

CAPÍTULO 9

LAS ÁREAS DE INFLUENCIA
SOCIOECONÓMICA
EN LOS ESPACIOS
NATURALES
PROTEGIDOS DE
ANDALUCÍA

I. INTRODUCCIÓN

El Fundamento Jurídico 17 de la trascendente STC 102/1995, de 26 de junio, define a las Áreas de Influencia Socioeconómica tanto desde un punto de vista objetivo como teleológico. Así, define a dicha figura como las áreas compuestas por los términos municipales donde se encuentren situados por el espacio natural protegido en cuestión y su Zona Periférica, con un régimen financiero proporcional a las limitaciones y cargas, enmarcándose en la estrategia defensiva con el fin de conseguir el mantenimiento de tales espacios y compensar a las poblaciones perjudicadas. Esta definición aparece reproducida en el artículo 38 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

Las AIS deben entenderse como necesarias para alcanzar un verdadero desarrollo sostenible, enmarcadas en el nuevo Estado Ambiental de Derecho. Como destaca JORDANO FRAGA *“afirmar el Estado ambiental de Derecho no es una opción inocente. Hoy se habla del Estado ambiental (LETTERA) como fórmula superadora constitucional, después del Estado de Derecho y del Estado Social, para significar que la preocupación ambiental es la determinante en la forma de Estado de nuestros días”*.

El Estado ambiental de Derecho ha permitido el trasunto de una perspectiva antropocéntrica para resolver los problemas ambientales a una posición ecocéntrica de los problemas de la sociedad humana. Es decir, el medio ambiente, como bien jurídico, se sitúa como un factor a tener en cuenta en la resolución de los problemas sociales, pero no como un factor secundario, sino independiente y principal. Frente a la proclamación del FJ 7 de la STC 102/95, de 26 de junio que señala que *el ambiente, por otra parte, es un concepto esencialmente antropocéntrico y relativo. No hay ni puede haber una idea abstracta, intemporal y utópica del medio, fuera del tiempo y del espacio. Es siempre una concepción concreta, perteneciente al hoy y operante aquí*”, debe entenderse hoy, que si bien el medio ambiente no puede suponer una idea abstracta, aislada del tiempo y espacio, no es menos cierto que hoy día la protección del medio ambiente se consigna en vector principal de la sociedad, que reclama un desarrollo económico armonioso con el medio ambiente y no a costa del mismo.

El concepto que ha servido de base a este trasunto es el de desarrollo sostenible, que apareció por vez primera en el año 1987 en el llamado Informe Brundtland, con el título «Nuestro futuro común» encargado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, concepto y a la vez principio que puede definirse como aquel desarrollo que concilia el avance económico y tecnológico con la salvaguarda del medio ambiente para las generaciones presentes (cuestión olvidada para algún sector doctrinal, pues este principio es de vital importancia en las áreas de influencia socioeconómica de los Espacios Naturales) y futuras. El concepto de desarrollo sostenible, como se puso de manifiesto en la Comunicación de la Comisión de 1 de octubre de 2003 al Consejo y al Parlamento Europeo, requiere que crecimiento económico, progreso social y mejora de la calidad ambiental vayan unidos de manera inexcusable. Igualmente aparece diseñada la política sostenible comunitaria en la Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible (Propuesta de la Comisión ante el Consejo Europeo de Gotemburgo), documento redactado en 2001 y revisado en 2005 en Lisboa, el cual ha sido sucesivamente actualizado, documento cuyo precedente debe situarse en la Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo de 27 de mayo de 1998 intitulada *“Colaboración para la integración: Una estrategia para la integración del medio ambiente en las políticas de la Unión Europea”* (Cardiff - junio de 1998).

Por tanto, se antoja imprescindible para la adecuada gestión y optimización de la figura del espacio natural protegido que los sectores poblacionales en los que se hallan dichos enclaves vean el espacio, no como una limitación a su desarrollo, sino una oportunidad para diversificar y optimizar el desarrollo desde una perspectiva sostenible. Este principio, que desde un punto de vista teórico es un axioma incuestionable, se halla en fase de consolidación en la mayoría de los municipios incluidos en las AIS, que inicialmente vieron dicha figura como una clara trasgresión de su patrimonio, y que paulatinamente se impone, por la fuerza de los hechos, una visión positiva de las AIS.

