

CAPÍTULO

6

EL ESPACIO  
NATURAL DE  
DOÑANA

El Espacio Natural de Doñana es, hoy día, una realidad jurídica compleja, fruto de la sucesión de figuras legales que se han ido coordinando y superponiendo sobre el espacio a lo largo del tiempo. La constitución del Parque Nacional se vio posteriormente acompañada por la del Parque Natural, surgiendo así la necesidad de coordinar ambos espacios. Junto a estas figuras aparecen otros elementos como la Estación Biológica, o la aplicación de instrumentos de protección de ámbito internacional como las declaraciones de Reserva de la Biosfera por la Unesco (1980), Humedal de importancia internacional por el Convenio Ramsar (1982), Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO (1994), Zona de Especial protección para las Aves (ZEPA), Lugar de Importancia Comunitaria (LIC) o Zona de Especial Conservación (ZEC), habiéndose incluido en la Red Natura 2000, añadiendo todo ello un plus de complejidad a la realidad jurídica de este enclave. La figura del Espacio Natural viene a satisfacer la necesidad de mejorar la coordinación entre estas figuras, como medio necesario para asegurar el mejor ejercicio de las competencias en materia de protección de la naturaleza. Resulta destacable que dicha protección se recoge entre los Principios Rectores de la Política Social y Económica en la Constitución Española, concretamente en su artículo 45.

## I. GÉNESIS Y ANTECEDENTES

Tal como hemos indicado, el objeto de este trabajo no es sino analizar la perspectiva jurídica de este especial enclave que es Doñana. Es por ello que las referencias históricas al mismo van a quedar reducidas a los antecedentes de carácter jurídico. Ello nos privará de la posibilidad de desarrollar episodios literariamente atractivos como la realización de los trabajos de Hércules quien, en su busca de los bueyes de Gerión, vino a parar a estos lares según la tradición. Del mismo modo, cuestiones como la de la ubicación de Tartessos o las referencias arqueológicas a fenicios o romanos quedarán fuera de este libro.

Dejando al margen mitos, restos arqueológicos o noticias procedentes de la antigüedad clásica, indica Aquilino Duque que no existen noticias históricas de estos parajes hasta la Reconquista. La primera mención podemos encontrarla en las crónicas del rey Alfonso X el Sabio quien, a raíz de la toma del Reino de Niebla en 1262, estableció su cazadero real en la comarca de Las Rocinas. Por su parte, la marisma situada entre los brazos de la Madre y el Brazo pasó a los Ayuntamientos, mientras que la Isla Mayor se incorporó a los propios de Sevilla.

Apenas unos años después, aparece un nombre que irá ligado a Doñana durante siglos: la casa de Medina Sidonia. Sancho IV el Bravo concedió a don Alonso Pérez de Guzmán, después de su famosa defensa de Tarifa, tanto el señorío de Medina Sidonia como las tierras comprendidas entre Arenas Gordas y la desembocadura del Guadalquivir. La denominación de “Arenas Gordas” figura en mapas y cartas antiguas por referencia a estas tierras, que ya habían sido nombradas por Plinio el Viejo como Montes Harenos. A la muerte de Guzmán el Bueno, las tierras concedidas a los Medina Sidonia se acrecentaron en 1309 con las cuatro dehesas que concedió a Juan Alonso, hijo de aquel, el rey Fernando IV el Emplazado.

Aún en el siglo XIV, Alfonso XI el Justiciero se refería a estas tierras bajo el término “Soto de las Rocinas” en su Libro de la Montería. En dicho libro se recoge una famosa descripción: “*En tierra de Niebla hay una tierra que dicen las Rocinas, et es llana, et es toda de sotos, et hay siempre hí puercos (...)* Et señaladamente son los mejores sotos de correr cabo de una iglesia que dicen Santa María de las Rocinas. Et cabo otra iglesia, que dicen Santa Olalla (...) Et non se puede correr esta tierra si non en invierno muy seco, que non sea llovioso; et la razón porqué, porque hay muchos tremadales en invierno lluvioso; et en verano non es de correr porque es muy seca, et muy dolenciosa.”

La utilización cinegética de estas tierras está muy presente desde los primeros documentos que nos han llegado. A los ya citados podemos añadir la petición del tercer duque de Medina Sidonia, hecha en 1495, para que se capturasen algunas reses “*porque yo quiero mandar echar en el bosque que en esta mi villa de Sanlúcar tengo, quantos ciervos y venados haberse pudieren.*” Con la finalidad de proteger la caza en estas tierras, el rey Carlos I dio una Real Cédula en Toledo, el 23 de mayo de 1534, en cuyo traslado se manifestaba: “*manda expresamente su majestad que ninguna persona cace en las Rocinas puercos ni venados, zervos ni gamos.*” Esta orden sería reiterada en 1554 por Felipe II, quien otorgaría licencia por otra Real Cédula, en 1582, para que el duque de Medina Sidonia pudiese estar “*25 días en el Lomo del Grullo y tirar a la caça menor con ciertos límites.*”

Poco a poco la actividad humana fue incrementando su incidencia en estas tierras, realizándose actuaciones de control y organizativas. Así, en 1585 se ordenó a los vecinos de Hinojos que destruyeran y matasen todos los lobos de la Isla Mayor y la Isla Menor. A pesar de ello, el lobo no desaparecería de estas tierras hasta el siglo XX. También por estas fechas se realizó la primera lista de pájaros que anidaban en la laguna de Santa Olalla, y se arrendó la caza de conejos. Otra medida adoptada por el duque fue la prohibición de cortar madera que, no obstante, hubo de ser revocada a los pocos días ante las súplicas del Cabildo de Sanlúcar. Por otra parte, el octavo duque, don Manuel (1579-1636), acotó la finca, que hasta entonces había estado sometida en su uso a la autorización del cabildo de Sanlúcar, y puso doce guardas de a pie y a caballo, un hortelano, un casero, y otros doce cazadores de montería y volatería.

En otro orden de cosas, es a fines del siglo XVI cuando aparece por primera vez el término Doñana referido al Bosque, concretamente en un título de venta a don Alonso de Rivera de toda la caza menor de dicho Bosque, firmado por el capitán Antonio de Silva, en nombre del conde de Niebla, título que ostenta el heredero de la casa ducal de Medina Sidonia. Existen diversas teorías acerca del origen de la denominación como “Doñana”, siendo quizá la más aceptada la que lo vincula al nombre de Doña Ana de Mendoza y Silva, hija de la princesa de Éboli, que casó con el séptimo duque de Medina Sidonia, generalísimo de la Armada Invencible. Esta doña Ana escogió el Bosque como retiro de recreo, concretamente el palacio edificado por su marido en terrenos comprados a Almonte, entre la desembocadura del Guadalquivir y el Caño de la Raya y el Charco

del Toro. Dicho palacio sería posteriormente ampliado para la famosa visita del rey Felipe IV, en la primavera de 1624, en cuyos preparativos dilapidó el duque don Manuel Alonso una gran fortuna, que su capellán, Pedro de Espinosa, cuantificó en más de tres mil ducados “*suma grandiosa pero muy corta para el ánimo de su dueño (...) porque (...) la grandeza se mide más por lo que se gasta que por lo que se ahorra.*” Es, por tanto, a partir del siglo XVII, cuando se generaliza la denominación de “Doñana”, prevaleciendo sobre la usada hasta entonces de “las Rocinas.”

Además de aprovechamientos cinegéticos, comprobamos que se realizaron actuaciones dirigidas a la plantación y siembra. En 1737, el decimotercer duque ordenó la siembra de pinos piñoneros para evitar el ejercicio de la facultad real de disponer de las tierras no cultivadas. Dicha política de siembra fue continuada por su viuda, también con la intención de frenar el avance de las dunas. No obstante, estas medidas de reforestación se vieron perjudicadas por la necesidad de madera surgida de la importante renovación de la flota de guerra llevada a cabo durante el siglo XVIII. Fernando VI dictó una Real Cédula en 1748 por la que se ponían los bosques situados en las cercanías del mar y de los ríos navegables bajo la jurisdicción de los Intendentes de Marina, lo que afectó al bosque de Doñana: aquellos árboles que reunían las condiciones necesarias fueron talados y su madera transportada al arsenal de La Carraca en Cádiz. Estas normas de la Marina no serían derogadas hasta las Ordenanzas de Montes dictadas en 1833 por Fernando VII. En el tiempo de vigencia de aquellas normas, el Bosque de Doñana perdió gran parte de su arbolado, colaborando a ello las tropas francesas que, al mando del Mariscal Soult, aprovecharon su madera para la construcción de 24 lanchas cañoneras para emplearlas en el sitio de Cádiz.

En el siglo XIX, dos modificaciones jurídicas vienen a incidir con gran importancia en las tierras de Doñana: la abolición de los señoríos en 1813 y la Desamortización. La primera de estas novedades figuraba recogida en la Constitución de Cádiz de 1812, y supuso para el duque de Medina Sidonia pasar de ser señor de sus tierras a propietario. Por su parte, la Desamortización se desarrolló fundamentalmente entre 1834 y 1855 aunque la Isla Mayor, que había pertenecido a los propios de Sevilla desde la Reconquista, ya había pasado por Real Cédula a manos de un tal Felipe Riera en 1829. Posteriormente, la Ley de 6 de marzo de 1834, desarrollada por el Reglamento de 28 de agosto del mismo año, estableció la reducción a propiedad particular de todos los terrenos baldíos, realengos y de propios y arbitrios de los pueblos, que quedaron autorizados posteriormente para sacar a subasta sus bienes de propios y bienes comunes. Haciendo uso de esta facultad, los pueblos fueron subastando sus marismas con la excepción de Hinojos, que conservó la suya.

