consellería<sup>101</sup>. En los demás, las publicaciones divulgativas refieren que las entidades gestoras son la “Asociación para o desenvolvemento do medio rural da Resera da Biosfera Área de Allariz” e “INLUDES-Diputación Provincial de Lugo” (Ancares Lucenses y Terras do Miño<sup>102</sup>). Pero el encaje de estas fórmulas organizativas no se encuentra en la legislación autonómica ni se puede deducir tampoco del régimen jurídico propio de los parques porque sólo la parte gallega de la reserva de la biosfera Gerês-Xurés coincide con uno de ellos.

### 13.2. Valoración crítica

Con estos datos, no se pretende discutir que las reservas de la biosfera gallegas cuenten con órganos y planes (por cierto, no publicados oficialmente) para su gestión. Lo que sí resulta patente es que todo eso se ha hecho al margen de cualquier regulación autonómica previa. Existe, pues, una laguna normativa que sería innecesario integrar para quienes piensan que las reservas de la biosfera son un galardón que otorga la máxima catalogación medioambiental. Pero no es ésa la visión que se desprende ni del Marco Estatutario ni de la definición que ofrece el artículo 3.31 LPNB.

Por consiguiente, no puede decirse que la Comunidad Autónoma de Galicia haya ejercido por el momento sus competencias de desarrollo normativo de las bases estatales en materia de reservas de la biosfera. Y, en consecuencia, no hay más remedio que reconocer que siguen pendientes de cumplimiento los compromisos asumidos en virtud del PAMO.

---

<sup>100</sup> Publicado en el DOG de 29 de abril de 2015.

<sup>101</sup> Como prueba la Resolución de 6 de mayo de 2015, de la Secretaría General Técnica de la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras, por la que se anuncia la licitación, por el procedimiento abierto, para la contratación del servicio para el estudio, análisis, diagnóstico, puesta en valor y divulgación del patrimonio cultural material e inmaterial de la reserva de la biosfera transfronteriza Gerês-Xurés, cofinanciado en un 80 % por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional en el marco del programa operativo Feder Galicia 2007-2013.

<sup>102</sup> CANTOS MEIG, 2010.

## 14. NAVARRA

### 14.1. Antecedentes y normativa vigente

En la Comunidad Foral de Navarra existe una única reserva de la biosfera que es la de Las Bardenas Reales de Navarra, declarada el 7 de noviembre de 2000.

Sin necesidad de remontarse a antecedentes más lejanos, ninguna mención a las reservas de la biosfera había en la Ley Foral 9/1996, de 17 de junio, de espacios naturales de Navarra, como tampoco la hay en su redacción vigente, pese a las modificaciones que desde su publicación ha sufrido. Con ella enlaza la Ley Foral 10/1999, de 6 de abril, por la que se declara Parque Natural las Bardenas Reales de Navarra, que sería modificada al año siguiente<sup>103</sup>, pero que hoy día sigue sin mencionar la reserva de la biosfera del mismo nombre. En realidad, las primeras referencias no llegan hasta el año 2011 y se contienen en instrumentos de ordenación del territorio.

En efecto, el Decreto Foral 47/2011, de 16 de mayo, por el que se aprueba el Plan de Ordenación Territorial del Eje del Ebro, en la “Normativa del POT 5 Eje del Ebro”, el artículo 2.1 delimita su ámbito de aplicación por referencia a los términos municipales incluidos y el artículo 2.2 lo completa señalando que “[A]demás de los términos municipales mencionados en el apartado anterior, existen otros espacios delimitados que intervienen en la estructuración territorial de los ámbitos POT, se trata de los territorios no adscritos y facerías”, como los que cita en el subapartado a) y “las Bardenas Reales de Navarra, declaradas Parque Natural por la Ley Foral 10/1999, de 6 de abril, y Reserva de la Biosfera con fecha 7 de noviembre de 2000, es un territorio no adscrito a ningún ámbito POT, que dispone del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Bardenas Reales de Navarra, aprobado por el Decreto Foral 266/1998, de 7 de septiembre y de alcance semejante a los estipulados para el POT” (artículo 2.2.b). Curiosamente, esta misma redacción aparece también en los planes que ordenan el resto del territorio navarro<sup>104</sup>. Se resalta de este modo, desde luego, la singularidad jurídica del territorio bardenero (RAZQUIN LIZARRAGA, 1990). Pero, en lo que aquí importa, se remite su ordenación a un PORN, que no PRUG, previo y anterior a la declaración de la reserva de la biosfera.

