

## *La importancia de los Parques Nacionales en el desarrollo económico de las comunidades de población afectadas por los mismos*

GRACIELA MARTÍNEZ GARCÍA  
Universidad de Oviedo

### I. INTRODUCCIÓN

El agotamiento de los recursos naturales a causa de su explotación económica incontrolada, la desaparición de abundantes especies de la flora y fauna y la degradación de espacios naturales poco alterados hasta el momento por el hombre, han incidido notablemente en que la preocupación por el medio ambiente, que al principio era patrimonio sólo de la comunidad científica y de minorías como los ecologistas, pase a ser, hoy día, uno de los retos más acuciantes de la sociedad en general; buena prueba de ello es que en la Constitución española de 1978 se encuentra el *artículo 45* en que se recoge el *derecho al medio ambiente* que tienen todos los españoles y en donde los poderes públicos tienen el deber de cuidar por un uso racional de los recursos naturales, amén de la existencia de una serie de acciones represivas y condenatorias para el supuesto de violación de este artículo 45. Para responder a esta demanda que clama por la protección, conservación y mejora del medio natural, han surgido en España numerosas leyes cuyo motivo de regulación no es otro que los problemas que acosan al ambiente, leyes que por otro lado no dejan de ser sectoriales, sin que todavía se tenga en la actualidad una ley General del Medio Ambiente que sirva de orientación sobre el tratamiento que se debe de dar a los distintos aspectos en que está dividido el mismo.

De entre todos los temas que preocupan a la sociedad actual, está el de los *espacios naturales protegidos*, claro exponente de zonas aún preservadas, en cierta medida, de la acción destructora del hombre y en donde la protección medioambiental se presenta como su objetivo primordial; no existe una lista cerrada de espacios naturales y así cada Comunidad Autónoma, siempre respetando la normativa de la Ley 4/1989 de Conservación de los Espacios Natu-

rales y de la Flora y Fauna Silvestres, puede, y de hecho lo hace, establecer las zonas de especial protección que quiera en atención a las especiales características y necesidades naturales del territorio de su Comunidad. Dentro de cada una de ellas se establece un elenco de actividades autorizadas y prohibidas cuyo único fin es procurar la protección de ese área, actividades que son sometidas a férreas limitaciones en bien de la naturaleza que en más ocasiones de las que se debería de permitir suponen un notable perjuicio para los intereses no sólo económicos, sino también sociales, de sus habitantes. Ante esta situación surgen llamadas de atención sobre la necesidad que existe de que estos espacios naturales protegidos no se conviertan en meras reservas de naturaleza en donde lo único que prime es la protección, pues tan importante como proteger el medio ambiente de esos espacios es procurar que las zonas donde están integrados alcancen un desarrollo social y económico adecuado: para ello, deben fomentarse todas aquellas actividades que impliquen un apoyo a estas poblaciones que se ven tan perjudicadas por la creación en su zona de actuación de espacios naturales protegidos, tales como ayudas económicas, incentivos fiscales, compensaciones a las limitaciones que recaen sobre las actividades que venían realizando hasta ese momento, etc., es decir de lo que se trata es de convertir estos *espacios protegidos* en *focos generadores de riqueza* y de compaginar la protección del ambiente, la satisfacción de ocio de la población urbana y el necesario desarrollo socioeconómico de los habitantes de la zona afectada.

En esta orientación irá el presente artículo, en el que por ser materialmente imposible se estudiará sólo uno de los muchos espacios naturales protegidos que existen en España como son los *Parques Nacionales*, prestando especial atención a sus *Planes Rectores de Uso y Gestión*, en donde se recogen las actividades permitidas y las prohibidas, junto con aquellas medidas de ayuda al desarrollo de la zona. Antes de eso se hará una recapitulación de los espacios naturales protegidos que hay recogidos en la Ley de 4/1989 de Conservación de los Espacios Naturales, con una breve alusión a sus características y diferencias más relevantes. Para acabar se hará un análisis de la influencia que tienen los Parques Nacionales en el desarrollo económico y social de las comunidades de población afectadas por los mismos con una especial atención a las medidas que se deben tomar para que los beneficios sean mayores que los perjuicios.

## II. LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS: LA LEY 4/1989, DE 27 DE MARZO, DE CONSERVACIÓN DE LOS ESPACIOS NATURALES Y DE LA FLORA Y FAUNA SILVESTRE

El elemento determinante para que una determinada zona del territorio nacional sea declarada como espacio natural protegido, es que contenga «elementos y sistemas naturales de especial interés o valores naturales sobresalientes» (art. 10.1

Ley 4/1989) que aconsejen su inmediata y especial protección por considerar que puedan estar en grave peligro de desaparición o de deterioro. En esta Ley de 1989 se establecen las finalidades que se persiguen con la creación de un espacio natural protegido y llama la atención que *predominan los objetivos proteccionistas* frente a otros fines que debe de tener también todo espacio protegido como es el de contribuir al desarrollo económico de las comunidades que se ven afectadas por tal creación<sup>1</sup>. Debe lograrse que la población que viva en su interior (cuando la figura en cuestión lo admita porque, por ejemplo, en las reservas integrales no se permite a sus anteriores pobladores que sigan habitando en su interior) no sólo conserve su forma de vida actual sino que la vea mejorada gracias a la declaración del mismo, que no lo vea como su enemigo sino como su aliado en la consecución de una mejor y más prometedor vida para todos.