La imagen de Doñana que hoy tenemos no debe llevarnos a considerar que su aspecto actual se ha mantenido más o menos uniforme en el tiempo. Existen numerosos testimonios, especialmente a lo largo del siglo XIX, que recogen una visión desoladora de estas tierras. Frente a este lamentable estado se alzó la labor restauradora del administrador del marqués de Villafranca, Domingo Castellano, quien llevó a cabo numerosas iniciativas a partir de 1822 en materia tanto de siembra como de introducción de especies animales, algunas de ellas tan exóticas como monos, camellos o una especie de jabalíes procedente de Guatemala. A pesar de los desvelos de este administrador, se produjo un importante paso atrás en la conservación de la finca a partir de su secuestro por el Estado, en 1837, tras ser condenado el duque por seguir la causa carlista. En los diez años que tardaron estas tierras en ser devueltas a los Medina Sidonia, su estado se deterioró hasta tal punto que, en un informe dirigido al marqués de Villafranca por Rafael de la Barrera, éste se refiere a la finca como “*un terreno árido y estéril que no podía ofrecer ni aún esperanza de utilidad futura.*”

Hemos dicho anteriormente que el aprovechamiento cinegético de Doñana venía de antiguo, existiendo numerosos textos donde se documentan contratos de arrendamiento de caza en esta finca. Sería precisamente uno de estos arrendatarios quien, comprando la finca, pondría fin a seis siglos de pertenencia a la casa de Medina Sidonia. Después de varios intentos de compra truncados por las muertes, en 1897 y 1900 respectivamente, de los entonces duque de Niebla y duque de Medina Sidonia, Don Guillermo Garvey adquiere por ciento cincuenta mil duros el Coto de Doñana. Morenés y Mariátegui recoge en su *Historia del Coto de Doña Ana* los importantísimos cuidados que prestó su nuevo propietario a la finca, sirviendo de muestra el informe agronómico emitido a la muerte de don Guillermo, donde se reseña la existencia de un millón de pinos, doscientos treinta mil de los cuales eran maderables. El contraste con la esterilidad del terreno a la que se hacía referencia a mediados del siglo XIX es evidente.

El nuevo propietario del Coto mantuvo los arrendamientos de caza, si bien introdujo la prohibición a los arrendatarios de matar águilas imperiales y rapaces nobles, limitando igualmente la caza de lince. Resulta paradójico, a la vista del actual estado de la población de lince, leer las quejas de Julián Settler ante esta limitación: *“Los gatos cervales o monteses están acotados (...) Y claro está, hay peste de ellos, y con su fiereza ingénita y sus mañas destructoras no dejan con vida ni un pato, ni una perdiz, ni un animal de los que se ponen al alcance de sus garras.”*

Ya en el siglo XX, las tierras del Coto pasan de los Garvey a los marqueses de Borghetto. Estando la finca bajo la propiedad de éstos, se llevaron a cabo estudios por parte del Estado para sustituir los pinares por eucaliptos, así como para llevar a cabo una serie de reformas que permitieran cultivar la marisma a través de parcelaciones. Estos proyectos, amparados por la Ley de Reforma Agraria de 1932, no llegaron a ver la luz: el fin de la Segunda República determinó la derogación del Decreto de expropiación del Coto de Doñana.

En el siglo XX, sucesivas transmisiones hacen difícil seguir la trayectoria del dominio de estas tierras, cuestión compleja que requeriría más tiempo y estudio del que podemos emplear en este trabajo. Baste decir que empresas como “Islas del Guadalquivir Ltd.” o la sociedad “Coto Palacio de Doñana SA” pasaron a adquirir una serie de terrenos en la zona. Finalmente, y sin ánimo de ser minucioso, añadiremos que el Estado llevó a cabo una actividad expropiatoria sobre la mayoría de las tierras de Doñana, quedando en la actualidad tan sólo pequeñas parcelas en manos de particulares.

En 1952 aparece una figura que sería clave para Doñana: Don José Antonio Valverde Gómez. En esa fecha realiza su primera visita a estos parajes, realizando diversas actividades durante la misma, entre las que se incluyó el anillamiento de pollos de águila imperial, que sería posteriormente calificado por el propio Valverde como “la primera actividad científica regular que se desarrolló en Doñana”. Junto a estas actividades, el profesor se contó entre los primeros que hicieron sonar las alarmas en relación con el uso de pesticidas en la zona, que determinaron la aparición de serias epidemias y, en definitiva, supusieron una alteración del equilibrio biológico de la zona.

En 1959, la Sociedad del Coto del Palacio de Doñana SA vende los terrenos para la urbanización de Matalascañas y se construye la carretera que va desde el Rocío hasta aquella. Ese mismo año se lleva a cabo una iniciativa, por parte de un grupo de empresas y organismos estatales, para adquirir la Marisma de los Gallegos. Ésta había sido inscrita a nombre del Ayuntamiento de Hinojos por expediente de dominio, lo que desembocó en la demanda de juicio de mayor cuantía

formulada por la Abogacía del Estado frente al citado Municipio. Dicha demanda, así como el posterior recurso de alzada, fueron desestimados al triunfar la defensa del Ayuntamiento. Con ello, la marisma se mantuvo en poder del ente local, y a salvo de proyectos similares a otros que habían ocasionado graves perjuicios a la flora y fauna en otros lugares de Europa.

Por cerrar ya la relación de propietarios del Coto, indicaremos que tras el fallecimiento de los Marqueses de Borghetto, en la década de los sesenta del pasado siglo, heredaron sus tierras en Doñana seis de sus ocho hijos quienes, casi desde ese momento, comenzaron a recibir propuestas de compra. Intereses contrapuestos entre los propietarios y diversas iniciativas turísticas fueron sucediéndose, haciendo pender sobre este espacio la amenaza del levantamiento de urbanizaciones en su territorio, que afortunadamente no llegaron a realizarse.

En 1964 se crea la Reserva Biológica sobre la finca comprada al Marqués de Mérito. Cinco años más tarde, en 1969, la World Wildlife Found compra la Marisma Gallega a Marismas del Guadiamar SA, creándose la Reserva del Guadiamar. Ese mismo año se crea el Parque Nacional, con lo que se inicia la regulación jurídica de este entorno que es más propiamente el objeto de estudio en este capítulo, y que pasamos a analizar a continuación.

## II. NORMATIVA DE DECLARACIÓN

Después del breve repaso histórico que antecede, estudiaremos ya en mayor detalle las normas jurídicas en las que encontramos la semilla del actual Espacio Natural de Doñana. De este modo, teniendo en cuenta que la figura del Espacio Natural viene a coordinar el Parque Nacional y el Parque Natural, habrá que estudiar las normas relativas a cada una de esas dos figuras jurídicas, así como los diversos pronunciamientos jurisprudenciales que fueron impulsando la evolución de estos conceptos.

### 1. PARQUE NACIONAL DE DOÑANA

#### 1.1. EL DECRETO 2412/1969, DE 16 DE OCTUBRE

El Parque Nacional fue creado por el Decreto 2412/1969, de 16 de octubre, que se publicó en el BOE nº 257, de 27 de octubre del mismo año. El artículo 1 de la citada norma se expresaba en estos términos:

*“Artículo 1º.- Por el presente Decreto, de acuerdo con lo previsto al efecto en los artículos 78 y 79 de la Ley de Montes, de 8 de junio de 1957, y en los concordantes del Reglamento para su aplicación, de 22 de febrero de 1962, artículos 189 a 201, se declara Parque Nacional de Doñana el terreno delimitado por los linderos que se describen en el anejo número 1, quedando afectadas las fincas cuya denominación y propietarios se relacionan en el anejo número dos.”*

Este Decreto de creación del Parque Nacional es extremadamente breve. En sus siete artículos y dos anexos se limita a describir los linderos del Parque, así como las fincas afectadas; declara la creación del Parque; manifiesta la finalidad conservacionista de dicha creación; y prevé la constitución del Patronato de Doñana, así como la integración en el Parque de la Reserva Biológica.

La delimitación del Parque suponía otorgarle una extensión cercana a las 35.000 hectáreas repartidas entre las provincias de Huelva y Sevilla, extensión que se iría ampliando con posterioridad. Por su parte, en cuanto al aspecto orgánico, el Patronato asumiría las principales funciones de gestión. Dicho órgano se integraba, conforme al artículo 3 del Decreto 2412/1969, por el Gobernador Civil de Huelva, que lo presidiría, siendo Vicepresidente primero del mismo el Rector de la Universidad de Sevilla y Vicepresidente segundo el Ingeniero Jefe de la V Comisaría del Servicio de Pesca Continental, Caza y Parques Nacionales. Por su parte, la secretaría del Patronato correspondía a un Ingeniero de Montes adscrito a la Dirección General del ramo, cuyo nombramiento era competencia de la citada Dirección General. Como vocales actuaban tres nombrados por el Ministerio de Educación y Ciencia; el Presidente de la Diputación y los Delegados de los Ministerios de Obras Públicas, Agricultura, Educación y Ciencia e Información y Turismo de Huelva; un representante del Gobernador civil de Sevilla y el Presidente de la Diputación de Sevilla; un máximo de seis propietarios de terrenos integrados en el Parque, cuyo nombramiento correspondía al Gobernador Civil Presidente, y el funcionario que tuviera a su cargo la conservación del Parque. Este último sería quien ostentara el cargo de Director de la Estación Biológica de Doñana, que a estos efectos dependía del Servicio de Pesca Continental, Caza y Parques Nacionales. El primer director conservador del Parque Nacional fue el profesor Valverde.

## 1.2. LA LEY 91/1978, DE 28 DE DICIEMBRE

Las disposiciones contenidas en el RD de declaración del Parque Nacional conformaban un marco jurídico muy simple para una realidad tan compleja como Doñana. A ello vino a sumarse la aprobación de la Ley 15/1975, de 2 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos, que hizo necesaria una adecuación del régimen jurídico del Parque Nacional de Doñana, lo que se llevó a cabo por medio de la Ley 91/1978, de 28 de diciembre (BOE de 12 de enero de 1979). Desde un punto de vista puramente físico, esta Ley supuso la ampliación del Parque hasta las 73.620 hectáreas entre Parque Nacional y zona de protección. Sus límites se extendieron hasta el mar y se puso coto al peligro de la construcción de urbanizaciones costeras.

Los derechos de tanteo y retracto establecidos en el artículo 7, en relación con las transmisiones onerosas “inter vivos” de bienes y derechos respecto de terrenos situados dentro del Parque, no determinarían un incremento del territorio protegido pero sí de las propiedades estatales. Junto a ello, se recogían medidas de ampliación del Parque en el artículo 2.2, donde se establecía la competencia del Consejo de Ministros para incorporar aquellos terrenos colindantes que, reuniendo características adecuadas para ello, fueran propiedad del Estado o de alguno de sus Organismos, o bien fueran expropiados o aportados por sus propietarios para dicha incorporación. Además, el apartado 3 del citado artículo 2, imponía al Gobierno el deber de adoptar las medidas necesarias para adquirir aquellos terrenos incluidos en el Parque cuyos propietarios no suscribiesen los acuerdos respecto de las limitaciones indemnizables. A todos estos efectos expropiatorios, el artículo 4.4 señalaba la calificación de terreno de utilidad pública de la totalidad del Parque. Todas estas previsiones se completaban con la clasificación del suelo como no urbanizable objeto de protección especial.