---

<sup>103</sup> Por Ley Foral 16/2000, de 29 de diciembre, que redelimitó el ámbito del Parque junto con una Disposición Final Tercera que dijo lo siguiente: “[E]n el plazo de un año desde la entrada en vigor de la presente Ley Foral se procederá por la Comunidad de Bardenas Reales de Navarra a la redacción de la modificación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales para su tramitación y aprobación por el Gobierno de Navarra. En esta modificación se establecerán las determinaciones y el régimen de los terrenos ocupados por el polígono de tiro. Tales determinaciones y régimen jurídico serán efectivas una vez que se produzca el total desmantelamiento de las edificaciones e instalaciones militares que sean incompatibles con los usos definidos por el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, que se desactiven los explosivos y se retiren todos los elementos y restos de carácter militar existentes en los terrenos ocupados por el campo de tiro y zonas adyacentes al mismo”. El recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra ella por el Gobierno de la Nación resultó desestimado por la STC 82/2012, de 18 de abril, que ha sido comentada por GARCÍA URETA (2012).

<sup>104</sup> Decreto Foral 43/2011, de 16 de mayo, por el que se aprueba el Plan de Ordenación Territorial del Pirineo, Decreto Foral 44/2011, de 16 de mayo, por el que se aprueba el Plan de Ordenación Territorial de la Navarra Atlántica, Decreto Foral 45/2011, de 16 de mayo, por el que se aprueba el Plan de Ordenación Territorial del Área Central y Decreto Foral 46/2011, de 16 de mayo, por el que se aprueba el Plan de Ordenación Territorial de las Zonas Medias.

Más recientemente, tampoco alude a las reservas de la biosfera el Decreto Foral 137/2015, de 28 de agosto, por el que se estableció la estructura orgánica del Departamento de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local.

## **14.2. Valoración crítica**

La Comunidad Foral de Navarra no ha estimado oportuno por el momento ejercer sus competencias de desarrollo normativo de las bases estatales en materia de reservas de la biosfera. Es, sin duda, una opción política constitucionalmente legítima. Pero implica que siguen pendientes de cumplimiento los compromisos asumidos en virtud del PAMO. La singularidad del territorio bardenero, indiscutible desde el punto de vista jurídico, no justifica una eventual renuncia de las instituciones forales como lo demuestra que sobre el mismo espacio sí han adoptado disposiciones sobre la organización y gestión del Parque Natural. Además, la normativa que se echa en falta no tendría que servir sólo para la reserva ya declarada sino también para las que, en su caso, pudieran venir en el futuro.

## **15. CANTABRIA**

### **15.1. Antecedentes y normativa vigente**

En la Comunidad Autónoma de Cantabria existe una única reserva de la biosfera que comparte territorio con Asturias y Castilla y León (Picos de Europa; 10 de julio de 2003).

Con el ilustre antecedente que históricamente supuso la Ley de 24 de julio de 1918, por la que se declara el Parque Nacional de la Montaña de Covadonga, la Ley 16/1995, de 30 de mayo, procedió a la declaración del Parque Nacional de Picos de Europa. Recientemente, por Resolución de 4 de febrero de 2015, de Parques Nacionales, se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de enero de 2015, por el que se amplían los límites del Parque Nacional de los Picos de Europa por incorporación de terrenos colindantes al mismo. Pero rige todavía el Real Decreto 384/2002, de 26 de abril, por el que se aprueba el Plan Rector de uso y gestión del Parque Nacional de los Picos de Europa. Ninguna de estas normas estatales hace referencia a la reserva de la biosfera del mismo nombre.

Tampoco contempla la figura la Ley 4/2006, de 19 de mayo, de conservación de la naturaleza de Cantabria. Y el resto de la normativa autonómica referida al Parque omite cualquier referencia a la reserva de la biosfera como puede comprobarse, por ejemplo, en el Decreto 88/2010, de 16 de diciembre, por el que se aprueban los estatutos reguladores de los órganos de gestión y participación y del Consorcio Interautonómico para la gestión coordinada del Parque Nacional de Picos de Europa<sup>105</sup> o en el Decreto

---

<sup>105</sup> El DOC de 14 de agosto de 2013 publica Acuerdo de 30 de abril de 2013, de la Comisión de Gestión del Consorcio Interautonómico Parque Nacional de los Picos de Europa, por el que se dispone la iniciación de un nuevo Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque Nacional de los Picos de Europa, en las Comunidades Autónomas de Cantabria, Castilla y León (provincia de León) y Principado de Asturias. Orden GAN/13/2014, de 21 de marzo, por la que se acuerda la iniciación del proceso de elaboración y aprobación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque Nacional de los Picos de Europa, en la Comunidad Autónoma de Cantabria.