La Ley de 1989 hace una *clasificación* de los espacios naturales protegidos, en función de los bienes y valores que se quiere proteger y distingue entre *Parques, Reservas Naturales, Monumentos Naturales y Paisajes Protegidos* (art. 12). Como se irá viendo, existen algunas pequeñas diferencias en relación a la Ley de 2 de mayo de 1975, relativa a los Espacios Naturales Protegidos que es el antecedente de la actual Ley de 1989 que regula esta materia, sobre todo en cuanto a que en la Ley de 1989 no se mencionan los Parques Naturales, figura innovadora en la Ley de 1975 y que parece incluirse en el término más amplio y genérico de Parques, y además al mencionar los Monumentos Naturales y los Paisajes protegidos, parece volverse a antiguas concepciones de estas formas peculiares de protección; en realidad, y en cuanto a las figuras de espacios naturales protegidos recogidos en la Ley de 1989, parece que sólo se ha cambiado la forma de su denominación variando muy poco el contenido de cada una de ellas respecto a la anterior Ley de 1975.

---

<sup>1</sup> En el artículo 10.2 de la Ley de 1989 se establece que la protección de un espacio natural puede obedecer a las siguientes finalidades:

- a) Constituir una red representativa de los principales ecosistemas y regiones naturales existentes en el territorio nacional.
- b) Proteger aquellas áreas y elementos naturales que ofrezcan un interés singular desde el punto de vista científico, cultural, educativo, estético, paisajístico y recreativo.
- c) Contribuir a la supervivencia de comunidades o especies necesitadas de protección, mediante la conservación de sus hábitats.
- d) Colaborar en programas internacionales de conservación de espacios naturales y de vida silvestre, de los que España sea parte.

Como se puede observar a lo largo de los distintos apartados de este artículo 10, lo que más preocupaba al legislador en 1989 es la protección y conservación de los espacios naturales que tuviesen unas especiales características de flora y fauna que les convirtiesen en representativos de los ecosistemas que en ellos se incluyesen, nada se menciona de que junto a esos loables y prioritarios fines que debe tener un espacio natural protegido debe tenderse también, con esta figura de protección, al desarrollo socioeconómico de las poblaciones que pudiesen habitar dentro de éste o en sus alrededores, pues no se debe de olvidar que un espacio protegido suele ser declarado en zonas marginadas a las que muy bien pudiera parecerles hasta contraproducente su declaración al no verse por ningún lado que entre sus objetivos esté el fomento y la mejora de sus condiciones de vida.

## 1. Los Parques

Comenzando por la primera de estas figuras mencionadas en el artículo 12 de la Ley 4/1989, los *Parques*, genéricamente son definidos en el artículo 13.1 de la Ley de 1989 como «áreas naturales, poco transformadas por la explotación u ocupación humanas 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»; parece que dentro de este concepto están incluidos tanto los Parques Nacionales como los Parques Naturales<sup>2</sup>:

a) Los *Parques Nacionales*: Éstos vienen expresamente mencionados en el capítulo IV de la Ley de 1989, y concretamente en el artículo 22.1 se dice que son «aquellos espacios que, siendo susceptibles de ser declarados como Parques por Ley de las Cortes Generales, se declare su *conservación de interés general* de la Nación con la atribución al Estado de su gestión y la correspondiente asignación de recursos presupuestarios» y en el artículo 22.2 se especifica lo que se entiende porque tenga *interés general* su declaración: Ese espacio sea representativo de alguno de los sistemas naturales que se citan en el anexo de la Ley de 1989. De toda esta amalgama de artículos se puede deducir que las *características* que deben tener los espacios naturales para ser declarados *Parques Nacionales* son las siguientes<sup>3</sup>:

1) *Estado de conservación de la naturaleza*: Son áreas que no están muy desfiguradas o transformadas por la acción del hombre (art. 13.1 Ley 4/1989), es decir que ni la ocupación ni las actividades humanas han repercutido negativamente en el estado de conservación de la naturaleza, tanto de la flora como de la fauna. Este elemento caracterizador de un Parque Nacional ha sido recogido del artículo 3.1 de la Ley de 1975 en donde ya se veía que uno de los datos definidores de un Parque Nacional era que no hubiese sido alterado por la explotación del hombre<sup>4</sup>.

2) *Interés especial*: Este ha de ser conjunto, es decir que incluya a la flora, a la fauna y a la gea del espacio protegido; cuando se acude a la figura del Parque Nacional lo normal es que se espere encontrar la mejor muestra de un ecosistema dado en un país, mientras que si el interés de un área fuese sectorial

<sup>2</sup> PALUZIE I MIR, LL.: *Los espacios naturales protegibles, su conservación, regulación legal e incidencia en la ordenación del territorio*, Ediciones de la UPC, Barcelona, 1990, p. 92.

<sup>3</sup> A diferencia del artículo 3.1 de la Ley 15/1975 de ENP que establecía la necesidad de que los espacios naturales protegidos debían tener una «relativa extensión» para ser declarados Parques Nacionales, la nueva Ley 4/1989 de Conservación de los Espacios Naturales no parece exigir esta característica en su articulado, aunque por lo general un Parque Nacional suele destacar por su gran extensión también.