Junto al terreno propiamente dicho del Parque Nacional, la Ley de 1978 regula una “zona de protección o Preparque”. Este espacio se caracteriza por una serie de limitaciones sobre los terrenos próximos, necesarias para la conservación del Parque. Esta zona de protección se clasificaba a su vez en “zonas terrestres de protección especial”, “zonas de influencia a efecto de aguas superficiales” y “zonas de protección a efecto de aguas subterráneas”. En unas y otras se prevén limitaciones en actividades agrícolas, uso de pesticidas, o actuaciones que pudieran afectar la calidad de las aguas o al Parque en general. Igualmente, en relación con estos terrenos se faculta al Patronato para la elaboración de informes sobre aquellas actividades potencialmente perjudiciales, así como para tomar la iniciativa de solicitar al Ministerio de Presidencia la elevación al Gobierno de propuestas de limitación o suspensión provisional de aquellas actividades. Junto a estas medidas de protección del medio, el artículo 3.3 de la Ley preveía la existencia de unas medidas compensatorias de mantenimiento y promoción del empleo en la comarca.

Hemos hecho referencia al Patronato, por lo que se estima conveniente advertir que la Ley 91/78 establece una composición del mismo distinta a la que se recogía en la Ley de declaración del Parque Nacional. De los hasta veintiún miembros del Patronato se pasó a un número superior a treinta en la nueva regulación. Aparte del número, la nueva composición tiene un carácter que pretende ser más representativo al dar entrada en el mismo a representantes de Diputaciones Provinciales, Ayuntamientos, Cámaras Agrarias y asociaciones conservacionistas. Dependiendo del Patronato se crea una Comisión Permanente, de composición más reducida, en la que se delegarían aquellas funciones que se estimase conveniente. La presidencia del Patronato, que también lo sería de la Comisión, se elegiría entre los miembros de aquel.

El artículo 5.3 detalla las funciones del Patronato, que se dirigen fundamentalmente a la protección del Parque, administración de fondos y elaboración de informes. Junto a ello, se señala que el Patronato aprobaría su propio reglamento, así como, el Plan Rector de Uso y Gestión (en adelante PRUG) con carácter provisional y sus revisiones. Este PRUG se regula en el artículo 4, donde se indica que sería sometido a trámite de información pública y, tras la aprobación provisional, se remitiría al Gobierno para su aprobación definitiva. La finalidad de este Plan es recoger las directrices generales de ordenación y uso del Parque, así como las normas de gestión y las actuaciones necesarias para la conservación y protección de sus valores naturales, y para garantizar el cumplimiento de las finalidades de investigación e interpretación de los fenómenos de la naturaleza, educación ambiental y de uso y disfrute por los visitantes. Asimismo contendría la zonificación del Parque; las medidas tendentes a eliminar la explotación de sus recursos naturales, salvo las actividades necesarias para mantener el Parque en su estado actual; y las actividades de gestión necesarias para el mantenimiento del equilibrio biológico existente.

Es destacable la previsión, dentro de la zonificación del Parque, de la figura de las “reservas científicas”. Se definen como tales aquellos espacios naturales que por su especial valor científico merezcan ser protegidos, conservados o mejorados, evitando cualquier acción que pueda entrañar su destrucción, deterioro, transformación, perturbación o desfiguración de lugares o comunidades biológicas.

El PRUG se configura como la herramienta esencial de gestión del Parque, a pesar de lo cual se contempla la posibilidad de llevar a cabo acciones no previstas en el mismo. No obstante, estos proyectos, trabajos o aprovechamientos no previstos habrán de ser debidamente justificados, teniendo en cuenta las directrices del propio PRUG, y autorizados por el Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza, previo informe del Patronato.

En el aspecto económico, el artículo 8 de la Ley prevé que los gastos generales de conservación, investigación y demás actividades llevadas a cabo en el Parque habrán de ser atendidos con cargo a las consignaciones que, a tal efecto, figuren en los presupuestos del Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza, Consejo Superior de Investigaciones Científicas (en adelante CSIC) y en los de otros organismos con interés en el Parque. Junto a estas previsiones presupuestarias se prevén otras fuentes de ingresos: partidas recogidas en los Presupuestos Generales del Estado; tasas que se establezcan por acceso al Parque y utilización de servicios; aportaciones y subvenciones de entidades públicas y privadas, así como de particulares; y aquellos ingresos que traigan causa de concesiones y autorizaciones por utilización de servicios en el Parque Natural, en la forma que lo recoja el PRUG.

Junto a la participación de los Entes Locales de la zona en el Patronato, el artículo 9 prevé que los Municipios tendrán derecho preferente para la obtención de autorizaciones de establecimientos, concesiones y prestación de servicios de utilización pública previstos en el PRUG. Del mismo modo, la normativa de desarrollo de la Ley establecería la participación de dichos municipios en las tasas existentes.

Finalmente, se prevé en el artículo 11 posibilidad de ejercitar acción pública para exigir a las Administraciones, y reclamar ante los Tribunales Contencioso-Administrativos, la estricta observancia de las normas de protección del Parque Nacional de Doñana.

### 1.3. PLAN RECTOR DE USO Y GESTIÓN DEL PARQUE NACIONAL

Siguiendo el mandato de la Ley 91/78 se aprobó el primer PRUG del Parque Nacional de Doñana por medio del Real Decreto 2421/1984, de 12 de diciembre. Aquel primer Plan fue sustituido por el aprobado por RD 1772/1991, de 16 de diciembre, prorrogado a su vez por Orden de 29 de febrero de 1996, por un plazo máximo de dos años. A pesar de esta última previsión temporal, lo cierto es que no encontramos otro PRUG aprobado hasta el recogido en el Decreto 48/2004, de 10 de febrero, en cuya Exposición de Motivos se destaca el hecho de ser el primer PRUG aprobado por una Comunidad Autónoma, todo ello tras la aprobación del Plan Director de la Red de Parques Nacionales por RD 1803/1999, de 26 de noviembre. Finalmente, por Decreto 97/2005, de 11 de abril, se incluyeron en el ámbito de aplicación del PRUG de 2004 los terrenos incorporados al Parque Nacional por Acuerdo del Consejo de Ministros de 6 de febrero de 2004, publicado mediante Resolución del Organismo Autónomo de Parques Nacionales de 6 de febrero de 2004.

El PRUG, después de realizar un buen resumen de los antecedentes del Parque, expone tanto sus propios objetivos como los del propio Parque Nacional, que en uno y otro caso tienen un marcado carácter conservacionista. Dichos objetivos condicionan, a su vez, los criterios de la gestión del Parque, que se dirigen a la conservación de la biodiversidad, preservación de valores culturales, regulación de actividades y aprovechamientos, regulación del uso público y visitas, educación ambiental, investigación, etc.

La regulación de los distintos usos del Parque va a estar marcada por la zonificación de su territorio, que distingue las zonas de reserva, las de uso restringido, las de uso moderado y las de uso especial. El orden en que hemos enumerado las zonas es el que corresponde a la mayor

o menor restricción en los usos permitidos. Así, este régimen es muy estricto en las zonas de reserva, flexibilizándose paulatinamente en las restantes. Junto a la delimitación de zonas establecida en el PRUG, se prevé la posibilidad de delimitar temporalmente, previo informe del Patronato, zonas de restauración o de reserva que tendrán su propio régimen de uso. Junto a ello, se establece expresamente el carácter de reserva temporal de los territorios comprendidos en un radio de 500 metros alrededor de los nidos de águila imperial en época de reproducción.

Dicho lo anterior, el PRUG establece una serie de actividades que declara incompatibles con la conservación del Parque Nacional, prohibiendo igualmente aquellas que estima perjudiciales para la conservación de los recursos paisajísticos y culturales. Por su parte, en lo que hace a los regímenes de aprovechamientos y usos en el Parque, se autorizan aquellos de carácter tradicional que no sean incompatibles con la conservación de los valores del Parque Nacional. En este Plan se recogen referencias concretas a algunos de los aprovechamientos tradicionales con su respectiva regulación específica, previendo asimismo la aprobación o aplicación de Planes Sectoriales: ganadería extensiva, recogida de piñas, marisqueo de coquina y apicultura.

Después de las referencias a los usos anteriores, la norma que estudiamos prevé la futura creación de una norma que regule el tránsito por el Parque Nacional. Junto a algunas disposiciones genéricas en relación con dicho tránsito, en el PRUG se contiene una regulación más detallada en relación con el tránsito rociero, sobre el que se prevé la creación de un Plan Sectorial. Como objetivos de dicho Plan se establece la paulatina reducción del número de tránsitos rocieros, concentrando las peregrinaciones, así como del número de vehículos por la Vereda Almonte-Sanlúcar de Barrameda. Junto a esta previsión de reducción del número de personas, que persigue disminuir la incidencia de las peregrinaciones sobre el medio ambiente, se contempla igualmente un reforzamiento del carácter tradicional y cultural de las citadas peregrinaciones. Sentados dichos objetivos, resulta discutible tanto la posibilidad (apartado 3.4.4.1 del PRUG) de creación de nuevas hermandades, como el elevado número de romerías, que en nada contribuye a la disminución de la presión humana sobre el medio. De este modo, sólo en la Vereda Almonte-Sanlúcar de Barrameda se contemplan romerías en la Fiesta de la Luz, Romería de Pentecostés, Rocío Chico, peregrinación oficial y peregrinación peatonal. A su vez, éstas dos últimas tienen fechas distintas para diferentes hermandades, con lo que el tránsito por esta vereda, lejos de estar concentrado, es continuado, lo que resulta contrario con el objetivo del propio PRUG. Así, consideramos que una actitud congruente con los objetivos diseñados en el Plan, debería pasar por una importante reducción del número máximo de personas y vehículos permitidos, así como de las peregrinaciones que atravesasen el Parque Nacional, especialmente las zonas de reserva.