Como ejemplo, ya indicábamos al hablar del Espacio Natural de Sierra Nevada, que el Estudio de Impacto Socioeconómico del Espacio Natural Protegido de Sierra Nevada 1989-2005 concluye, tras un minucioso análisis, la lectura positiva de la simbiosis espacio natural y población, en la que se destaca el crecimiento del mercado de trabajo, turismo y número de licencias empresariales crecieron por encima de la media de Andalucía, cifrándose en el 1,4 % el Valor Añadido Bruto que se ha generado en las provincias de Granada y Almería en 2005 como consecuencia de la existencia de los Parques Natural y Nacional de Sierra Nevada. Es decir, el desarrollo sostenible es generador de riqueza en términos económicos, como evidentemente, en términos ambientales, sin perjuicio de que es obligado recordar el buen hacer de las personas que han habitado dichos enclaves durante tanto tiempo, con técnicas ancestrales y llenas de sabiduría, que han permitido conservar de manera digna en la mayoría de los casos los espacios naturales, imponiéndose ahora una gestión administrativa racional, participativa, presidida por el principio de objetividad y sometimiento al imperio de la Ley ex art. 103 de nuestra Carta Magna.

Acierta JIMÉNEZ JAÉN al señalar que, aparte de su consagración en instrumentos internacionales como la Estrategia “Cuidar la Tierra” aprobada por la UICN, PNUMA y WWF en 1991 *“la política actual de conservación persigue el fomento de los usos tradicionales, siempre que resulten compatibles con la preservación de los valores naturales protegidos. (...) Pero el desarrollo de las comunidades locales vinculadas a los Espacios Naturales Protegidos constituye también una exigencia constitucional. El artículo 45 fundamenta la conservación del medio ambiente en la “indispensable solidaridad colectiva”. Y en el artículo 130 establece que “todos los poderes públicos atenderán la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos y en particular de la agricultura, de la ganadería, de la pesca, y de la artesanía a fin de equiparar el nivel de vida de todos los españoles” (...)*”.

II. MARCO NORMATIVO Y ARTICULACIÓN PRÁCTICA

En primer lugar, cabe señalar que el desarrollo rural sostenible es idea ínsita a las áreas de influencia socioeconómica, idea que ha sido reflejada en todos los ámbitos institucionales.

1. NIVEL INTERNACIONAL

A nivel internacional, debe destacarse la idea de desarrollo rural que propugna la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), la cual aglutina numerosos Organismos Gubernamentales y Organizaciones No Gubernamentales, idea reflejada en la publicación de los documentos sobre “La Estrategia Mundial para la Conservación de la Naturaleza” (1980 y 1990) y el “Plan de Acción para las Áreas Protegidas de Europa” conocido como “Parques para la Vida” (1994). Asimismo, la Organización de las Naciones Unidas, a través de la UNESCO, que declara entre otros los Sitios Naturales del Patrimonio Mundial, las Reservas de la Biosfera (Programa MaB “Hombre y Biosfera”) o las Zonas Húmedas de Importancia Internacional (Convenio RAMSAR), constituyen paradigmas de la búsqueda del desarrollo rural sostenible en el ámbito de los espacios naturales protegidos.

2. NIVEL COMUNITARIO

A nivel comunitario, amén de la Directiva 79/409/CEE sobre Conservación de la Aves Silvestres y la Directiva 92/43/CEE, sobre la Conservación de los Hábitats Naturales y de la Fauna y Flora Silvestres, destaca a nivel de desarrollo rural en espacios naturales la existencia de programas comunitarios puestos en marcha a principios de los noventa y cuya gestión se ha confiado a unas estructuras de participación que actúan en el ámbito comarcal: los Grupos de Acción Local, los sucesivos Programas de Desarrollo Comarcal financiados en el contexto de las iniciativas comunitarias LEADER I, LEADER II, LEADER +, el Programa de Desarrollo y Diversificación Económica de Zonas Rurales: PRODER, el Fondo Europeo de Pesca 2007-2013 y el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER).

Este último Fondo, adscrito al segundo pilar de la PAC, centro de la política comunitaria de desarrollo rural actual, fue aprobado mediante el Reglamento (CE) n° 1698/2005 del Consejo, de 20 de septiembre de 2005, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) [Diario Oficial n° L 277 de 21.10.2005], fija como único instrumento de financiación de la política de desarrollo rural el FEADER, diferenciándose del primer pilar en el que se inscriben las ayudas directas a los agricultores y las políticas de mercado en el que se financia a través del Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA).

El FEADER contribuirá a la promoción de un desarrollo rural sostenible en toda la Unión Europea, como complemento de las políticas de apoyo al mercado y a los ingresos aplicados en el marco de la Política Agrícola Común, la Política de Cohesión y la Política Pesquera Común. La Política de Desarrollo Rural 2007-2013 se centrará en los tres ejes temáticos establecidos en el nuevo Reglamento sobre desarrollo rural:

- a. Mejora de la competitividad de los sectores agrícola y silvícola.
- b. Mejora del medio ambiente y del entorno rural.
- c. Mejora de la calidad de vida y diversificación de la economía rural.