<sup>4</sup> Se habla en este artículo 3.1 de que debe tratarse de «ecosistemas primigenios que no hayan sido sustancialmente alterados por la penetración, explotación y ocupación humana».

sería preferible considerar la figura de Reserva Natural<sup>5</sup>. Estos espacios naturales deben tener un interés general para todo el conjunto de la población de un país para que sean protegidos por representar ecosistemas significativos de distintos sistemas naturales. Al igual que la anterior característica, ésta ya venía recogida en el artículo 3.1 de la Ley 15/1975 de Espacios Naturales Protegidos<sup>6</sup>. Dentro de este interés especial puede ser incluido el que para la declaración de Parques Nacionales no sea determinante sólo la belleza o grandiosidad del paisaje, que fue el principal elemento catalizador de éstos en los primeros Parques Nacionales creados en España como el de la Montaña de Covadonga en 1918 y el de Ordesa en 1918 también; ahora, y junto a la belleza, entre los elementos importantes para determinar la declaración de una zona como Parque Nacional están la «representatividad de sus ecosistemas», la «singularidad de su flora, de su fauna o de sus formaciones geomorfológicas» que por su escasa explotación u ocupación humana todavía conserven «unos valores ecológicos, estéticos, educativos y científicos cuya conservación merece una atención preferente» (art. 13 Ley 4/1989). Se puede concluir, por tanto, que un espacio natural protegido declarado Parque Nacional debe destacar no sólo por su belleza (puede haber zonas con poco valor estético pero que luego contienen en su interior especies vegetales y animales de gran importancia que es necesario proteger), sino también por su valor ecológico, por la singularidad de su flora y fauna.

3) *Autoridad protectora*: La declaración de un Parque Nacional es sólo competencia del Estado central a través de una ley, y éste también tiene atribuida su gestión y la asignación de los necesarios recursos presupuestarios (art. 22.1 y 2 Ley 4/1989); las Comunidades Autónomas sólo podrían proponer la declaración de un espacio como Parque Nacional, pero nunca su declaración misma (art. 22.3 Ley 4/1989); en realidad, las Comunidades Autónomas pueden crear sus propias leyes de espacios naturales protegidos y constituir figuras semejantes a los Parques Nacionales, pero nunca llamarlos como éstos (en las Islas Canarias, por ejemplo, existen los Parques Insulares que son parecidos a los Parques Nacionales en cuanto a sus objetivos y demás características de éstos). A pesar de que sólo pueden ser declarados por una ley estatal, para colaborar en su gestión se constituye un Patronato en el que estarán representados todos los intereses en conflicto, como los de las instituciones y comunidades afectadas, los Municipios en los que se hallen los Parques Nacionales, etc. (art. 23 Ley 4/1989).

---

<sup>5</sup> Esto queda bien demostrado cuando la Ley de 1989 habla en el artículo 13.1 de que «la representatividad de sus ecosistemas o la singularidad de su flora, de su fauna o de sus formaciones geomorfológicas» son elementos determinantes para que un espacio sea declarado como Parque; además en el artículo 22.1 y 2 de la misma Ley se alude a que la conservación de estos espacios protegidos sea de «interés general» y lo será cuando «sean representativos de algunos de los principales sistemas naturales españoles del anexo de la Ley».

<sup>6</sup> MACHADO CARRILLO, A.: «El Parque Nacional, una figura de protección», en *Los Parques Nacionales. Aspectos jurídicos y administrativos*. Publicaciones del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, 1988, p. 19.

4) *Régimen de las actividades que se pueden desarrollar en su interior:* La Ley 4/1989 ya establece que en el interior de un Parque Nacional debe haber una *limitación* de los aprovechamientos de sus recursos naturales y se prohibirán los incompatibles con la finalidad de creación de los mismos (art. 13.2 Ley 4/1989); en principio parece que en esta Ley (al igual que en el art. 3 de la Ley 15/1975) se reconoce que no se pueden seguir ejerciendo las mismas actividades y del mismo modo que como se realizaban antes de su declaración, evidentemente porque el objetivo primordial de todo Parque Nacional es la protección y conservación del medio ambiente, aunque luego también se haya demostrado que entre sus finalidades esté la contribución al desarrollo socioeconómico de la zona donde está emplazado. Por otro lado, junto a las limitaciones se encuentran las *prohibiciones* de aquellas actividades que claramente sean contrarias a los intereses de creación de un Parque Nacional, es decir que se puede llegar a tolerar las que no sean perjudiciales para la protección ambiental, pero las que conlleven un daño para el entorno natural deben ser estrictamente prohibidas, eliminadas (luego se verá que esto deberá ser compensado de algún modo para evitar grandes perjuicios a los habitantes del Parque o de sus alrededores). También se admite la entrada de visitantes en los Parques Nacionales, siempre que se establezcan las condiciones necesarias para su protección (art. 13.3 Ley 4/1989, y art. 3 Ley 15/1975), es decir que los Parques Nacionales cumplen la función de satisfacer y promover el ocio y disfrute de estos espacios naturales por parte de todos aquellos que quieran acudir a los mismos por el mero placer de disfrutar de la naturaleza y del aire libre.

b) *Los Parques Naturales:* La nueva Ley de Conservación de los Espacios Naturales de 1989 no recoge expresamente esta figura de protección, pero se puede afirmar que se encuentra englobada dentro del concepto más genérico de Parques del artículo 13.1. Esta figura de los Parques Naturales fue una novedad introducida por la Ley 15/1975 de Espacios Naturales Protegidos en el artículo 5<sup>7</sup> y es concebida con el objetivo de facilitar los contactos del hombre con la naturaleza, a diferencia de los Parques Nacionales en los que primaba la conservación y protección de los ecosistemas primigenios con fines culturales, educativos, recreativos o paisajísticos. La competencia para su aplicación y gestión se atribuye a las Comunidades Autónomas y la iniciativa de la protección de esta figura puede partir de entes como corporaciones, sociedades o particulares, mientras que su declaración es por decreto. Por lo demás se aplica a esta figura especial de protección las características atribuidas a los Parques Nacionales en lo que se refiere a su ámbito de protección (son áreas naturales poco transformadas por la acción del hombre que se protegen en razón no sólo de su belleza, sino también debido a la

<sup>7</sup> El artículo 5 Ley 15/1975: «Son Parques Naturales aquellas áreas a las que el Estado, en razón de sus calificados valores naturales, por sí o a iniciativa de Corporaciones, Entidades, Sociedades o particulares declare por decreto como tales, con el fin de facilitar los contactos del hombre con la naturaleza. El disfrute público de estos espacios estará sujeto a las limitaciones precisas para garantizar la conservación de sus valores y el aprovechamiento ordenado de sus producciones y el acceso, a tales efectos, de la ganadería.»

singularidad de su flora y fauna) y a que deben existir unas limitaciones en su interior a la realización de todas aquellas actividades que puedan ser perjudiciales para los fines protectores del Parque Natural.