El apartado 4 del PRUG hace referencia a la Programación de Actividades de Gestión en materia de conservación de la biodiversidad (gea y atmósfera; aguas; formaciones vegetales, flora y fauna; paisaje; y prevención de incendios); en relación con el patrimonio cultural; en materia de uso público y visitas; educación ambiental; investigación; seguimiento; relaciones con el entorno; y señalización. En cada uno de estos apartados se contiene toda una serie de indicaciones, no siendo escasas las previsiones de Planes Sectoriales que han de desarrollarse o modificarse, así como la elaboración de programas de trabajo. A su vez, los Planes Sectoriales tendrán un programa de seguimiento y, cuando proceda, una comisión de carácter técnico abierta a la participación de sectores afectados. El panorama, como puede verse, es de todo menos sencillo, existiendo una multiplicidad de instrumentos. Junto a esto debe recordarse que ello es tan sólo en el ámbito del PRUG del Parque Nacional, debiendo analizarse posteriormente el Parque Natural y el Espacio Natural. Por tanto, sin perder de vista la finalidad del Plan, de definir las actuaciones

a desarrollar en el Parque Nacional, y de asegurar su coherencia con los instrumentos de la Red de Parques Nacionales, cabe preguntarse si esta multiplicidad de Planes Sectoriales, con la consiguiente multiplicación de programas de seguimiento y comisiones técnicas, es asumible en términos de eficiencia de la actuación administrativa.

No resulta extraño, después de las consideraciones que hemos indicado, que el PRUG dedique atención a la necesaria coordinación con la Administración General del Estado; con la Administración Autonómica andaluza, en particular con el Parque Natural de Doñana; con las Corporaciones Locales; con otras instituciones conservacionistas; y con los particulares propietarios de terrenos en el interior del Parque. Con todos ellos se establecen en el PRUG medidas de coordinación muy variadas, dirigidas a la mejora de la preservación del medio natural, al intercambio de información, establecimientos de controles, etc.

En materia de participación ciudadana, el PRUG contiene unas disposiciones sobre la materia, que se desarrolla fundamentalmente a través del voluntariado y de la presencia del Parque Nacional en Consejos Municipales de Medio Ambiente de las poblaciones en su área de influencia. Finalmente, recoge el Plan la organización de la Administración del Organismo Autónomo Parques Nacionales en el Parque de Doñana, así como un cuadro de indicadores al efecto de llevar a cabo la evaluación y control del propio PRUG.

#### 1.4. REFERENCIAS A LA LEY 5/2007

Habiéndose creado el Parque Nacional de Doñana con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 5/2007, por aplicación de la DA 1ª de dicha norma pasa a incorporarse a la Red de Parques Nacionales. No obstante, no cabe duda que existen diversos aspectos de la normativa relativa a este espacio natural que no encuentran perfecto acomodo en la regulación contenida en la actual normativa estatal. La DF 2ª de la LRPN señala un plazo de diez años para que las Administraciones Públicas adecuen los Parques Nacionales ya existentes a las disposiciones de los artículos 9 y 12 de dicho texto legal. No obstante, al margen de estos artículos podemos encontrar otros elementos que pueden producir fricciones al verificarse su conexión con la Ley de 2007.

La LRPN define los Parques Nacionales como “espacios poco transformados por la explotación o actividad humana”, lo que después de haber analizado la historia de este espacio nos hace dudar de si dicha definición está correctamente aplicada a Doñana. No obstante, sobre este particular abundaremos a continuación al analizar la figura del Parque Natural.

No se encuentra en los artículos 9 ó 13 LRPN, pero también habrá de adecuarse a la normativa estatal la ausencia de PORN en el Parque Nacional. Así, el artículo 10.2 LRPN exige la aprobación de este Plan con carácter previo a la declaración de un espacio como Parque Nacional. Ya hemos visto que el Parque Nacional carece de dicha clase plan, lo que se reconoce en la propia Exposición de Motivos de la Ley del Espacio Natural Doñana (en adelante LEND). Es cierto que dicha norma prevé la elaboración de un PORN para todo el Espacio Natural Doñana, con lo que se cumpliría dicho requisito, pero no es menos cierto que ya se ha cumplido su primer decenio de vigencia sin que se haya materializado dicha previsión, lo que redundará, en definitiva, en una patente pérdida de eficacia de la norma.

## 2. PARQUE NATURAL DE DOÑANA

La idea de la conservación de espacios naturales con alto valor ecológico se encontraba en la normativa andaluza desde su propio Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre. Así, su artículo 12.3 5º establecía entre sus objetivos básicos la protección de la naturaleza y del medio ambiente, mientras que el artículo 13.7 atribuía a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva sobre los espacios naturales protegidos de su territorio. Sobre esta base se dictó la Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el Inventario de los espacios naturales protegidos y se establecen medidas para su protección, cuya Exposición de Motivos aclara que su finalidad es formalizar el inventario de espacios naturales de Andalucía, que aparecía previsto en la DA 2ª de la Ley 6/1984, de 12 de junio, de Creación de la Agencia de Medio Ambiente.

Dentro de estos espacios naturales inventariados en el artículo 7 de la Ley 2/89 aparece el Parque Natural Entorno de Doñana, figura que se adopta conforme a lo que establecía la entonces vigente Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Espacios Naturales Protegidos. De este modo, el artículo 13 de esta última Ley definía los Parques Naturales como “áreas naturales, poco transformadas por la explotación u ocupación humana que, en razón a la belleza de sus paisajes, la representatividad de sus ecosistemas o la singularidad de su flora, de su fauna o de sus formaciones geomorfológicas, poseen unos valores ecológicos, estéticos, educativos y científicos cuya conservación merece una atención preferente.” Después de habernos referido a la importantísima influencia humana en la zona de Doñana, surge la duda acerca de si la denominación de parque natural como área “poco transformada por la explotación u ocupación humana” era o no acertada. En ese sentido, la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y Biodiversidad, deroga la Ley 4/1989 y, al definir los parques, elimina la referencia a la influencia humana en su artículo 30. Con ello, los parques naturales quedan caracterizados por sus valores ecológicos, estéticos, educativos y científicos, así como por su belleza, representatividad o singularidad, sin perjuicio de que su estado se haya visto influido por la actividad humana.

Tal como su propia denominación pone de manifiesto, este Parque Natural se establecía sobre el entorno del Parque Nacional de Doñana. Ello se apreciaba con claridad al examinar los límites del mismo. La Ley 2/89 dividía su superficie en tres sectores: oriental, occidental y norte. Estos sectores se acoplaban a los límites del Parque Nacional, que se situaba en el centro, y se extendía a lo largo de 54.000 hectáreas por los términos municipales de Sanlúcar de Barrameda, Almonte, Hinojos, Lucena del Puerto, Moguer, Palos de la Frontera, Aznalcázar, La Puebla del Río y Villamanrique de la Condesa. Con posterioridad, el Decreto 2/97, de 7 de enero, modificó la denominación y límites del Parque Natural, y aprobó igualmente el PORN y el PRUG. Ambos planes fueron prorrogados en 2001 y, más tarde, sustituidos por Decreto 97/2005, de 11 de abril.

Como vemos, las principales normas con incidencia sobre el régimen jurídico del Parque Natural, son la Ley 2/1989 y la Ley 42/2007, debiendo igualmente reseñarse el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión. No obstante, dado que las dos primeras tienen un carácter más general, y son objeto de análisis en otro capítulo del presente manual, centraremos ahora el estudio en el PORN y el PRUG.

## 2.1. PLAN DE ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES DE DOÑANA

Este Plan recoge la extensión del Parque (53.835 ha), advirtiendo que se extiende por tres provincias, repartido en cuatro sectores discontinuos. Resulta destacable el cambio de concepción que contiene el PORN respecto de este Parque, dado que advierte que, si bien se ideó originariamente como zona de amortiguación alrededor del Parque Nacional, su importancia ecológica le hace acreedor de protección *per se*.

A diferencia de los otros textos legales con influencia sobre el Parque Natural, el PORN comienza dando una serie de datos de carácter fundamentalmente científicos, relativos a procesos en el medio natural como la erosión, sedimentación, procesos hidrológicos, edafología, etc. En este minucioso estudio, se contienen datos de interés acerca de las consecuencias de determinadas actuaciones fruto de la actividad humana, como por ejemplo el aumento de la dinámica erosiva derivada de obras de infraestructura realizadas en el entorno litoral regional. Dejemos aquí apuntada su existencia, aún no siendo procedente entrar en su análisis por no ser su contenido jurídico, para pasar a analizar los objetivos del PORN, recogidos en su punto tercero: de un lado, este Plan atenderá a la consecución de unos hitos de desarrollo sostenible y, de otro, a contribuir al establecimiento de la Red "Natura 2000". La existencia de estos objetivos determina las estrategias para su consecución, que se desarrollan tanto a través de medidas directamente orientadas a estas finalidades conservacionistas, como a través de la potenciación de la educación, investigación, promoción de turismo sostenible, regulación de las infraestructuras, etc.

Como ya hiciera el PRUG del Parque Nacional, el presente PORN establece una zonificación del Parque Natural, al objeto de delimitar los usos permitidos en cada una de ellas. Podemos hablar así de:

- Zonas de reserva: orientadas preferentemente a la conservación, la investigación, la regeneración ecológica y la educación ambiental.
- Zonas de regulación especial: persiguen el mantenimiento de aprovechamientos tradicionales de carácter extensivo compatibles con la conservación de la biodiversidad. Se dividen, a su vez, en terrenos de monte, marismas explotadas y marismas sin explotar. Constituyen la mayor parte de los terrenos del Parque Natural.
- Zonas de regulación común: son espacios transformados por el hombre, fundamentalmente para aprovechamiento agrícola y ganadero. La finalidad de esta zona es precisamente prevenir y minimizar el impacto sobre el ecosistema de las actividades que en ella se desarrollan. Incluye áreas de cultivos agrícolas, zonas con edificaciones y espacios de explotación acuícola intensiva.

La vigencia de este Plan es indefinida, contemplándose la posibilidad de practicar en él modificaciones puntuales o, en los casos expresamente previstos en el PORN, abrir un procedimiento de revisión del conjunto del Plan. Esta revisión será posible como consecuencia de la aparición de nuevas circunstancias ambientales o socioeconómicas, avances o nuevos descubrimientos científicos u otras causas legalmente justificadas. Las adaptaciones literarias o gráficas que puedan aplicarse a fin de mejorar la información gráfica de este espacio no se considerarán modificaciones o revisiones, siendo calificados como "adaptaciones". Por su parte, la evaluación del funcionamiento del PORN, se realizará cada diez años, estableciéndose a tal fin un sistema de indicadores que facilitarán dicha evaluación.