También existirá un cuarto eje, denominado "Eje Leader", metodológico y de naturaleza transversal, que estará basado en la experiencia con las "Leader Community Initiatives", con el objetivo de enfocar el desarrollo rural desde el potencial local, complementando a los tres anteriores.

En todo caso, para garantizar las sinergias entre la política estructural, la política de empleo y la política de desarrollo rural, se impone a los Estados miembros el deber de velar porque las actuaciones financiadas por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo de Cohesión, el Fondo Social Europeo y el Fondo Europeo de Pesca en una zona dada y en un ámbito concreto de actividad sean complementarias y coherentes entre sí.

Al margen de los fondos agrícolas, también tiene incidencia en las AIS el Reglamento (CEE) nº 614/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de mayo de 2007, relativo al instrumento financiero para el medio ambiente (LIFE+). LIFE+ cofinancia actuaciones en favor del medio ambiente en la Unión Europea y en varios terceros países (países candidatos a la adhesión a la UE, países de la AELC miembros de la Agencia Europea de Medio Ambiente, y países de los Balcanes Occidentales incluidos en el proceso de estabilización y asociación). Los proyectos financiados pueden estar propuestos por agentes, entidades o instituciones públicos o privados, siendo su período de aplicación el comprendido entre los años 2007 y 2013.

LIFE+ está compuesto por tres ámbitos temáticos: «Naturaleza y Biodiversidad», «Política y Gobernanza Medioambiental» e «Información y Comunicación». El programa estratégico plurianual establecido en el anexo II del Reglamento especifica los ámbitos de acción prioritarios para la financiación comunitaria. La financiación comunitaria puede adoptar varias formas: subvenciones (acuerdos marco de cooperación, participación en fondos y mecanismos financieros, o cofinanciación de subvenciones de funcionamiento o de subvenciones para actividades concretas) o contratos públicos (compra de bienes y servicios). A su vez, cabe decir que LIFE+ sustituye a varios programas financieros existentes (LIFE, el Programa de cooperación para el desarrollo sostenible en el medio urbano, el Programa de fomento de las organizaciones no gubernamentales y Forest Focus) con el fin de reunirlos en un conjunto único de normas y procedimientos de decisión y de focalizar de forma más coherente las intervenciones comunitarias, haciéndolas así más eficaces.

Finalmente debemos señalar que La Resolución del Parlamento Europeo, de 3 de febrero de 2009, sobre los espacios naturales en Europa, establece la necesidad de redefinir el concepto de espacio natural incluyendo aspectos como los servicios de los ecosistemas, el valor de la conservación, el cambio climático y el uso sostenible. Insta al desarrollo de una estrategia de gestión coherente con las directivas sobre las aves silvestres, sobre los hábitats naturales, sobre la política de aguas y sobre la estrategia marina, utilizando un enfoque basado en el ecosistema, identificando las especies y los biotopos amenazados y estableciendo prioridades. Además, considera fundamental promover el valor de los espacios naturales y que la conservación sea una prioridad de la estrategia para luchar contra el cambio climático. Asimismo, considera que ese trabajo debe realizarse en colaboración con la población local y otras partes interesadas.

3. NIVEL ESTATAL

Descendiendo a nivel estatal la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y la Biodiversidad y la Ley 5/2007, de 3 de abril, Red de Parques Nacionales, señalan en su Preámbulo y Exposición de Motivos respectivamente la idea de la consagración de la conservación de estos espacios a través del desarrollo sostenible, siendo más restrictivo el desarrollo económico, por su propia naturaleza, en los Parques Nacionales donde el grado de protección es mayor.