## 2. Las Reservas Naturales

Son definidas en el artículo 14.1 de la Ley 4/1989 como los «espacios naturales cuya creación tiene como finalidad la protección de ecosistemas, comunidades o elementos biológicos que, por su rareza, fragilidad, importancia o singularidad merecen una valoración especial»<sup>8</sup>. Como se puede ver, entre los elementos caracterizadores de las Reservas se encuentra que son zonas que destacan por su enorme fragilidad y rareza que hacen imprescindible una protección específica; suelen tener una protección más estricta que en el caso de los Parques porque los ecosistemas que se desea proteger y conservar están en grave peligro de desaparición y deterioro. El *fin primordial y único* de las *Reservas Naturales* es la *protección del medio ambiente*, con esta figura no se pretende conjugar conservación con desarrollo socioeconómico porque lo fundamental es atajar el proceso de deterioro a que están sometidas las zonas naturales en cuestión.

Generalmente, en las Reservas no está permitida la explotación de los recursos naturales, salvo cuando sea necesario para la consecución de una mejor y más eficaz protección de los mismos, y tampoco se permiten las tareas de recolección de material biológico o geológico a no ser con fines científicos o educativos y mediando una previa autorización administrativa (art. 14.2 Ley 4/1989). En las Reservas Naturales no se considera importante la necesidad de promover el desarrollo de la zona donde se incardinan como ocurre en el caso de los Parques, aunque sería de desear que fueran establecidas a su alrededor unas áreas de influencia socioeconómica para que sirvieran un poco de amortiguación entre el «mundo exterior» y estas especiales zonas de protección.

Al igual que pasaba con los Parques, la declaración de las Reservas Naturales exige la previa elaboración y aprobación de un Plan de Ordenación de los Recursos de la zona, aunque pueden ser declarados antes de ello cuando las circunstancias así lo aconsejen y siempre que dicho Plan se apruebe en el plazo de un año tras esa declaración (art. 15 Ley 4/1989). La declaración y gestión de esta figura corresponde a las Comunidades Autónomas con competencia exclusiva en la materia y con competencia para dictar normas adicionales de protección del medio ambiente como establece el

---

<sup>8</sup> Las Reservas Naturales son el equivalente de las Reservas Integrales de Interés Científico recogidas por la Ley 15/1975 en el artículo 2 que las definía como «los espacios naturales de escasa superficie que por su excepcional valor científico sean declarados como tales por la ley con el fin de proteger, conservar y mejorar la plena integridad de su gea, flora y fauna, evitándose en ellas cualquier acción que pueda entrañar destrucción, deterioro, transformación, perturbación o desfiguración de lugares o comunidades biológicas» (apart. 1.º); estas Reservas podían ser botánicas, zoológicas o geológicas de acuerdo al motivo que originase su declaración (apart. 2.º) y su uso sólo podía tener fines científicos o de investigación que era lo que previamente había motivado su declaración (apart. 3.º).

artículo 21.2 Ley 4/1989 (esto también es de aplicación para los Monumentos naturales y Paisajes protegidos). En la actualidad, existen dos únicas Reservas Naturales independientes (en general lo que suele abundar es la creación de Reservas dentro de otras zonas de protección de recursos naturales, como por ejemplo, dentro de los Parques Nacionales) ya en funcionamiento que son la Reserva Natural de las Marismas de Santoña y Noja declarada por Ley 6/1992, de 27 de marzo de 1992, y la Reserva Natural de las Salinas de Ibiza («Secs Salines»), de las Islas des Freus y de las Salinas de Formentera, declarada mediante Ley 26/1995, de 31 de julio de 1995.

### 3. Los Monumentos Naturales y los Paisajes Protegidos

En el caso de los Monumentos Naturales, parece que esta Ley 4/1989 vuelve a denominaciones históricas porque ya en el antiguo Reglamento de Montes de 1962 se mencionaba una figura de protección de los espacios naturales con este mismo nombre, en concreto los Monumentos Naturales de interés nacional. La Ley 4/1989 los define en el artículo 16 como los «espacios o elementos de la naturaleza constituidos básicamente por formaciones de notoria singularidad, rareza o belleza, que merecen ser objeto de una protección especial» (apart. 1.º) y también lo son «las formaciones geológicas, los yacimientos paleontológicos y demás elementos de la gea que reúnan un interés especial por la singularidad o importancia de sus valores científicos, culturales o paisajísticos» (apart. 2.º). Como se puede observar, una de las características más importantes para que un espacio natural sea declarado así es su belleza, aunque, y a diferencia de la Ley 15/1975<sup>9</sup>, también pueden primar en su declaración valores científicos o culturales.

Por su parte, los Paisajes Protegidos son definidos como «aquellos lugares concretos del medio natural que, por sus valores estéticos y culturales, sean merecedores de una protección especial» (art. 17 Ley 4/1989). También priman aquí los criterios estéticos y los culturales para la declaración de un espacio natural como Paisaje Protegido.