Como no podía ser menos, la prevención ambiental tiene cabida en la regulación del PORN, que habrá de ser obligatoriamente tenida en cuenta en los procedimientos de prevención. Estos procedimientos, también habrán de tener en cuenta la influencia que las distintas actividades a desarrollar en el Parque puedan tener en los hábitats y especies contemplados en la Directiva 92/43/CEE, así como en la flora y fauna silvestres de la Directiva 79/409/CEE, que motivó la designación de Doñana como ZEPA y LIC. Junto a las medidas citadas, se prevé con carácter general la necesaria obtención de autorización de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía para poder realizar determinadas actividades susceptibles de afectar a los valores protegidos por el Parque Natural. Dicha autorización se exigirá en el marco de las actividades agrícolas, forestales, ganaderas, cinegéticas, piscícolas, turísticas, de investigación, en materia de infraestructuras, etc. Junto a la necesaria autorización administrativa, el PORN prohíbe expresamente ciertas conductas consideradas perjudiciales en cada una de las actividades antes indicadas. Finalmente, además de estas conductas "prohibidas" y "autorizables", en el apartado 5.4 del PORN se concretan una serie de usos y actividades compatibles e incompatibles para cada una de las zonas en que se divide su territorio.

Por último, debemos hacer referencia al listado de criterios de aplicación del PORN, contenidos en el apartado 6 de este Plan, que son también de aplicación expresa al PRUG. Así, en estos criterios se pone de manifiesto la necesidad de coordinación entre las distintas Administraciones Públicas con competencias en el ámbito de aplicación del Plan, con el fin de asegurar la protección del entorno. En esa línea se prevé, conforme establecen los criterios de la Red de Espacios Naturales de Andalucía (en adelante RENPA), que se garantizará el sometimiento a unos criterios comunes de gestión para la aplicación de las disposiciones de los Planes que regulen materias similares en dos o más Parques Naturales. Dentro de estos criterios se recogen los principios que deben presidir la gestión del Parque Natural, como los de eficacia, transparencia, información y cautela. Por su parte, la coordinación no se limita a la actuación administrativa, sino que también se prevé dar participación a entidades, instituciones y propietarios de terrenos en el espacio protegido. En pro de esta última finalidad, se impulsa el papel de la Junta Rectora, instrumento contemplado en la Ley 2/1989, cuya composición aparece recogida, para el Parque Natural de Doñana, en el Anexo X del Decreto 239/1997, siendo su número superior a los cuarenta miembros.

## 2.2. PLAN RECTOR DE USO Y GESTIÓN DEL PARQUE NATURAL

La sistemática de este PRUG resulta más sencilla que la del Parque Nacional, lo que resulta de agradecer a fin de desenmarañar la pluralidad de Planes, normas e instrumentos existentes sobre el espacio de Doñana. Comienza el PRUG con una exposición de sus objetivos, que aparecen listados con simplicidad y concreción. Estas características facilitan el acercamiento al Plan, evitando planteamientos teóricos y difícilmente ejecutables o evaluables, lo que obra en beneficio de la eficacia de dicho Plan, tanto para dirigir la gestión del Parque Natural, como para evaluarla.

A continuación, y siguiendo la sistemática del PRUG del Parque Nacional, se recogen los criterios de gestión del Parque Natural, que se agrupan en torno a los siguientes ámbitos: conservación de recursos naturales y culturales; regulación de aprovechamientos; uso público, educación ambiental, turismo en el medio rural y turismo activo; investigación; y seguimiento de la planificación y administración del Parque Natural.

La duración establecida en el Plan es de 8 años, si bien prevé la posibilidad de prorrogarse por un plazo que no exceda de otros 8 años. No obstante, como ya hiciera el PORN, este Plan incluye la posibilidad de llevar a cabo en él modificaciones puntuales o todo un procedimiento de revisión para adecuarlo a las nuevas circunstancias que pudieran ir surgiendo.

Seguidamente, el PRUG recoge un importante listado de normas relativas a usos, actividades e infraestructuras en el Parque Natural. En ellas, se contienen disposiciones de influencia sobre la realización de actividades y aprovechamientos forestales, agrícolas, ganaderos, cinegéticos, piscícolas, acuícolas, de uso público y turístico, de investigación, militares y en materia de edificaciones e infraestructuras. Las materias y medidas recogidas son de lo más heterogéneo, primando las que establecen normas concretas, o plazos, alejadas por tanto de un carácter meramente programático.

Por último, se relacionan las líneas de actuación a desarrollar en el Parque Natural, que pasan por la coordinación con Administraciones Públicas y organizaciones privadas, actuaciones dirigidas a la conservación de la biodiversidad y el paisaje, aprovechamiento sostenible de los recursos, impulso de la investigación y actuaciones en materia del uso público del Parque.

### III. LA SIGNIFICACIÓN JURÍDICA DE UNA NORMATIVA INTEGRADORA: EL ESPACIO NATURAL DOÑANA

La Exposición de Motivos de la Ley 8/1999 parte de un hecho objeto de denuncia reiterada en los últimos años: la alarmante degradación de Doñana, que no se ha visto mitigada ni por la creación del Parque Nacional ni por la del Parque Natural. Tomando esta situación como punto de partida, la Ley fija como objetivo el conseguir que el desarrollo socioeconómico de la zona se ordene de forma que se eleve la riqueza de los habitantes del entorno sin comprometer los valores naturales del entorno. De este modo, esta Ley busca compatibilizar un modelo de desarrollo adecuado a su ámbito de aplicación, sin descuidar la necesaria protección del Medio Ambiente. El vehículo que utiliza para ello, es la creación de una nueva figura de protección ambiental: el Espacio Natural Doñana.

En este momento hemos de destacar que la novedad no es, obviamente, la denominación “espacio natural”, sino la creación de una figura concreta de protección que responda a dicho nombre. Así, el concepto de espacio natural viene de antiguo y se encuentra actualmente definido en el artículo 27 de la Ley 42/2007 como espacio del territorio nacional, incluidas las aguas continentales, y las aguas marítimas bajo soberanía o jurisdicción nacional, incluidas la zona económica exclusiva y la plataforma continental, que sea declarado como tal y cumpla, al menos, uno de los requisitos siguientes: contener sistemas o elementos naturales representativos, singulares, frágiles, amenazados o de especial interés ecológico, científico, paisajístico, geológico o educativo; o estar dedicado especialmente a la protección y el mantenimiento de la diversidad biológica, de la geodiversidad y de los recursos naturales y culturales asociados.

La Ley 42/2007 recoge en su artículo 29 la clasificación de los espacios naturales protegidos, que comprende parques, reservas naturales, áreas marinas protegidas, monumentos naturales y paisajes protegidos. Por su parte, la Ley 2/1989 contempla los parajes naturales, parques periurbanos, reservas naturales concertadas y zonas de importancia comunitaria. Por tanto, cuando la Ley 8/1999 crea el Espacio Natural Doñana, da entrada entre las figuras de protección a un instrumento nuevo que, cumpliendo los requisitos del citado artículo 27 de la Ley de 2007, se diferencia de los tipos de espacios naturales recogidos en las normas precedentes. La posibilidad de que una norma autonómica cree figuras de protección medioambiental está fuera de toda duda, quedando como testimonio las creadas por la Ley 2/1989. Ahora bien, la denominación de “Espacio Natural Doñana” puede resultar equívoca, toda vez que se está dando como nombre concreto a una figura específica el nombre genérico de una categoría: los espacios naturales. Doñana ya era con anterioridad a la creación de esta figura un espacio natural, superponiéndose sobre su territorio dos figuras legalmente previstas: el Parque Nacional y el Parque Natural. Asimismo, el resto de espacios naturales de España y Andalucía tienen un régimen distinto de este Espacio Natural Doñana y del posteriormente creado Espacio Natural de Sierra Nevada, con lo que la homonimia entre estas figuras y la categoría genérica tal vez debería haberse evitado.

#### 1. PRINCIPIOS INSPIRADORES

Dejando la cuestión terminológica al margen, debemos destacar cuál es la piedra angular de esta norma: la gestión del espacio natural. La trascendental STC 102/1995 declaró la inconstitucionalidad de la DA 5ª de la Ley 4/1989 en tanto declaraba el carácter básico de los artículos 21.3 y 4; 22.1, en la medida que atribuía la gestión de los Parques Nacionales exclusivamente al Estado; y 35.1 y 2. De este modo, la Ley 8/99 se refiere en su Exposición de Motivos a la citada Sentencia, indicando a continuación la voluntad autonómica de establecer los instrumentos necesarios para hacer realidad una gestión del espacio natural acorde con su importancia intrínseca y con su grado de reconocimiento internacional. En esa línea, es revelador el artículo 1 de la Ley, donde se recogen los principios orientadores de la gestión del espacio natural, que se desarrollará dentro del marco de la una adecuada conservación y desarrollo sostenible. Los principios responden a tres preocupaciones distintas:

- Medioambiental: el mantenimiento de los procesos ecológicos, la investigación científica, la preservación de la biodiversidad y, en especial, la protección del patrimonio ambiental presente en el Espacio Natural Doñana.
- Económica: la potenciación económica del Espacio Natural Doñana a través de la ordenación racional de sus recursos naturales dentro de las pautas que conforman y definen, en el ámbito internacional, el concepto de desarrollo sostenible.
- Coordinación: abundar en la concepción unitaria de los territorios que constituyen el Espacio Natural Doñana como realidad física con repercusiones jurídicas necesitadas de un tratamiento único, uniforme y coordinado que supere cualquier limitación que impida la consecución del objeto de esta Ley.

El artículo 3 de la Ley atribuye la competencia en materia de gestión del Espacio Natural Doñana a la Administración Ambiental de la Junta de Andalucía, lo que hace sin perjuicio de la participación que corresponda al Estado en ejercicio de sus competencias. Igualmente, se prevé la colaboración en la gestión de las Entidades Locales implicadas a través del Consejo de Participación previsto en la Ley. No obstante lo anterior, esta colaboración en la gestión de las Entidades Locales debe reducirse a sus justos términos, ya que el Consejo de Participación tiene un carácter más bien complementario (“órgano de colaboración” lo califica el artículo 14), estando las principales funciones de gestión en manos del Equipo Gestor. A esta conclusión se llega una vez realizado un análisis de las funciones asignadas a uno y otro órgano, en los términos que las recogen los artículos 13 y 16 de la Ley. De cualquier forma, esta posición es ajustada a la distribución competencial en materia de espacios naturales protegidos, diseñada entre la Constitución Española y el Estatuto de Autonomía de Andalucía.