46/2011, de 19 de mayo, por el que se asumen funciones y servicios transferidos a la Comunidad Autónoma de Cantabria en materia de conservación de la naturaleza (Parque Nacional de los Picos de Europa). Lo mismo sucede, al igual que en sus precedentes, en la reciente Orden GAN/23/2015, de 10 de abril, por la que se establecen las bases reguladoras y la convocatoria para 2015 de las ayudas en el área de influencia socioeconómica del Parque Nacional de los Picos de Europa en Cantabria.

## 15.2. Valoración crítica

Cantabria es la Comunidad Autónoma que menos superficie aporta a la Reserva de la Biosfera de Picos de Europa (15.381 hectáreas de un total de 64.660). En estas condiciones, sería poco realista esperar que la aportación cántabra consiguiera para ella un reconocimiento normativo que tampoco existe ni en Asturias ni en Castilla y León<sup>106</sup>. El resultado es que el Parque Nacional eclipsa por completo la organización y planificación específica de la Reserva de la Biosfera; algo que, como ha podido comprobarse a lo largo de este estudio, no es en absoluto privativo de este caso en el que, eso sí, podría verse recrudescido por su carácter interautonómico.

Sea como fuere, lo cierto es que la Comunidad Autónoma de Cantabria no ha hecho uso por el momento de sus competencias de desarrollo normativo de las bases estatales en materia de reservas de la biosfera. Y, por consiguiente, debería adoptar medidas para dar cumplimiento a los compromisos asumidos en virtud del PAMO.

---

<sup>106</sup> En Castilla y León, pueden verse el Decreto 63/2010, de 30 de diciembre, por el que se aprueban los Estatutos reguladores de los órganos de gestión y participación y del Consorcio Interautonómico para la Gestión Coordinada del Parque Nacional de los Picos de Europa; el Decreto 29/2011, de 16 de junio, de adscripción al Consorcio Parque Nacional de los Picos de Europa del personal traspasado por el Real Decreto 1742/2010, de 23 de diciembre, y el Decreto 10/2011, de 17 de marzo, de atribución de funciones en materia de Conservación de la Naturaleza (Parque Nacional de los Picos de Europa) a la Consejería de Medio Ambiente.



### III. CONCLUSIONES GENERALES

**Primera.-** La revisión hasta aquí realizada permite afirmar que son cinco las Comunidades Autónomas que carecen por el momento de desarrollo normativo de las bases estatales en materia de reservas de la biosfera. Como ya se anticipó, esto no significa necesariamente que las reservas de la biosfera existentes en esos territorios no dispongan en la práctica de sus correspondientes órganos e instrumentos de gestión. Pero sí que las instituciones de Cantabria, Cataluña, Galicia, Islas Baleares y Navarra no están al día en el cumplimiento de los compromisos que asumieron con la aprobación del PAMO. Esta constatación interpela acerca de las consecuencias jurídicas que pueden llegar a entrañar, en general, los incumplimientos del PAMO. Y, aunque es cierto que no hay ninguna previsión expresa al respecto, nada impide que el Comité Español del Programa MaB tenga presente este dato al adoptar las decisiones que le competen. En este sentido, por sí sólo no bastaría para penalizar a las reservas de la biosfera ya declaradas pero sí podría fundar la emisión de informes desfavorables en los procedimientos de declaración de nuevas reservas de la biosfera en esas Comunidades Autónomas mientras no den cumplimiento al artículo 4.7 del Marco Estatutario que requiere “haber tomado” medidas para “dotarse de” una serie de “mecanismos de gestión” que, sin una regulación previa, quedan por completo en el aire.

**Segunda.-** En cuanto al resto, hay situaciones diversas que, como ya ha quedado expuesto en los apartados correspondientes de este mismo informe, evidencian que tener normas autonómicas sobre reservas de la biosfera no significa necesariamente que en esas Comunidades Autónomas exista una regulación suficiente de la organización y planificación de su gestión. El contenido de la normativa todavía vigente en Andalucía o Castilla-La Mancha y, más recientemente, en Madrid e incluso, en cierto modo, en Castilla y León, ilustra a la perfección sobre lo que puede considerarse otra forma de no dar cumplimiento material a los compromisos contraídos en virtud del PAMO.