Nada dice la Ley 4/1989 de si existen o no limitaciones al ejercicio de actividades en el interior de las dos figuras protectoras, aunque se sobreentiende que sí las habrá cuando ello sea necesario para la protección de los valores que se quiera preservar. No se exige, por otro lado, para ninguna de las dos figuras la previa aprobación de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, aunque no cabe duda de que sería aconsejable.

---

<sup>9</sup> El artículo 4 Ley 15/1975 define los Parajes Naturales de Interés Nacional, que es a lo que equivale los Monumentos Naturales y los Paisajes protegidos de la Ley 4/1989, como «aquellos espacios, simples lugares o elementos naturales particularizados, todos ellos de ámbito reducido, que se declaren como tales por ley en atención a las excepcionales exigencias cualificadoras de sus concretos y singulares valores, y con la finalidad de atender a la conservación de su flora, fauna, constitución geomorfológica, especial belleza u otros componentes de muy destacado rango natural. El disfrute y visita de estos lugares y el aprovechamiento de sus producciones se llevará a cabo de forma compatible con la conservación de los valores que motivaron su creación».

### III. REGULACIÓN DE LAS ACTIVIDADES QUE SE PUEDEN DESARROLLAR DENTRO DE UN PARQUE NACIONAL: LOS PLANES DE ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES Y LOS PLANES RECTORES DE USO Y GESTIÓN

Hay dos maneras de ordenar las actividades que se pueden realizar dentro de un espacio natural protegido:

1. La forma *tradicional* que consiste en una *ordenación uniforme* del territorio tutelado, estableciendo listas de prohibiciones dentro de un reglamento que era aprobado por Orden Ministerial<sup>10</sup>. En este tipo de reglamentación, el territorio protegido se considera uniformemente, lo que quiere decir que las necesidades eran las mismas en toda la extensión del espacio a proteger y por tanto las prohibiciones debían ser iguales para todas las zonas; también se incluían dentro de estos reglamentos autorizaciones administrativas para realizar actividades, que en principio estaban prohibidas, que compensaban en cierta medida la rigidez de dichas limitaciones. Este sistema sería considerado excesivamente conservacionista y proteccionista.

2. El sistema de *planificación* a través de los *Planes de Ordenación de los Recursos Naturales* en general y los *Planes Rectores de Uso y Gestión* de cada espacio natural en concreto (que ante todo deben respetar las líneas establecidas por los Planes de Ordenación de cada zona), los cuales consisten en dividir, tanto un área determinada como un concreto territorio de un espacio natural, en distintas zonas con diferentes grados de protección según sean sus necesidades y prioridades. Este nuevo sistema ha sido introducido por la Ley 91/1978, de 28 de diciembre, de Parque Nacional de Doñana, ya que en el artículo 4 instituye la figura del Plan Rector, aunque posteriormente también la Ley 4/1989 recogería esta forma de regulación de las actividades dentro de un espacio natural (art. 19) y dedicaría, a su vez, todo el Título II a los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, amén de que a partir de Doñana todos los Parques Nacionales comenzarían a constituir sus respectivos Planes Rectores. Este sistema es considerado como el más idóneo para regular el tipo de actividades que se pueden realizar dentro de un espacio natural protegido porque distingue dentro del mismo distintas zonas, en las que el régimen de prohibiciones y de autorizaciones no será el mismo, pues la necesidad de proteger la naturaleza será diferente en cada una de ellas, ya no se considera todo el territorio de un modo uniforme como ocurría con el sistema tradicional.

La Ley 4/1989 de Conservación de los Espacios Naturales dedica el Título II al «*planeamiento de los recursos naturales*»<sup>11</sup> en donde se hace una regulación detalla-

<sup>10</sup> De este modo fueron aprobados los antiguos reglamentos de los Parques Nacionales de la Montaña de Covadonga (Real Orden de 26 de septiembre de 1918), de Ordesa (Real Orden de 26 de septiembre de 1918) y de la Caldera de Taburiente (Orden de 30 de octubre de 1957).

<sup>11</sup> La anterior Ley 15/1975 de Espacios Naturales ni prohíbe ni tampoco promueve la planificación del espacio protegido, como queda demostrado en el artículo 9.2 relativo a los planes de conservación,

da de lo que es un *Plan de Ordenación de los Recursos Naturales* que será aprobado por la Administración competente. Éste tiene como *objetivo* primordial la conservación y protección de los ecosistemas que integran un espacio natural, determinando las limitaciones que deben establecerse, señalando los distintos regímenes de protección que deben existir y fomentando el equilibrio entre las políticas de desarrollo y la protección medioambiental<sup>12</sup>. En cuanto al *contenido mínimo* que deben tener estos Planes de Ordenación, se hace una distinción entre las funciones de delimitación y definición del grado de conservación de los recursos naturales dentro del espacio natural [apartados a) y b) del art. 4.4 Ley 4/1989<sup>13</sup>], de establecimiento de limitaciones al ejercicio de actividades dentro del mismo según las distintas zonas de protección en que se divida [aparts. c) y d) del art. 4.4<sup>14</sup>], de regulación de las actividades públicas o

---

fomento, mejora y disfrute, que dan la impresión, por su denominación, de referirse a las actividades administrativas sobre el espacio o a ciertos aspectos de las actividades generales, y en el artículo 6 en donde se concibe la zonificación de un espacio natural como una sucesión de distintas declaraciones protectoras. Sólo el artículo 6.2 se refiere a la figura del Plan Director, donde habrían de fijarse «las actuaciones y medidas necesarias para salvaguardar las características y valores que motivaron su creación, facilitar el acceso para su uso, disfrute, contemplación y aprovechamiento ordenado de sus producciones e impedir los actos que directa o indirectamente puedan producir su destrucción, deterioro o desfiguración».