## 2. ÁMBITO DE APLICACIÓN

En cuanto al ámbito de aplicación de la Ley, en el artículo 4 se indica que éste se extenderá por el territorio del Espacio Natural Doñana, así como sobre su Área de Influencia Socioeconómica. Por lo que respecta al territorio, el artículo 5 concreta que éste será el correspondiente al Parque Nacional, incluidas las Zonas de Reserva y las de Protección, y al Parque Natural. Dicho territorio podrá ampliarse sobre aquellos terrenos que pasen a formar parte del Parque Nacional, así como sobre los que el Consejo de Gobierno acuerde incorporar al Espacio Natural, siempre que reúnan las características ecológicas para ello y, o bien sean propiedad de la Junta de Andalucía, o bien sus propietarios autoricen dicha incorporación. En cuanto al Área de Influencia Socioeconómica, dicha cuestión será estudiada más detalladamente en el Capítulo 9 de este manual, por lo que no procederemos a su análisis en este momento. El artículo 6 de la Ley 8/99 establece que esta área se extenderá sobre la totalidad de los términos municipales comprendidos, en todo o en parte, en el Espacio Natural Doñana. Con ello, hemos de advertir que nada dice acerca de la zona periférica de protección, que conforme al artículo 38 de la Ley 42/2007 debe incluirse en el ámbito de estas zonas. El Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía podrá incluir también los términos municipales limítrofes con los anteriores, previa solicitud justificada por parte de los propios municipios interesados.

## 3. LA CUESTIÓN ORGÁNICA: EL EQUIPO DE GESTIÓN Y EL CONSEJO DE PARTICIPACIÓN

El Título II de la Ley contiene la regulación de los órganos del Espacio Natural Doñana, si bien ha de tenerse igualmente en cuenta que esta materia resulta completada por las disposiciones en materia orgánica contenidas en el Decreto 24/2007, de 30 de enero, por el que se declara el Espacio Natural de Sierra Nevada y regula los órganos de gestión y participación de los Espacios Naturales de Doñana y Sierra Nevada (en adelante DENSN). En el sistema actual, la gestión del Espacio Natural viene atribuida a la Consejería de Medio Ambiente, que la ejercerá a través de un Equipo de Gestión. A su vez, dicho Equipo se articula en dos áreas funcionales: una de conservación y otra de gerencia. Al frente de la primera está el Conservador, y al frente de la segunda el Gerente. Por su parte, la dirección del Equipo y la coordinación de las dos áreas funcionales se atribuyen al Director del Espacio Natural.

El Equipo de Gestión, tiene sus funciones recogidas en el artículo 13 LEND, que se completa con las disposiciones del artículo 4 del Decreto 24/2007. Así, en el Decreto no se contienen funciones distintas de las recogidas en la Ley, si bien se concreta la redacción anterior y se añade la exigencia de informe del Consejo de Participación en la mayoría de los supuestos. Podemos agrupar las funciones de este órgano del siguiente modo:

- Actuaciones de elaboración o preparación de actuaciones, que serán finalmente aprobadas por el titular de la Consejería de Medio Ambiente: plan anual de trabajo e inversiones; elaboración de los Planes Sectoriales de desarrollo del PRUG; proposición de convenios de colaboración que se estimen necesarios; proposición de proyectos de trabajos y obras que se estime necesario realizar; pliegos de condiciones técnicas para concesiones de servicios, adjudicaciones de aprovechamientos y autorizaciones de usos a terceros.
- Colaboración en la redacción del PORN, PRUG, Plan de Desarrollo Sostenible y sus modificaciones y revisiones.
- Establecer el régimen funcionamiento de las instalaciones y servicios del Espacio Natural, previo informe del Consejo de Participación, velando por el correcto uso de sus signos externos identificativos.
- Elaborar la memoria anual de actividades y resultados y someterla al Consejo de Participación para su aprobación.
- Otorgar la autorización exigida en el artículo 13 en relación con el 16, ambos de la Ley 2/1989, para las nuevas actuaciones en suelo no urbanizable en el territorio del Espacio Natural.
- Gestión del régimen de autonomía económica del Espacio Natural, justificando la cuenta de gestión económica ante la Consejería de Medio Ambiente.
- Elaborar los programas de investigación científica, estableciéndose al respecto la necesaria colaboración de Universidades andaluzas, así como de la Estación Biológica de Doñana.
- Funciones de gestión que pueden operar como cláusula de cierre: actos necesarios para la eficaz gestión del Espacio Natural, y cuantas actuaciones se consideren necesarias para el cumplimiento de los objetivos de dicho espacio.

Mencionamos anteriormente las Áreas Funcionales, sobre las que se pronuncia el artículo 5 del DENSN. En éste se indica que al área de conservación le corresponderán aquellas actuaciones vinculadas a la conservación del Espacio Natural, así como las relaciones con los órganos y entidades responsables de la coordinación de las actividades de investigación y seguimiento científico en estos espacios. Por su parte, el área de gerencia se ocupará de las actuaciones vinculadas al plan de desarrollo sostenible del Espacio Natural y a las relaciones con el entorno. Resulta destacable que, en materia de investigación científica, se haya establecido expresamente en el artículo 13 de la Ley y 6 del Decreto la necesaria colaboración de la Estación Biológica de Doñana (EBD), instituto público de investigación perteneciente a la Agencia Estatal Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), en concreto dentro del Área de Recursos Naturales. Ello obedece a la especial relación de esta Institución con Doñana, desde su creación en 1965. La DA 1ª del Decreto 15/2011 atribuye a los equipos de Gestión de los Espacios Naturales de Doñana y Sierra Nevada las competencias establecidas en dicho Decreto en materia de autorizaciones, comunicaciones previas e informes preceptivos, si bien no concreta el área funcional.

Junto al órgano gestor, la Ley establece un órgano de colaboración: el Consejo de Participación. Este órgano tiene por objeto hacer efectiva la coordinación interadministrativa exigida constitucionalmente, además de hacer realidad la participación ciudadana en el Espacio Natural Doñana. El análisis general de este órgano corresponde al capítulo 8 del presente manual, por lo que a él nos remitimos para el estudio de las funciones concretas y composición del Consejo de Participación. No obstante, sí resulta conveniente advertir que en Doñana se han creado hasta el momento por el Consejo de Participación los siguientes grupos de trabajo, conforme al artículo 8 DENS: aguas, biodiversidad, sostenibilidad e investigación.

#### 4. LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN

El Título III LEND regula la actividad planificadora de la Administración en el Espacio Natural Doñana. A los ya conocidos PORN y PRUG, añade una figura innovadora a nivel nacional: el Plan de Desarrollo Sostenible (PDS). Del mismo modo, teniendo en cuenta que el Parque Nacional ya cuenta con un PRUG y el Parque Natural con PRUG y PORN, la Ley 8/1999 determina el modo en que se deben integrar todos estos instrumentos en el Espacio Natural Doñana. Así, en la Exposición de Motivos se pone de relieve cómo a través del PORN del Espacio Natural se pretende suplir la carencia de éste por el Parque Nacional, así como integrar los dos PRUGs ya existentes en el del Espacio Natural Doñana. Como requisito para la eficacia de esta pluralidad de planes, se hace necesaria la coordinación de todos los existentes en la zona. A título ejemplificativo, vemos cómo el 35 contempla la articulación de los objetivos del PDS con los del PORN y PRUG, mientras que el 31 enmarca el contenido del PRUG en las directrices fijadas por el PORN y el Plan Director de la Red de Parques. Junto a esto, la Ley prevé el carácter limitativo del contenido del PORN y PRUG, en las materias que les son propias, para las planificaciones territoriales y físicas, teniendo carácter indicativo respecto de otras actuaciones, planes o programas de carácter sectorial.

A estos instrumentos debe entenderse ahora añadido el Decreto 15/2011, conforme a lo establecido en su artículo 2. Dejemos aquí esta consideración, dejando el análisis de esta reciente norma para otro capítulo del presente manual.

Por lo que respecta a la coordinación con otros planes, debemos hacer una referencia a la normativa en materia de ordenación del territorio. Esta cuestión merecería un análisis detallado que excede los límites de este trabajo. Es por ello que, muy sucintamente, hemos de señalar la existencia de un plan específicamente referido a Doñana: el Plan de Ordenación del Territorio del Ámbito de Doñana (POTAD), aprobado por Decreto 341/2003. Su naturaleza es la de un Plan de Ordenación del Territorio de Ámbito Subregional, conforme a lo previsto por el artículo 5 b) de la Ley 1/94 de Ordenación del Territorio de Andalucía. Este Decreto señala que, en caso de contradicción del POTAD con el PORN, dentro del ámbito territorial del Parque Natural o Nacional, prevalecerá el segundo en las materias reguladas por la Ley 4/1989. Este criterio jerárquico no hace sino profundizar en la necesaria coordinación que ha de existir entre los distintos instrumentos de planeamiento, sea natural, sea urbanístico o sectorial, dentro del territorio del espacio natural de Doñana.

Dentro de la configuración general de los diferentes Planes contenida en la Ley 42/2007, la LEND contiene una serie de disposiciones específicas sobre éstos. Dado que el estudio relativo a la Ley estatal se recoge en otro capítulo, centraremos ahora el análisis en las particularidades

respecto de este espacio natural concreto. Así, el artículo 18 LEND comienza recogiendo como disposición común a estos instrumentos la necesidad de adopción de un preceptivo acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía en el que se disponga la formulación del correspondiente Plan, el informe del Consejo de Participación y un período de información pública, sin perjuicio de cuantos otros requisitos les sean legalmente exigibles. Por cuestiones de sistemática, que hubieran evitado repeticiones innecesarias, consideramos que en las disposiciones comunes a todos los tipos de planes podría haberse incluido la cuestión relativa a la competencia para la aprobación de los tres tipos de planes, sus modificaciones y revisiones, que en todos los casos corresponde al Consejo de Gobierno, a propuesta de la Consejería de Medio Ambiente (artículos 19.2, 30, y 34 LEND).