Esta normativa estatal debe necesariamente integrarse con la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural. La constatación de que el medio rural español sigue mostrando un diferencial de desarrollo con respecto al medio urbano, especialmente acusado en determinadas zonas rurales, puso de manifiesto las carencias de este modelo esencialmente agrarista, y la necesidad de realizar un cambio en el enfoque de las políticas públicas, que para atender a territorios y poblaciones frecuentemente marginados, debía pasar de un enfoque agrarista y sectorial, a un enfoque fundamentalmente territorial e integral. La aplicación práctica de esta Ley se va a llevar a cabo mediante un Programa de Desarrollo Rural Sostenible (PDRS), que está actualmente culminando las fases necesarias para su aprobación por Real Decreto y se desarrollará en los cinco años comprendidos entre 2010 y 2014. En este Programa se definen una estrategia de desarrollo rural, las zonas rurales priorizadas donde se aplicarán las actuaciones de desarrollo rural sostenible que se pondrán en marcha, los instrumentos de planificación de dichas actuaciones a escala de cada zona rural, y el marco de cooperación a establecer entre las Administraciones Públicas que confluyen sobre el medio rural, así como un sistema de evaluación y seguimiento. El mismo tendrá que definir la adaptación de las previsiones contenidas en el Plan Estratégico Nacional de Desarrollo Rural 2007-2013 aprobado por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (actual Ministerio de Medio Ambiente y del Medio Rural y Marino). En el medio rural español intervienen, por tanto, las tres administraciones, estatal, autonómica y local, por lo que en el Programa de Desarrollo Rural Sostenible se han tenido que incorporar los mecanismos de gobernanza y de coordinación entre estas tres administraciones que pudieran permitir que su acción sobre el territorio resultase eficaz y pudiera cubrir todo el amplio conjunto de necesidades, y todo ello sin interferir en la actual distribución de competencias atribuida por la Constitución y por los Estatutos de Autonomía a las Comunidades Autónomas, y por las leyes a las corporaciones locales.

Asimismo, de conformidad con la Disposición Final Tercera, en el plazo de un año desde la entrada en vigor de esta Ley, serán aprobados el Plan Estratégico Nacional del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad y el Plan Nacional de Calidad Ambiental Agrícola y Ganadera.

La evidente interrelación de las normas precitadas con los espacios naturales protegidos queda plasmada en el artículo 21, intitulado "*de la conservación de la naturaleza y gestión de los recursos naturales*" que señala que "*con el fin de preservar y mejorar la calidad del medio ambiente rural y, en especial, de la Red Natura 2000, de los espacios naturales protegidos, los hábitats y las especies amenazadas, el Programa podrá contemplar medidas para:*

- a) *La conservación y restauración de los hábitats y especies amenazadas y prioritarias presentes de forma natural en las zonas rurales prioritarias.*
- b) *La gestión sostenible de los recursos naturales, especialmente el agua, el suelo, las masas forestales, los espacios naturales, la fauna cinegética y los recursos de pesca continental.*
- c) *El apoyo a los programas de uso público de los espacios naturales protegidos y de la Red Natura 2000.*
- d) *La educación ambiental y concienciación pública sobre los valores naturales de las zonas rurales calificadas."*

En el ámbito agrario es de destacar el Real Decreto 4/2001, de 12 de enero, por el que se establece un régimen de ayudas a la utilización de métodos de producción agraria compatibles con el medio ambiente, que deroga expresamente el Real Decreto 632/1995, de 21 de abril, por el que se establece un régimen de medidas a aplicar en las zonas de influencia de los parques nacionales y de otras zonas sensibles de especial protección, para fomentar el empleo de métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del medio ambiente y la conservación del espacio natural.

Como señalábamos en el capítulo dedicado al régimen de distribución de competencias, la STC 65/2010, de 18 de octubre de 2010, que resuelve el conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno de Aragón frente al Real Decreto 1229/2005, de 13 de octubre, por el que se regulan las subvenciones públicas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado en las áreas de influencia socioeconómica de los Parques Nacionales establece la plena constitucionalidad del mismo por cuanto *“ni la legislación básica estatal ni nuestros anteriores pronunciamientos exigen que la actividad subvencionadora del Estado ejecute un instrumento planificador previo”* ni tampoco suponen un exceso respecto de las competencias relativas a la potestad de fomento del Estado como competencia básica, ya que la gestión de las mismas corresponde a las CCAA. Asimismo añadíamos que existe un dato en este recurso de inconstitucionalidad que es preciso matizar: el encuadramiento formal que realiza el Estado lo realiza en los arts. 149.1.13 y 149.1.23 CE, dato que no fue objeto de recurso por el Gobierno recurrente, lo que eventualmente hubiera cambiado el signo del fallo del presente recurso ya que supondría una conculcación de la doctrina del Alto Tribunal expuesta en el FJ 11 f) STC 102/1995, de 26 de junio, que señala que *“la concesión de ayudas orientadas a la promoción económica de las áreas de influencia socioeconómica no resultaba encuadrable en la materia medio ambiente, sino en títulos competenciales más específicos, vinculados con la concreta finalidad perseguida en cada caso”*.