<sup>12</sup> El artículo 3 recoge los objetivos de los Planes de Ordenación:

a) Definir y señalar el estado de conservación de los recursos y ecosistemas en el ámbito territorial de que se trate. Este objetivo tiene un claro signo proteccionista porque definiendo el estado de conservación del medio ambiente se puede saber luego cuáles serán sus necesidades a efectos de lucha contra el deterioro del medio natural.

b) Determinar las limitaciones que deban establecerse a la vista del estado de conservación. Como consecuencia del apartado a), las limitaciones que se deberán imponer serán distintas según las distintas zonas de protección previamente señaladas.

c) Señalar los regímenes de protección que procedan. Aquí se evidencia el sistema de zonificación que existe dentro de un espacio natural protegido en cuanto a las distintas formas de protección que parecen imperar en cada una de ellas.

d) Promover la aplicación de medidas de conservación, restauración y mejora de los recursos naturales que lo precisen. Tiene también claramente un sentido proteccionista del medio ambiente.

e) Formular los criterios orientadores de las políticas sectoriales y ordenadores de las actividades económicas y sociales, públicas y privadas, para que sean compatibles con las exigencias señaladas. Aquí ya se encuentra una preocupación por intentar que no se acaben las actividades económicas y sociales que se desarrollaban dentro de los espacios naturales antes de su declaración, es decir se debe intentar que haya un equilibrio entre la protección medio ambiental y el desarrollo de la zona, todo ello respetando los anteriores señalados más arriba; también estos Planes deben servir de orientación a la hora de elaborar el resto de políticas sectoriales que puedan tocar aspectos recogidos dentro de los mismos, ante todo se deben respetar los dictados de éstos.

<sup>13</sup> El artículo 4.4, apartado a), establece como contenido de todo Plan de Ordenación la «delimitación del ámbito territorial objeto de ordenación y descripción e interpretación de sus características físicas y biológicas», y el apartado b) la «definición del estado de conservación de los recursos naturales, los ecosistemas y los paisajes que integran el ámbito territorial en cuestión, formulando un diagnóstico del mismo y una previsión de su evolución futura»; en razón a esa definición y diagnóstico puede hacerse preciso el establecimiento de un régimen de protección preventiva al que alude el artículo 24 Ley 4/1989.

<sup>14</sup> En el apartado c) del artículo 4.4 se establece como contenido de un Plan de Ordenación la «determinación de las limitaciones generales y específicas que, respecto de los usos y actividades hayan

privadas que deben ser sometidas al régimen de evaluación de impacto ambiental [apart. 2) del art. 4.4<sup>15</sup>] y por último, de orientación de la elaboración y ejecución de las políticas sectoriales que recaigan sobre el territorio implicado en un espacio natural protegido [apart. f) del art. 4.4<sup>16</sup>].

En el proceso de elaboración del Plan de Ordenación destaca la intención de dar audiencia a los interesados que pueden aportar así sus puntos de vista sobre las necesidades y prioridades que se tengan en la zona en la que se deba aplicar el Plan (art. 6 Ley 4/1989). Durante su tramitación no se podrán realizar actos que pongan en peligro de tal modo la conservación del medio ambiente que luego hagan imposible la aplicación del Plan correspondiente, ni tampoco se podrán otorgar autorizaciones ni licencias que impliquen transformaciones de la realidad física a no ser que se cuente con la oportuna autorización administrativa (art. 7 Ley 4/1989). Por último, estos Planes de Ordenación servirán de orientación para otros tipos de instrumentos de ordenación territorial que se realicen y que ante todo deben respetarlos y ejecutarlos (art. 5.2 Ley 4/1989). La competencia para dictar estos Planes la tiene tanto el Gobierno central como las Comunidades Autónomas que deberán respetar las Directrices para la Ordenación de los Recursos Naturales que dicte éste (art. 8.1 Ley 4/1989).

Además de estos Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, para cada espacio natural protegido (el que así lo requiera) se aprueba un *Plan Rector de Uso y Gestión* que fijará las normas generales de uso y gestión del mismo (art. 19 Ley 4/1989). Como sería imposible hablar aquí de todos los que en el momento actual existen se estudiará sólo el relativo al Parque Nacional de Doñana, aprobado por Real Decreto 1772/1991, de 16 de diciembre, dada la importancia que al respecto tiene el mismo porque como se sabe, será la Ley 91/1978, de 28 de diciembre, que declara constituido el Parque Nacional de Doñana la que introduce el Plan Rector como instrumento necesario para regular las actividades que se pueden realizar dentro de un Parque Nacional, y luego el resto de Parques Nacionales, tanto los de nueva creación como los que ya lo habían sido anteriormente, pasarán a usar esta misma fórmula.

Aunque cada Plan Rector de un Parque Nacional es distinto en cuanto a su contenido, básicamente todos siguen un esquema general idéntico:

---

de establecerse en función de la conservación de los espacios y especies a proteger, con especificación de las distintas zonas en su caso», y en el apartado d) la «aplicación, en su caso, de alguno de los regímenes de protección establecidos en los títulos III y IV» (en éstos se recogen, por un lado, las distintas figuras de protección de un espacio natural, es decir los Parques, Reservas y Monumentos y Paisajes Protegidos, y por otro la forma de protección de la fauna y flora silvestres).