##### 4.1. EL PLAN DE ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES

En cuanto al contenido mínimo del PORN, la LEND se remite a la norma básica estatal. Lo mismo hace en cuanto a sus objetivos, si bien añade que habrá de contener las determinaciones que se recogen en los artículos 27.1 y 29.1 de su articulado, en los que se hace alusión a la necesaria protección del paisaje y de la flora, fauna, diversidad genética, hábitats y ecosistemas. Recoge el artículo 21 LEND una previsión para el caso de no contemplar la propia Ley 8/1999, el PORN o el PRUG la prohibición de alguna conducta susceptible de ocasionar daños o alteraciones en el medio ambiente. En tal caso, se indica que será preciso obtener autorización previa y expresa de la Consejería de Medio Ambiente, previo informe favorable del Consejo de Participación.

También en relación con el contenido de este Plan, los artículos 22 y 23 establecen que deberá prestar especial atención al diseño y puesta en marcha de programas de recuperación y puesta en uso de las vías pecuarias y cauces fluviales públicos existentes en el Espacio Natural Doñana y su Área de Influencia Socioeconómica. En ambos casos se especifica que ello es como consecuencia de ser ambos elementos un instrumento esencial para el mantenimiento de la biodiversidad y diversidad paisajística. Esta última afirmación no tiene, no obstante, un reflejo claro en la Ley 3/1995 de Vías Pecuarias, que nada dice acerca de la biodiversidad, aunque sí que recoge en su artículo 13 el respecto por el paisaje, que debe inspirar los usos compatibles y complementarios que puedan darse a estas vías. Por el contrario, el Reglamento andaluz de Vías Pecuarias, aprobado por Decreto 155/1998, sí que hace referencias más explícitas al respecto, indicando en el Preámbulo que *“las vías pecuarias pueden desempeñar, dependiendo de las zonas, un importante papel de diversidad paisajística, contribuir a mejorar la gestión y conservación de los espacios naturales, fomentar la biodiversidad al posibilitar el intercambio genético de las especies vegetales y animales, incrementar el contacto social con la naturaleza y permitir el desarrollo de actividades de tiempo libre compatibles con el respeto a la conservación del medio natural”*. A lo dicho hemos de añadir que, sin perjuicio de las disposiciones que se contengan en el PORN en materia de vías pecuarias, se han dictado otras disposiciones reguladoras del tránsito por estas vías, como la Orden de 10 de enero de 2006, relativa a las vías “Camino de Sevilla y Rocío” y “De la Rocina”.

Finalmente, también en el Capítulo II del Título III de la Ley, dedicado al PORN, se contienen una serie de artículos cuyo contenido es principalmente una relación de conductas o actividades prohibidas. Ciertamente el establecimiento de prohibiciones o limitaciones puede ser objeto del PORN, encontrando el fundamento para ello en el artículo 19 d) LPNB, que establece como contenido mínimo de aquel la “Determinación de las limitaciones

generales y específicas que respecto de los usos y actividades hayan de establecerse en función de la conservación de los componentes del patrimonio natural y la biodiversidad.” Ahora bien, dichas prohibiciones concretas, en relación con los recursos hídricos, edáficos, geológicos, atmosféricos, paisajísticos, flora y fauna, tal vez podrían haberse integrado en una Subsección, a efectos de sistemática, con el artículo 21 cuya rúbrica es, precisamente, “prohibiciones y autorizaciones.” Sin perjuicio de consideraciones de sistemática, la inclusión de prohibiciones concretas en la Ley responde a una evidente preocupación por el medio ambiente, no dejando para el PORN la fijación de estas conductas. No obstante, sí debe destacarse que muchas de las conductas prohibidas se encuentran también tipificadas en la actual LPNB, como ya lo estaban en la anterior Ley 4/1989.

#### 4.2. EL PLAN RECTOR DE USO Y GESTIÓN

Frente a la situación actual, en que conviven el PRUG del Parque Nacional y el del Parque Natural, la LEND prevé un único Plan Rector de Uso y Gestión para la totalidad del Espacio Natural Doñana. Esta decisión es adecuada desde el momento en que la competencia para la aprobación de los PRUGs corresponde al órgano competente de la Comunidad Autónoma, ello a raíz de la STC 194/2004, de 10 de noviembre. Así, siendo la Comunidad Autónoma competente para la aprobación de ambos PRUGs, un elemental principio de coordinación hacía conveniente unificar los planes de ambos Parques, avanzando así en la línea marcada por la LEND.

Al referirse al contenido mínimo de este Plan, la Ley del Espacio Natural Doñana, en su artículo 31, se remite a lo dispuesto en dicha materia por la ley estatal, añadiendo un contenido propio para el PRUG de este espacio natural:

- a. Recoger la zonificación establecida en el Plan de Ordenación de Recursos Naturales detallando los diferentes usos y actividades compatibles e incompatibles en la misma.
- b. Determinar las actuaciones de gestión necesarias para la conservación y restauración de los ecosistemas y equilibrios biológicos existentes.
- c. Establecer medidas tendentes a potenciar un aprovechamiento racional de los recursos naturales del Espacio Natural Doñana, potenciando aquellas actividades que el Plan de Desarrollo Sostenible considere necesarias para mantener las características del Espacio Natural.
- d. Favorecer la investigación científica en coordinación con las previsiones que sobre la misma se hacen en el Plan Andaluz de Investigación y Plan de Medio Ambiente en Andalucía, establecer las prioridades y las bases de los programas específicos de investigación, así como fijar los criterios para la coordinación de los distintos instrumentos prospectivos respecto a la investigación científica en el Espacio Natural Doñana, todo ello para un conocimiento más amplio de este espacio protegido.
- e. Promover el desarrollo de las actividades turísticas, recreativas y culturales compatibles con los objetivos de conservación del Espacio Natural Doñana, identificando, expresamente, aquellas que no lo sean, y estableciendo, para las primeras, la documentación y requisitos necesarios para su ejercicio.

- f. Regular y promover la coordinación normativa de los diferentes servicios de uso público relacionados con el Espacio Natural Doñana que se desarrollen en el mismo.
- g. Establecer un régimen general para la concesión de las distintas autorizaciones previstas en la normativa ambiental vigente.
- h. Establecer de acuerdo con la presente Ley y el Plan de Ordenación de Recursos Naturales el régimen de prohibiciones y limitaciones de actividades.
- i. Las bases de los distintos planes sectoriales que desarrollen el Plan Rector de Uso y Gestión.

La duración del PRUG será de un mínimo de cuatro años, prorrogable a seis por el Consejero de Medio Ambiente. Al final del período de vigencia habrá de llevarse a cabo una revisión tras su evaluación.

#### 4.3. EL PLAN DE DESARROLLO SOSTENIBLE

Este plan, calificado como “pionero” en la Exposición de Motivos de la Ley, responde a los principios propios del concepto de “desarrollo sostenible”: promoción del desarrollo económico de modo que queden garantizadas las necesidades de las futuras generaciones, todo ello presidido por la protección del medio ambiente. Se advierte que ese carácter pionero del Plan debe referirse a su formulación en una norma de rango legal, dado que con anterioridad se había aprobado el Acuerdo de 12 de mayo de 1998, por el que se aprueban los Planes de Desarrollo Sostenible de los Parques Naturales de Los Alcornocales y Sierra Mágina. Dicha denominación se adopta en el citado Acuerdo a fin de adecuar la terminología a las nuevas corrientes de pensamiento, teniendo la consideración de Planes de Desarrollo Integral, de acuerdo con el artículo 20.4 de la Ley 2/1989.

A fin de cumplir sus fines, en este Plan deberán recogerse las propuestas de actuaciones que deben desarrollar las Administraciones Públicas, y establecer líneas de fomento necesarias para promover y canalizar las actuaciones privadas y públicas hacia los objetivos establecidos. En esa línea, el artículo 8 LEND prevé que los municipios cuyos términos estén situados en el Área de Influencia Socioeconómica podrán acogerse a las medidas de fomento establecidas conforme al PDS.

Tras la aprobación de un primer plan, recientemente se ha dictado el Decreto 313/2010, de 22 de junio, por el que se aprueba el II Plan de Desarrollo Sostenible de Doñana y el Programa Operativo Horizonte 2011. Dicho Plan establece su carácter de Plan con Incidencia en la Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, incluyendo así lo establecido en el artículo 17 de la Ley 1/94, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio: expresión territorial del análisis y diagnóstico del sector; especificación de los objetivos territoriales a conseguir, de acuerdo con las necesidades sectoriales y criterios establecidos para la ordenación del Territorio; justificación de la coherencia de sus contenidos con el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía y con las determinaciones de los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional que les afecten (citando expresamente el POTAD, Decreto 341/2003; y el Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla -POTAUS- Decreto 267/2009, de 9 de junio).

En definitiva, el PDS establece seis programas de actuación, en los que se articulan las 103 actuaciones previstos en el plan. Dichos programas hacen referencia a: recuperación de ecosistemas; refuerzo de las estructuras territoriales; mejora de los equipamientos productivos e integración territorial; reforzamiento de las capacidades de adaptación global y local de la población y de las empresas; mejora de la cohesión social y de la capacidad de la respuesta colectiva; refuerzo de los valores positivos y naturales de la imagen de Doñana. Estos programas, de muy genérica denominación, se van concretando en líneas de actuación y actuaciones específicas. A su vez, el Programa Operativo de 22 de junio de 2010 dota de contenido al PDS, recogiendo las aplicaciones presupuestarias con cargo a las cuales se van a financiar las distintas actuaciones contempladas en el Plan.

Debemos indicar que en la Orden de 27 de diciembre de 2005, que regulaba la composición y funciones de la Comisión de Coordinación del PDS, se advertía de la conveniencia de contar con un potente instrumento de evaluación de las actuaciones que se lleven a cabo, por lo que preveía la existencia de indicadores de seguimiento, así como la futura creación de un Observatorio Permanente de la Sostenibilidad en Doñana. Esta última figura aparece igualmente prevista en el propio texto del plan ya aprobado. Sobre este particular, siendo cierto que la eficacia del PDS pasa por la necesaria evaluación periódica del mismo, consideramos que no sería necesaria la creación de nuevos órganos, dado que el artículo 5.2 DENSN ya atribuye al área de gestión incorporada al Equipo de Gestión del Espacio Natural las actuaciones vinculadas al PDS y a las relaciones con el entorno, por lo que no parece aconsejable en términos de eficiencia crear nuevos órganos o instrumentos cuando con los ya previstos se puede atender a las funciones relativas a este Plan.