**Tercera.-** Las seis Comunidades Autónomas restantes cumplen siquiera parcialmente con los compromisos asumidos en virtud del PAMO. Es cierto que entre ellas existen notables diferencias de contenido que, en principio, resultan perfectamente legítimas, responden a las circunstancias locales presentes en cada caso y deparan una interesante diversidad que puede llegar a enriquecer el conjunto así como el intercambio de experiencias. Es cierto también que en la mayor parte de los casos sería conveniente introducir ajustes o actualizaciones de distinto alcance. Por las razones metodológicas que ya se adelantaron, no ha sido posible profundizar en este trabajo en el análisis de los diferentes modelos ensayados desde la óptica de si todos ellos garantizan realmente las exigencias básicas de gestión integrada, participativa y sostenible. Pero, en líneas generales, puede decirse que el grado de cumplimiento es más elevado en lo que respecta a la organización de las reservas de la biosfera que en lo que respecta a la planificación de su gestión.

**Cuarta.-** En ambas materias se aprecian vacilaciones que se recrudecen al tener que encarar los problemas que conlleva la inevitable superposición de las reservas de la biosfera con otros espacios del patrimonio natural que tienen sus propias reglas de organización y planificación. Estos problemas no se afrontan realmente cuando se admiten duplicidades innecesarias o cuando se apela a genéricas fórmulas de “coordinación”. Tampoco cuando se imponen instrumentos específicos de planificación

que vienen a sumarse a otros muchos concurrentes sin acabar de completar la regulación del procedimiento de elaboración, la naturaleza jurídica y los efectos propios de los planes de gestión de las reservas de la biosfera. En realidad, muchas de estas fórmulas van contracorriente de las pautas que marcan las más recientes leyes administrativas generales que, en tiempos de austeridad, abogan por la simplificación organizativa o la ya no tan reciente exigencia del artículo 28.2 LPNB, que desde el año 2012 impone que, en estos casos, “los mecanismos de planificación deberán ser coordinados para unificarse en un único documento integrado”. Simplificación e integración que, sin merma de las garantías de participación y pese a la espesa confusión que induce el artículo 67 LPNB desde su redacción originaria, podría perfectamente acogerse en este sector.

**Quinta.-** En la superación de estas dificultades las Comunidades Autónomas podrían estar echando en falta la tarea de coordinación que corresponde al Estado; una coordinación con la que no se trata de borrar legítimas diferencias sino de proponer un mínimo de pautas comunes para esclarecer las dudas que sigue suscitando el ahora reenumerado como artículo 70 LPNB. Como ya se hizo para los espacios de la Red Natura 2000, se puede y se debe hacer algo similar para las reservas de la biosfera. El mecanismo jurídico que habilita para ello son las “Directrices que constituirán el marco orientativo para la planificación y gestión” de las reservas de la biosfera y que “serán aprobadas mediante acuerdo de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente” (todo ello conforme al ahora numerado como artículo 50.4 LPNB). Por cierto, como ya se dijo en otro lugar, se entiende que ésta y no otra es la forma que debe adoptar el Plan de Acción de la Red Española de Reservas de la Biosfera que ha de sustituir al PAMO (SANTAMARÍA ARINAS, 2013, 64). Conviene tenerlo presente para ir encaminando los pasos en esa dirección en un momento en el que se anuncia la aprobación del nuevo Plan de Acción de la Red Mundial al que, como es lógico, habrá que adaptarse en los correspondientes plazos.

**Sexta.-** Entre tanto, no es ésta la única aportación con la que el legislador estatal podría contribuir a la superación de los problemas señalados y que resultan particularmente complejos cuando las reservas de la biosfera coinciden con algún Parque Nacional. En efecto; la legislación estatal sobre parques nacionales introduce una rigidez que muy probablemente resulta innecesaria. Una rigidez que, en lo que respecta a la invariable exigencia de un patronato, no parece coherente con las tendencias recientes de la legislación administrativa general contraria a las “duplicidades” organizativas. Y que, en lo que respecta a la doble exigencia de PORN previo y PRUG, es incoherente con la bienintencionada previsión del ahora numerado como artículo 29.2 LPNB. Una propuesta factible para superar las disfunciones que ello acarrea para un adecuado desarrollo normativo autonómico podría consistir en la revisión de la vigente Ley de Parques Nacionales para, predicando con el ejemplo, incorporar, tal vez en una disposición adicional, que en el caso de parques nacionales que constituyan zona núcleo de alguna reserva de la biosfera, los instrumentos de organización y planificación de la gestión de aquél se integrarán en los propios de ésta.