<sup>15</sup> El apartado e) del artículo 4.4 Ley 4/1989 establece como contenido de un Plan de Ordenación la «concreción de aquellas actividades, obras o instalaciones públicas o privadas a las que debe aplicárseles el régimen de evaluación previsto en el Real Decreto-legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental».

<sup>16</sup> El apartado f) del artículo 4.4 establece como contenido de un Plan de ordenación el «establecimiento de criterios de referencia orientadores en la formulación y ejecución de las diversas políticas sectoriales que inciden en el ámbito territorial a que se refiere el apartado 4.3.e)».

a) *Los objetivos de un Plan Rector*: Entre los mismos se encuentra la regulación de los usos y actividades que se van a desarrollar dentro del propio Parque Nacional, prohibiendo las incompatibles con los fines del mismo que no serán otros que, básicamente, la protección y conservación del medio ambiente [art. 2.1.a), b) y d) Ley 4/1989, anexo 1.1 dedicado a la 3 «finalidad y objetivos del Plan Rector» del citado Plan Rector del Parque Nacional de Doñana], y en la medida que se pueda, el desarrollo socioeconómico de las comunidades afectadas por un Parque Nacional [art. 2.1.c) y 4.3.d) Ley 4/1989, anexo 1 del Plan Rector de Doñana]. Así pues, existe una prohibición general de realización de aquellas actividades que alteren el carácter de un Parque Nacional que no es otro que la conservación, protección y restauración de los recursos naturales [anexo 1.4.4.1) del Plan Rector de Doñana<sup>17</sup>] y buena prueba de ello es que todos los objetivos de un Plan Rector se encaminan a la consecución de ello<sup>18</sup>.

b) *La zonificación*: La mayoría de limitaciones y autorizaciones que se establecen dentro de un Parque Nacional dependerán de la zona del mismo donde se pretendan implantar y por tanto, se entiende que la *zonificación* es una característica más de este tipo de instrumentos de planificación de un Parque, ya que no tiene la misma necesidad de protección todo el territorio del mismo. Cada Plan Rector puede establecer distintas zonas de protección, no hay una regla fija como no hay una única clase de Parques; en concreto, el Plan Rector del Parque Nacional de Doñana distingue cuatro zonas con el «fin de compatibilizar la preservación de los recursos del Parque con el uso y disfrute de los visitantes y la ordenación de las actividades y aprovechamientos tradicionales» (anexo 1.2): La *zona de uso especial* que es la destinada a las instalaciones necesarias para la gestión del Parque y aquellas de propiedad privada y pública ya existentes, la *zona de uso moderado* dirigida al uso público con actividades interpretativas y en donde se podrán ubicar instalaciones no de fábrica y de pequeño volumen destinadas a estos fines, la *zona de uso restringido* que es la ubicada en la proximidad de centros de uso público en donde se permite el libre tránsito a pie y en donde sus límites deben de ser señalizados y por último la *zona de reserva* que es la parte del Parque no incluida en ninguna de las anteriores, ajena al uso público y reservado su acceso sólo al personal gestor, investigador y a los propietarios de fincas que allí se encuentren o a otros que tengan autorización. El grado de protección será mucho mayor en las zonas destinadas a reserva en donde las limitaciones a los usos serán mayores debido a la especial fragilidad de los recursos naturales que allí se encuentran, que en otras zonas como en las de uso moderado

<sup>17</sup> El apartado 1) dice que «se prohíbe toda actividad que resulte o pueda resultar nociva para la flora, fauna y demás recursos naturales o culturales del Parque Nacional».

<sup>18</sup> Entre los objetivos del Plan Rector del Parque Nacional de Doñana se encuentran «la identificación de las actuaciones y el desarrollo de los instrumentos precisos para asegurar el mantenimiento y la restauración de los recursos del Parque», «configurar y desarrollar las líneas básicas del sistema de Uso Público» y «regular los usos y actividades del Parque, eliminando los incompatibles con el fin del mismo».

o de uso restringido en las que ya se permite por lo pronto el acceso de visitantes y por lo tanto se podrán realizar una serie de actividades destinadas a su entretenimiento y diversión.

c) *La gestión de los recursos naturales*: En principio los usos permitidos dentro de un Parque Nacional son los que no causen ningún tipo de perjuicio para la protección medio ambiental que es el objetivo primordial del mismo, por tanto, sí están permitidas todas las actividades tradicionales, no incompatibles con éste, que ya se venían realizando antes de la constitución del Parque, como las agrícolas, ganaderas y forestales (anexo 1.3.1.4 relativo a los aprovechamientos del Plan Rector del Parque Nacional de Doñana, en el que se permite el carboneo, la apicultura, el coquineo, la recogida de piñas, la pesca en el Brazo de la Torre y la ganadería extensiva). En el interior del Parque suele estar prohibida tanto la caza como la pesca, por ser incompatible con la protección del medio ambiente, aunque se tiende a establecer un régimen de autorizaciones en supuestos especiales como pudiera ser el control de la población de ciertas especies animales (anexo 1.3.3 del Plan Rector del Parque de Doñana que indica la posibilidad de «controlar la densidad de las especies sobreabundantes que puedan interferir con la estabilidad de los ecosistemas» o de «eliminar las poblaciones de especies exóticas»). En general lo que se intenta o pretende conseguir, es que en el interior del Parque Nacional en cuestión se haga un uso ordenado de las actividades tradicionales y se fomente el crecimiento de las especies, tanto de la flora como de la fauna, autóctonas de la zona, evitando en la medida de lo posible la introducción de otras especies distintas que pudieran alterar el equilibrio de los ecosistemas allí presentes (en el citado Plan Rector del Parque Nacional de Doñana se insiste en la prioridad que se tiene de controlar las plagas que pudieran afectar a la flora y fauna del lugar y la necesidad de promover el aumento de las especies autóctonas). A este mismo fin de no perturbar la quietud y la paz de la que se disfruta en el interior de un Parque van destinadas todas las prohibiciones relativas a nuevas construcciones, al vertido de sustancias tóxicas, el uso público fuera de los lugares señalizados para ello de todas aquellas actividades (hacer fuego, sobrevolar el Parque, bañarse en sus aguas, hacer acampada libre, extracciones arqueológicas, etc.) que pongan en peligro o en grave riesgo de deterioro el medio natural que con la figura del Parque Nacional se pretende proteger.