4. NIVEL AUTONÓMICO. ESPECIAL REFERENCIA AL CASO ANDALUZ

El Decreto 226/1995, de 26 de septiembre supuso la dinamización de las AIS en Andalucía al aprobar el Plan de Desarrollo Rural de Andalucía, para cuya aplicación eran elementos esenciales los Grupos de Desarrollo Rural, definidos como entidades colaboradoras para la ejecución de dicho Plan, presididas por los principios de libertad de adhesión y participación en las mismas de los agentes económicos y sociales, y de las instituciones públicas y privadas de la zona. De esta manera se constituyeron 50 GDR, siendo un puntal importante en el desarrollo de las AIS, sin perjuicio de la actuación de otras entidades públicas y privadas.

Como se señala en el documento *Dos Décadas de Políticas de Desarrollo Rural* editado por la Consejería de Agricultura y Pesca se establece un enfoque territorial integral y un enfoque participativo, donde la iniciativa de los agentes sociales canalizados sobre todo en los GDR tiene un peso bastante destacado. En este sentido, CASAS GRANDE consigna que *“las políticas rurales son cada vez más políticas integrales, dirigidas al conjunto del territorio más allá de su uso. No parece conveniente separar las acciones de manejo del territorio, que es un continuo, y esto conlleva, necesariamente integrar las actuaciones agrarias, ganaderas, forestales, tanto de producción como de restauración y conservación. Más allá de enclaves singulares y prístinos, cuya preservación incólume todos debemos anteponer, el mundo rural no se mantiene desde una visión separada en áreas de conservación y en áreas de producción. Las políticas forestales y de gestión del medio natural tienen que progresivamente ganar integración con la política general de gestión del medio rural”*.

Actualmente, existen 52 GDR en Andalucía, agrupados en la Asociación para el Desarrollo Rural de Andalucía, la mayoría representativos de los municipios incluidos de los espacios naturales protegidos que tienen cierta historia homogénea, y en los que el Consejo Territorial de cada GDR es el que toma las decisiones respecto al Programa Andaluz de Actuación Global LEADER-A, de manera que son todos los agentes sociales y económicos de un territorio los que marcan el presente y el futuro de los pueblos.

Para el Período de programación 2007-2013, la Dirección General de Desarrollo Sostenible del Medio Rural ha diseñado un plan estratégico de desarrollo destinado a todo el medio rural andaluz. Este plan estratégico, denominado Plan de Actuación Global, nace de la necesidad de aplicar en el conjunto del territorio rural andaluz una estrategia integral de desarrollo que abarque de forma general todos los ámbitos de intervención que necesita el territorio rural para alcanzar una situación óptima a nivel económico y social, siempre bajo criterios de sostenibilidad y de respeto a la identidad territorial. A ello se debe añadir el Acuerdo de 22 de septiembre de 2009, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la formulación de los Planes por Zona Rural para la aplicación del Programa de Desarrollo Rural Sostenible 2010-2014 en la Comunidad Autónoma de Andalucía y el Acuerdo de 22 de septiembre de 2009, del Consejo de Gobierno, por el que se delimitan y califican las Zonas Rurales para la aplicación del Programa de Desarrollo Rural Sostenible 2010-2014, en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

De este modo, una parte del desarrollo se asentaría sobre las nuevas oportunidades que se pueden presentar en los espacios naturales protegidos, propiciando el establecimiento de una marca ambiental que pueda ser usada por servicios o productos. En el caso de Andalucía cabe destacar la implantación de la Marca Parque Natural, que se configura como un distintivo de calidad que otorga la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía a aquellos productos artesanales y naturales, así como servicios en los Parques Naturales Andaluces y sus áreas de influencia socioeconómica. La Marca Parque Natural de Andalucía se dirige a determinados productos o servicios de los Parques Naturales que se definen en los Anexos III, IV y V de la Orden de 15 de diciembre de 2004, por la que se regula el Régimen Jurídico y el Procedimiento de Concesión de la Licencia de Uso de la misma (BOJA núm. 19, de 28 de enero de 2005). La categoría de productos y servicios para los que se puede obtener la licencia de uso de la marca son Productos Artesanales, Turismo de Naturaleza y Productos Naturales. La concesión se realiza por un período de 3 años contados a partir de la fecha de la notificación, renovables por periodos iguales siempre que durante el periodo anterior no se haya producido su revocación y se haya renovado el Certificado.