**Séptima.-** La misma solución, pero sin necesidad de intervención de las Cortes Generales, se encuentra al alcance de los legisladores autonómicos cuando las reservas de la biosfera se superponen con parques naturales o figuras similares incluyendo, por supuesto, los espacios de la Red Ecológica Europea Natura 2000. Bien entendido que la eficacia de estas propuestas de integración podría quedar transitoriamente condicionada

a la adopción de una regulación autonómica completa sobre el régimen jurídico de los planes de gestión de sus reservas de la biosfera.

**Octava.-** Se considera que el régimen jurídico de los planes de gestión de las reservas de la biosfera debería atender tres principales frentes. En primer lugar, concretar su contenido en términos prácticos para lo cual sería necesario, como mínimo, contemplar al menos un programa de conservación, otro de desarrollo sostenible, otro de apoyo logístico y otro de gobernanza, con sus correspondientes medidas e indicadores de seguimiento. En segundo lugar, asegurar las máximas posibilidades de participación social en los procedimientos de elaboración, modificación y revisión. En tercer lugar, aclarar la forma, naturaleza jurídica y efectos de su aprobación así como sus relaciones con el resto de instrumentos de planificación concurrentes desde la óptica global de la ordenación del territorio.

**Novena.-** Junto a las consideraciones hasta aquí expuestas, el estudio realizado ha puesto también de manifiesto la necesidad de seguir investigando desde una óptica jurídica sobre asuntos que por ahora sólo han podido quedar apuntados. En este capítulo se encuentran, por supuesto, las singularidades de la regulación de las reservas de la biosfera transfronterizas y de su variante intercontinental. Pero también las relativas a la organización y planificación de la gestión de reservas interautonómicas que, compartan o no Parque Nacional, pueden llegar a suscitar incluso cuestiones de relevancia constitucional (artículo 145.2 CE).

**Décima.-** Finalmente, se hace constar que, debido a la envergadura de las tareas que ha habido que llevar a cabo hasta prácticamente agotar el plazo para la entrega de este trabajo, no ha habido tiempo para contrastar bilateralmente las conclusiones alcanzadas ni con otros juristas expertos en Derecho Ambiental de todas y cada una de las Comunidades Autónomas ni con los gestores de cada RB pero se estima que sería muy conveniente y provechoso poder hacerlo antes de darlas por definitivas.

## BIBLIOGRAFÍA

AGIRREAZKUENAGA ZIGORROGA, Iñaki (coord.) (2011): *El modelo de ordenación territorial, urbanismo y vivienda vasco: aplicación práctica*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati.

ALLI TURRILLAS, Juan Cruz (2005): *La protección jurídica de la biodiversidad (mecanismos de protección de los espacios y las especies naturales)*, Madrid, Montecorvo.

ÁLVAREZ GONZÁLEZ, Elsa Marina (2014). “Los espacios naturales protegidos y los Lugares de Interés Comunitario (LIC) en Andalucía”, en *Revista Digital de Derecho Administrativo*, n.º 11. Bogotá, Universidad Externado de Colombia. pp. 27-75.

BILBAO URRIBARRI, Aitor (2007): “Los núcleos rurales en el País Vasco como precursores de la dispersión urbana. La Reserva de la Biosfera de Urdaibai”, *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, XXXI, 151 págs. 83-102.

BILBAO URRIBARRI, Aitor (2005): “La ordenación del monte en la planificación territorial, cuestiones sobre política forestal, con especial referencia a la Reserva de la Biosfera de Urdaibai”, *Revista de Derecho Urbanístico*, 221, págs. 153-187.

CANTOS MENGES, Francisco (coord.) (2010): *Guía de Reservas de la Biosfera españolas. Armonía hombre-naturaleza*, Madrid, OAPN.

GARCÍA URETA, Agustín (1999): *Espacios naturales protegidos. Cuestiones jurídicas en la Ley 4/1989, de 27 de marzo*, Oñati, IVAP.

- (2012) “Áreas destinadas a la defensa, protección de la biodiversidad e incidencia del Derecho de la Unión Europea sobre las competencias atribuidas en la Constitución: reflexiones a la luz de la STC 82/2012 (Parque Natural de las Bardenas Reales)”, *REDA*, 155, pp. 155-172.

GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., (2014). “Las claves de la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales”, *Diario La Ley*, nº 8412.

JORDANO FRAGA, Jesús (1999): “Ley 8/1999, de 27 de octubre, del Espacio Natural de Doñana: conflicto en el paraíso”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, 36, págs. 261-287.

LAZCANO BROTONS, Iñigo (1996): “Dos notas jurídicas en torno a la Reserva de la Biosfera de Urdaibai”, *Revista Vasca de Administración Pública*, 44 (I), págs. 213-229.

- (2007): “Reservas de la biosfera y competencias estatales: una problemática relación”, *Revista Vasca de Administración Pública*, 78, págs. 349-366.

- (2010a): “Los espacios naturales protegidos”, en I. Lasagabaster (dir.), *Derecho Ambiental. Parte Especial I*, Bilbao, Lete, 2ª ed., págs. 37-288.

- (2010b): “El régimen sancionador de la Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad y su incidencia en la Reserva de la Biosfera de Urdaibai”, *Ingurugiroa eta Zuzenbidea*, 8, págs. 35-52.

LAZCANO BROTONS, Iñigo y otros (2008), *Reserva de la Biosfera. Estudio jurisprudencial*, Bilbao, Lete.

LÓPEZ RAMÓN, Fernando (2009): *Política ecológica y pluralismo territorial. Ensayo sobre los problemas de articulación de los poderes públicos para la conservación de la biodiversidad*, Madrid, Marcial Pons.

- (2014): “Trayectoria del Régimen Jurídico de los Parques Nacionales en España”, *Revista Ambiental*, nº 106, pp. 82-89.

LOZANO CUTANDA, Blanca (2014). “Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales: las cinco reformas clave”, *Actualidad Jurídica Ambiental*.

PALLARÉS SERRANO, Ana (2014): “Estudio sobre el aumento del papel coordinador del Estado en la reforma de la regulación de los Parques Nacionales”, *RVAP*, 99-100, pp. 2289-2312.

- (2006): “El concepto de coordinación en nuestro ordenamiento jurídico: diferenciación con el concepto de cooperación y relación con el concepto de integración”, *REDA*, 131 pp. 485-515.

RAZQUIN LIZARRAGA, Martín (1990): *Régimen jurídico-administrativo de las Bardenas Reales*, Gobierno de Navarra, Pamplona.

RODRÍGUEZ PÉREZ, N.R. y BLASCO MARTÍN ARROCHA, L. (2007): “Programa de economías de calidad y sistema de turismo responsable: experiencia de la Reserva de la Biosfera de La Palma, España”, en P. Araya Rosas y M. Clusener-Godt (eds.), *Reservas de la Biosfera. Un espacio para la integración de conservación y desarrollo. Experiencias exitosas en Iberoamérica*, UNESCO, Chile, pp. 130-133.

ROSA MORENO, Juan (2010): “Uso sostenible del patrimonio natural y de la biodiversidad”, *Noticias de la Unión Europea*, 307, pp. 89-98.

SANTAMARÍA ARINAS, René Javier (2013): “El concepto de Reserva de la Biosfera en Derecho Español”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 25, págs. 25 a 69.

- (2015): “La Rioja: Completada la planificación de la Red Natura 2000”, en F. López Ramón (coord.), *Observatorio de políticas ambientales 2015*, Thomson-Reuters-Aranzadi, pp.

- (2014): “Leyes singulares, tutela judicial efectiva y recepción de la doctrina *Boxus* por el Tribunal Constitucional español”, *RAP*, 193, pp. 165-195.

- (2011): “La Rioja: Pese a las enseñanzas de la crisis, todo sigue siendo sostenible”, en F. López Ramón (coord.), *Observatorio de políticas ambientales 2015*, Thomson-Aranzadi, pp.

SANZ RUBIALES, Iñigo y CARO-PATÓN CARMONA, Isabel (2013): “Los mercados artificiales de recursos naturales”, en F.J. Sanz Larruga y otros (dirs.), *Libre mercado y protección ambiental. Intervención y orientación ambiental de las actividades económicas*, INAP, Madrid, pp. 463-487.

TRAYTER JIMÉNEZ, Juan Manuel y SALOM PARETS, Aina (2014): “El parque regional de la Cuenca Alta del Manzanares, reserva de la biosfera presente en el Camino de Santiago”, en J.R. Fernández Torres y otros, (coords.), *El Camino de Santiago y otros itinerarios*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 705-723.