## 5. EDUCACIÓN E INVESTIGACIÓN

Doñana ha tenido desde el origen de su regulación como espacio protegido una especial relación con la investigación científica que no puede obviarse. Ya citamos, al resumir la historia de este espacio natural, la creación de la reserva biológica y la Estación Biológica de Doñana unos años antes de la creación del Parque Nacional. Posteriormente, el Decreto de creación del Parque Nacional, adscribía el cargo de Conservador del Parque Nacional al Director de la Estación Biológica, lo que llevó al profesor Valverde a afirmar, años después, que ello le “metió de cabeza –aunque no de imprevisto– en una de las más difíciles e ingratas tareas que pueden intentar acometerse: que la eficacia y la coordinación planificada se impongan sobre los intereses corporativos.”

La Ley de 1978 profundizó en la finalidad investigadora, señalando en su artículo 1 como objetivo de la Ley, junto a la protección del espacio natural, la promoción de la investigación. Consecuentemente, se preveía que el PRUG contendría las directrices necesarias para garantizar el cumplimiento de las funciones investigadoras y educativas, y se recogía la necesidad de que figurasen las consignaciones presupuestarias necesarias para atender a dichas labores en los presupuestos de los organismos con interés en el Parque. En las leyes de 1989 y 2007 se han mantenido referencias a la actividad investigadora, siguiendo así el camino marcado por la legislación referente a Doñana.

Desde una perspectiva autonómica, el artículo 13.2 de la Ley 2/89 encomienda al Consejo de Gobierno el establecimiento de ayudas técnicas y financieras para estimular iniciativas científicas. Por su parte, la LEND asigna al equipo de gestión la elaboración de programas de investigación científica, lo que hará en colaboración con la Estación Biológica de Doñana y las Universidades andaluzas presentes en el Consejo de Participación. De acuerdo con esta previsión, el DENSN contempla, en su artículo 6, la posibilidad de suscribir convenios de colaboración con el CSIC, a través de la Estación Biológica de Doñana, a fin de coordinar las actividades de investigación con la gestión, así como para el seguimiento y evaluación de los procesos naturales en el Espacio Natural de Doñana. También se prevén convenios de colaboración con las Universidades Andaluzas y otros órganos de investigación.

Por otra parte, ya comentamos que una de las finalidades del PORN es favorecer la investigación. Finalmente, el artículo 36 LEND encomienda al Consejo de Participación que solicite a las Administraciones competentes que desarrollen programas de investigación científica, aplicados al Espacio Natural Doñana.

## IV. CONCLUSIONES

Después de haber realizado un análisis de la LEND, la primera cuestión a destacar es su carácter integrador respecto de las dos figuras existentes sobre su territorio: el Parque Nacional y el Parque Natural. Esta integración se refiere principalmente al campo de la gestión del citado espacio. La STC 102/1995 declaraba la inconstitucionalidad de, entre otros, el artículo 22 de la Ley 4/1989 en cuanto atribuía la gestión de los Parques Nacionales exclusivamente al Estado, lo que llevó a la modificación de dicha norma por la Ley 41/97, que establecía un sistema de cogestión. Frente a esta solución, la LEND atribuye la gestión del Espacio Natural Doñana exclusivamente a la Comunidad Autónoma andaluza, lo que es conforme con la posterior STC 194/2004, donde se declaró la inconstitucionalidad del sistema de cogestión de los Parques Nacionales. Actualmente, la atribución de la gestión de los Parques Nacionales a las Comunidades Autónomas, recogido en la LPNB, unido a la competencia de éstas sobre la gestión de los Parques Naturales, hace razonable la creación de un instrumento que permita la gestión integrada de ambas figuras.

De esta forma, extendiéndose el Espacio Natural Doñana sobre los territorios de los dos Parques, la coordinación para la consecución de los objetivos de ambas categorías se ve beneficiada por el carácter integrador del Espacio. Así, los dos PRUGs deben pasar a ser uno para la totalidad del Espacio, mientras que en la Ley se recoge que el PORN del Espacio colmará la inexistencia del mismo respecto del Parque Nacional.

Sin perjuicio de estos avances, no podemos obviar la existencia de ciertas disonancias. Así, la creación del Espacio Natural Doñana no supone la desaparición de las dos figuras anteriores, sino que el Parque Nacional y el Parque Natural permanecen, “conservando su denominación y carácter como es debido”, pero integrados en un espacio más amplio de protección (STC 331/2005, FJ 8º). Ya hemos visto que, en el aspecto orgánico, la LEND contempla la existencia de un Equipo de Gestión y un Consejo de Participación, lo que nos hace plantearnos la cuestión de qué ocurre con los órganos de los Parques. La DT 1ª LEND establece que, hasta que entren en funcionamiento los órganos que

contempla la Ley 8/99, las funciones de gestión y participación continuarán siendo desempeñadas por los órganos del Parque Nacional y Natural que las tuvieran a su cargo. El problema estriba en que, en la LEND se establece como órgano de participación el Consejo de tal nombre, mientras que la vigente Ley 5/2007, de la Red de Parques Nacionales, denomina al órgano de participación como "Patronato", estableciendo con carácter imperativo la existencia de uno en cada Parque Nacional. No cabe duda que no tiene sentido la existencia de una duplicidad orgánica, y que el mantenimiento de un órgano de participación en el Parque Nacional y otro distinto para el Parque o Espacio Natural, no sería conforme con los principios de coordinación y eficaz gestión administrativa.

La LRPN atribuye a la Comunidad Autónoma a la que estén adscritos la competencia para establecer la composición del Patronato, atribuyendo administrativamente a este último a las Comunidades Autónomas. Del mismo modo, no existe contradicción entre las funciones que sus respectivas Leyes atribuyen al Patronato y al Consejo de Participación. Todo ello nos lleva a considerar que no existiría contradicción de fondo entre la LEND y la LRPN en cuanto al Patronato y al Consejo de Participación, ya que este último tiene las funciones que corresponden a aquel, está adscrito administrativamente a la Comunidad Autónoma y su composición y régimen interno son competencia de esta última. El problema vendría determinado por la denominación del órgano, ya que, en definitiva, la asunción por el Consejo de Participación de las funciones que la LRPN atribuye a un órgano denominado Patronato podría suponer una contravención de esta última norma. Si la norma estatal impone la existencia de un Patronato en cada Parque Nacional, cabría preguntarse hasta qué punto resulta admisible que una norma autonómica denomine de otro modo al órgano de participación, por más que dicho órgano no circunscriba sus funciones al ámbito del Parque Nacional sino también, como en el caso de Doñana, al Parque Natural. Esta cuestión, que fue planteada por la Abogacía del Estado en su recurso de inconstitucionalidad frente a la LEND, fue resuelta en la STC 331/2005, en cuyo FJ 10 se afirma:

*"b) Los arts. 14, 15 y 16 regulan el Consejo de participación. Se trata de un órgano de cooperación y propuesta que integra a las Administraciones estatal, autonómica y local, a las organizaciones y agentes sociales y económicos y a la comunidad científica (arts. 14 y 15) realizando las funciones propias de los patronatos, a los que es equiparable, sin que la diferencia de denominación pueda constituir, en sí misma, un reproche de constitucionalidad."*

Por tanto, y habida cuenta las referencias que se hacen a los Patronatos en la LRPN, en cuanto a presencia en órganos o funciones concretas a desempeñar, a la vista de la doctrina del Tribunal Constitucional habrá de admitirse que dichas actuaciones sean realizadas por el Consejo de Participación o sus representantes.

Otra cuestión a analizar sería la de la funcionalidad de órganos tan numerosos, dado que los beneficios que se obtienen en cuanto a representatividad y participación pueden verse perjudicados por la ingobernabilidad de un órgano colegiado excesivamente poblado. Anticipando tal vez estos problemas, el DENSN 24/2007 estableció la posibilidad de crear comisiones y grupos de trabajo. El funcionamiento de este órgano no se encuentra detallado en la LEND, sino que su artículo 15 se remite al Reglamento de Régimen Interno, y a la Ley 30/92 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, en sus artículos 22 y siguientes. Por su parte, el , profundiza en el funcionamiento del Consejo de Participación, estableciendo en su artículo 11 la existencia de una comisión permanente, en la que serán delegables las funciones del Consejo salvo la aprobación del reglamento y la creación de comisiones y grupos de trabajo.

Finalmente, entendemos que la coordinación que se pretende en materia de gestión de los espacios naturales incluidos en el Espacio Natural Doñana debe extenderse a todos los niveles en que, respetando las cuestiones competenciales de las Administraciones Públicas, ello sea posible. Desde esa premisa estimamos que debe prestarse especial atención a la coordinación entre el POTAD y el PDS. Ello obedece a que entre uno y otro puede correrse el riesgo de incurrir en duplicidad de fines y esfuerzos. Así, el POTAD tiene por objeto, conforme a su artículo 3, "la ordenación y desarrollo sostenible del entorno de Doñana con el fin de garantizar y compatibilizar la preservación de los recursos ambientales y territoriales con el progreso socioeconómico y la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos del ámbito." Por su parte, el artículo 33 LEND señala que el PDS "es el instrumento para la promoción del desarrollo en el Espacio Natural Doñana y su área de influencia socioeconómica en el marco de la conservación y protección de los recursos naturales de dicho ámbito, correspondiendo su aprobación al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, a propuesta de la Consejería de Medio Ambiente." Por tanto, vistas las similitudes entre uno y otro, salta a la vista de la conveniencia de llevar a cabo una adecuada conexión entre uno y otro plan, siempre en aras de lograr la mayor efectividad en la consecución de los fines que tienen impuestos. El POTAD habrá de actuar de marco de referencia territorial para el PDS, con lo que implícitamente ha de entenderse que en caso de discordancia entre ambos, habría de prevalecer el POTAD. El recientemente aprobado II PDS de Doñana no expresa esta última idea de forma categórica, aunque reconoce que tanto el POTAD como el POTAUS constituyen el punto de partida para el PDS, en aquellas materias que fueron objeto de ordenación por parte de los mismos.