Como decíamos en el capítulo dedicado a Sierra Nevada, debe implementarse este régimen jurídico teniendo en cuenta que la Disposición adicional sexta de la Ley 1/2008, de 27 de noviembre, de medidas tributarias y financieras de impulso a la actividad económica de Andalucía, y de agilización de procedimientos administrativos, modifica y añade un artículo 15.bis a la Ley 2/1989, de 18 de junio, al señalar que *“no obstante lo previsto en los artículos 10.2, 13.1 y 14 de esta Ley, los instrumentos de planificación y las normas declarativas de los espacios naturales protegidos podrán excepcionar del régimen de autorización aquellas actuaciones que no pongan en peligro los valores objeto de protección, estableciendo en cada caso las condiciones en que podrán realizarse”*, siendo de suyo la determinación de esa puesta en peligro, un concepto jurídico indeterminado que corresponderá determinar a la Administración caso por caso, de acuerdo con la normativa aplicables desarrollo de estas previsiones, ex art. 4 del Decreto 15/2011, de 1 de febrero, por el que se establece el Régimen

General de Planificación de los usos y actividades de los Parques Naturales y se aprueban medidas de agilización de procedimientos administrativos, así como de conformidad con el artículo 21 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y Biodiversidad. Mediante dicho Decreto se consolida un régimen común para la realización de actividades en los Parques Naturales de Andalucía, y se establece con carácter general las actividades en suelo no urbanizable que requieren autorización administrativa previa, ya sea en régimen ordinario o mediante un procedimiento de respuesta inmediata, y las actuaciones que tan solo requieren una comunicación previa para poder realizar la actividad pretendida.

En todo caso, debemos destacar que la regulación básica del Estado en esta materia ha sido modificada tras la transposición de la denominada Directiva de Servicios. La Ley omnibus, Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio adapta la normativa estatal a los principios establecidos en la Ley 17/2009. Como corolario de dicha trasposición, el Decreto 15/2011 de 1 de febrero determina las actividades en suelo no urbanizable que requieren autorización administrativa previa, ya sea mediante régimen ordinario o mediante un procedimiento abreviado, en su caso; así como se precisa aquéllas actividades y usos que solo requieren una comunicación previa. Respecto de dichas actividades y usos, como establece la Exposición de Motivos del citado Decreto que el régimen particular para cada zona establecida en cada Plan de Ordenación de los Recursos Naturales junto con el régimen general establecido en el Decreto constituyen la planificación integrada en estos espacios naturales.

Así, el artículo 4 del Decreto 15/2011, de 1 de febrero, establece la regla general de la previa autorización por la Consejería competente en materia de medio ambiente para toda nueva actuación en suelo no urbanizable, a excepción de aquéllas que por no poner en peligro los valores objeto de protección del espacio y por cumplir las condiciones establecidas en el Decreto estén sometidas a comunicación previa o sean actividades de libre realización, sin perjuicio de que las solicitudes de autorización relativas a actuaciones sometidas a Autorización Ambiental Unificada o Autorización Ambiental Integrada quedarán integradas en los citados instrumentos de prevención y control, así como la integración de las mismas solicitudes en materia de gestión, usos y aprovechamientos forestales, actividades cinegéticas, pesca continental, actividades relacionadas con la flora y fauna silvestres y las relativas a usos del agua cuya competencia corresponda a la Comunidad Autónoma de Andalucía. En todo caso se consigna que el régimen de autorizaciones se entiende sin perjuicio de los permisos, licencias, autorizaciones o concesiones que sean exigibles de acuerdo con la normativa sectorial vigente, añadiendo que las autorizaciones se otorgarán a salvo del derecho de propiedad y sin perjuicio de terceros.

III. PLANIFICACIÓN DE ACTIVIDADES EN LAS ÁREAS DE INFLUENCIA SOCIOECONÓMICA: LOS PLANES DE DESARROLLO SOSTENIBLE

Los planes de desarrollo sostenible (planes de desarrollo integral en la terminología de la Ley 2/89 ex art. 21.4) en las áreas de influencia socioeconómica de los parques naturales de Andalucía no son planes medioambientales sino planes de desarrollo económico territorial que tratan de valorizar y utilizar el medio ambiente local como un activo fundamental de desarrollo económico en dichos ámbitos territoriales. El art. 20 LIENPA atribuye su aprobación al Consejo de Gobierno, señalando el apartado 4 que es objeto del Plan “la dinamización de las estructuras socioeconómicas salvaguardando la estabilidad ecológica medioambiental, de conformidad con lo dispuesto en el plan rector de uso y gestión”.

El objetivo final de los planes de desarrollo sostenible de Andalucía es la mejora del nivel y la calidad de vida de la población de las áreas de influencia socioeconómica de los parques naturales de Andalucía, de forma compatible con la conservación ambiental y considerando los espacios naturales protegidos como activos fundamentales de desarrollo económico local. Para conseguir dicho objetivo final, estos planes incorporan como objetivos específicos la mejora de los aprovechamientos productivos y de las actividades empresariales vinculadas con la utilización sostenible de los recursos territoriales, tratando de ofrecer oportunidades de empleo e ingreso a la población local, de manera que los PDS y los Planes de Fomento se articulan como complementarios de los PORN y PRUG respectivos.

Como se señala en las Actas del XI Congreso de Europarc-España, celebrado en Cangas de Narcea en 2005, *“el análisis de la percepción social que tiene la población local sobre la declaración de los parques naturales en Andalucía muestra aún en buena medida la pervivencia de una opinión contraria a dicha declaración, lo cual parece estar relacionado con la inexistencia de información suficiente, así como la falta de discusión colectiva con los diferentes actores locales, sobre las importantes funciones ecológicas que desempeñan los parques naturales (entre ellas la producción de un recurso tan insustituible como es el agua) y la necesidad de aprovechar la declaración de espacio natural protegido para el diseño de una estrategia de desarrollo sostenible en el medio rural de la región. Adicionalmente, la ampliación de la Unión Europea a los países de Europa Central y Oriental supone el incremento de los excedentes agrarios, dada la importancia relativa que la agricultura tiene en estos países. La necesidad de contemplar estos escenarios exige, por tanto, propuestas orientadas a reducir la intensidad de la producción agrícola buscando aplicaciones sostenibles en el uso de tierras, a fin de restaurar o gestionar espacios naturales como parte del esfuerzo de diversificación productiva en el desarrollo del medio rural”*.

Para ello, de conformidad con el artículo 20.5 LIENPA se prevé que *“el Instituto de Fomento de Andalucía (actual Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía –IDEA-), con objeto de dirigir la ejecución flexible y actualizada de los programas de actuación contenidos en los planes de desarrollo integral, elaborará los programas de fomento. Estos programas estarán orientados a actualizar, priorizar e individualizar las líneas de actuación previstas en el plan de desarrollo integral, materializando la ejecución de los proyectos empresariales a acometer. A efectos de su ejecución se creará la gerencia de promoción del parque natural, a cuyo frente estará un gerente designado por el Instituto de Fomento de Andalucía”*.

Si como se decía en Cangas de Narcea *“los planes de desarrollo sostenible son planes participativos, cuyo éxito depende de la implicación de la sociedad local de las áreas de influencia socioeconómica de los parques naturales como protagonistas principales de las diferentes iniciativas de desarrollo”*, a ello debe añadirse que es misión de los poderes públicos fomentar esa participación a través de cauces reales, sin cuotas políticas, con publicidad, transparencia y sometimiento al imperio de la Ley, exclusivamente atendiendo al verdadero interés y a las verdaderas necesidades de la población asentada en el espacio natural protegido del que el PDS trae causa.

La aplicación práctica de los PDS ha supuesto una actualización del valor de las poblaciones asentadas en los espacios naturales, donde se ha diversificado claramente el tejido productivo y en el que el turismo rural se va imponiendo imparablemente como primera fuente de financiación en numerosos municipios integrados en los espacios naturales protegidos, sin perjuicio que a través de los mismos también exista una labor de coordinación institucional (Juntas Rectoras y Unidades Técnicas de Coordinación) y de conservación latente, puesto que el modelo de desarrollo económico se planifica desde la perspectiva sostenible del mismo.

Pese a no ser un plan de inversiones, los planes de desarrollo sostenible cuentan, sin embargo, con las asignaciones presupuestarias de los diferentes departamentos sectoriales de la Junta de Andalucía, siendo competencia de la Junta de Andalucía la gestión y distribución de dichos fondos, incluso en los Parques Nacionales, como se ha puesto de relieve en el capítulo dedicado al régimen de distribución de competencias. Asimismo, las subvenciones otorgadas en los Parques Nacionales, al objeto de fomentar actividades y proyectos de iniciativa tanto pública como privada que contribuyan al desarrollo económico y social de las poblaciones integradas en las AIS corresponde asimismo a la Junta de Andalucía, ya que como establece la STC 77/2004, de 29 de abril *“en la resolución de las controversias que se susciten respecto a la regulación y aplicación de las ayudas o subvenciones que puedan establecerse en las distintas áreas o segmentos de la acción pública hemos de partir de la distribución de competencias existente en la materia constitucional en la que proceda encuadrar las subvenciones de que se trate”*, de manera que como señala la STC 138/2009, de 15 de junio *“corresponde a la Comunidad Autónoma regular el procedimiento de tramitación de estas subvenciones y gestionarlas efectivamente, pues aquélla atribuye a la Administración del Estado la totalidad de las facultades de convocatoria, instrucción resolución y pago de las ayudas así como la regulación completa del procedimiento para su concesión”*, por lo que dicha Sentencia declara que las competencias controvertidas contenidas en la Orden de 4 de octubre de 2002, del Ministerio de Medio Ambiente, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas a la investigación en materias relacionadas con la Red de Parques Nacionales y se convocan para el año 2002 corresponden a la Comunidad Autónoma de Andalucía.

IV. CONCLUSIONES

Las AIS no pueden integrarse sin más en los espacios naturales protegidos de los que forman parte, sino que ha sido necesario buscar fórmulas participativas para conciliar el desarrollo de estos municipios en clave sostenible. Esa búsqueda del cauce de participación por las instancias públicas ha de ser basada en la búsqueda de las verdaderas necesidades de las poblaciones integradas en las AIS, que en un primer momento han visto la presencia de los espacios naturales y su control administrativo como una limitación a su desarrollo.

Como se establece en el Borrador de 18 de enero de 2010 del documento de bases *“AN +20, el desafío de la gestión de los espacios naturales protegidos de Andalucía en el Siglo XXI”*, elaborado por la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía *“hemos heredado un territorio multifuncional, heterogéneo y muy diverso, donde muchos de nuestros paisajes son seminaturales o culturales, y en los que es imposible excluir las actividades socioeconómicamente sostenibles del ser humano. Por ello, es imposible separar y, por tanto gestionar de forma independiente, las tramas ecológicas y las tramas socioeconómicas del territorio”*.

(...) Es necesario liderar un nuevo modelo de gestión de los espacios naturales andaluces frente a los desafíos que plantea el Cambio Global. Ese modelo debe basarse en una gestión adaptativa sustentada en el mantenimiento de la capacidad de sus ecosistemas de generar los servicios que contribuyen al bienestar humano de sus habitantes.

(...) De esa manera, el principal desafío al que se enfrentan los espacios naturales es saber cómo gestionar las consecuencias del cambio para mantener las funciones de los ecosistemas y, consecuentemente, su capacidad de generar servicios a la sociedad.

(...) La funciones de los ecosistemas, adecuadamente gestionadas, son capaces de producir un rico y variado flujo de servicios sobre las cuales es posible construir un proceso sinérgico de desarrollo social, económica y ambientalmente sostenible, además de justo en términos de equidad intra e intergeneracional.

(...) La gestión de los espacios naturales de Andalucía debe plantearse desde el marco que aporta la Evaluación de los Ecosistemas de Milenio, que aboga por la conservación de la naturaleza entendiendo la dependencia del bienestar humano de una amplia gama de servicios que fluyen desde el capital natural. Desde esa visión se asume que el valor intrínseco que encierra la naturaleza es complementario al valor instrumental que deriva del normal funcionamiento ecológico. Ello permite visualizar los espacios naturales como fuentes de bienestar, con consecuencias no sólo en la economía, sino también en las relaciones sociales, en la salud, en las libertades o en la seguridad. El concepto socioecosistema aporta una visión global de la complejidad de los problemas que implica un mundo rápidamente cambiante, generando un marco transdisciplinar que permite integrar las dimensiones biogeofísicas y sociales del proceso de Cambio Global. Es preciso plantear, en toda su dimensión, las relaciones socioecológicas y ecoculturales como condicionante de la conservación en Andalucía y considerar la integración de los flujos ecológicos, junto con los socioeconómicos y los culturales como uno de los elementos centrales sobre los que se articule el territorio”.

Sólo con paciencia, con un diálogo y participación constante entre los sectores sociales y las Administraciones Públicas implicadas, con la búsqueda y desarrollo de un tejido productivo alternativo y sostenible ha sido posible, paso a paso, la verdadera interrelación entre AIS y espacios naturales protegidos, de manera que como se señala en el PDS de Sierra Nevada *“los espacios protegidos y las comunidades locales y actores sociales pueden ayudarse mutuamente y constituirse en defensores de los intereses respectivos”*. Si se trata de imponer un modelo productivo determinado, olvidando la voz de los municipios, o si se trata de cercenar la conservación de los espacios naturales con la excusa de la limitación del desarrollo económico, olvidando la verdadera razón de la protección de los espacios naturales, el modelo de desarrollo sostenible no será eficaz. Es una ardua tarea en la que nadie debe cejar en el empeño para que el logro se transmita a las generaciones venideras.