#### IV. LA INFLUENCIA DE LOS PARQUES NACIONALES EN EL DESARROLLO SOCIOECONÓMICO DE LA ZONA AFECTADA POR LOS MISMOS

Un espacio natural protegido debe cumplir dos objetivos que necesariamente deben compenetrarse, a saber, la protección y conservación de los recursos naturales que lo integran y la contribución al desarrollo socioeconómico de la zona donde se encuentre que se traduce en la posibilidad de que existan aprovechamientos de los mismos. En la Ley 4/1989 de Conservación de los Espacios Natu-

rales se contempla esta doble finalidad que debe cumplir todo espacio protegido, como se puede ver en su exposición de motivos y en los artículos 2.1.c), 2.3, 4.3.e), 9.2 y 18.2 (en todos ellos se habla de la necesidad de que haya un aprovechamiento ordenado de los recursos naturales compatible con la protección medioambiental<sup>19</sup>). También resulta interesante destacar el papel jugado en este tema por el Congreso de Parques Nacionales de Bali, acaecido en octubre de 1982, convocado por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), del que se pueden extraer una serie de medidas encuadradas en el Plan de Acción de Bali; de entre ellas destacan las siguientes:

1. Todo espacio natural protegido, incluso el grupo de reservas de preservación más estricta, satisfacen necesidades socioeconómicas a través de la investigación científica, la evaluación de las alteraciones naturales, la conservación de los recursos genéticos, de las especies o la protección de procesos ecológicos, tales como el ciclo del agua o del carbono, la formación del suelo o la evolución de plantas y animales.

2. Se debe tender a unir estrechamente la protección de la naturaleza con las demandas socioeconómicas, ya que esto constituye un paso positivo para garantizar el apoyo popular preciso para las actividades conservacionistas.

3. Las áreas protegidas deben seleccionarse y gestionarse de tal forma que estén integradas en un esquema integral de desarrollo económico y social, no como isla de antidesarrollo, sino como elementos críticos de un conjunto regional considerado armónicamente<sup>20</sup>.

4. Las áreas protegidas pueden servir a la población actual y salvaguardar, al mismo tiempo, el bienestar de las generaciones futuras.

Con ello se quiere decir que la gestión de los Parques Nacionales debe integrarse en su entorno y para ello es necesario que se den unas condiciones determinadas, recogidas por el Simposio para Técnicos Responsables de Áreas Protegidas, celebrado bajo los auspicios del Consejo de Europa en Tesalónica, en abril de 1978: La mentalización, de los habitantes de las zonas donde se encuentre un Parque, de que éste tiene una serie de valores económicos y que por tanto va a beneficiarles también a ellos; la introducción de nuevos métodos de planificación

<sup>19</sup> Especialmente interesante resulta el artículo 18.2 en el que «con el fin de contribuir al mantenimiento de los espacios naturales protegidos, y compensar socioeconómicamente a las poblaciones afectadas, en sus disposiciones reguladoras podrán establecerse Áreas de Influencia Socioeconómica, con especificación del régimen económico y compensación adecuada al tipo de limitaciones». Se prevé ya en este artículo la necesidad de que en los alrededores de todo espacio protegido se establezcan unas zonas en las que se permita realizar a las poblaciones afectadas una serie de actividades que no se pueden hacer dentro y que les va a ayudar a sobrellevar el peso de las limitaciones que deben de soportar por encontrarse de la noche a la mañana con la creación de un espacio natural protegido en su zona habitual de explotación.

<sup>20</sup> GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, J. M.: «Parques Nacionales y perspectivas de desarrollo económico», en *Los Parques Nacionales. Aspectos jurídicos y administrativos*, op. cit., p. 81.

económica que acojan el concepto de ecosistema y las interrelaciones entre las formas en que éstos funcionan y el desarrollo de las actividades económicas locales; el reconocimiento por los pueblos y por las autoridades que los dirigen de la meta que existe de conservación y del valor científico de las áreas protegidas y no sólo de su posible valor económico a corto plazo; la participación efectiva de los gestores de las áreas protegidas en la planificación del desarrollo local, participación que en todo caso dependerá del tipo de área de que se trate y que puede adoptar diversas maneras (puede haber colaboración en la toma de decisiones, en el proceso de consulta antes de las mismas, formar parte de los órganos gestores, o ser una combinación de todas ellas).

Como ha quedado ya bien claro, los espacios naturales protegidos, y entre ellos los Parques Nacionales que es la figura que ahora nos ocupa, representan, o deben hacerlo, una fuente necesaria de desarrollo socioeconómico para su entorno<sup>21</sup>, y esto tiene su importancia porque generalmente suelen establecerse en zonas deprimidas, económicamente hablando. Como las evidentes limitaciones que se deben introducir dentro de un Parque Nacional implican graves perjuicios para sus habitantes, no para los visitantes que vienen los fines de semana tan sólo, deben darse una serie de compensaciones para que a éstos les resulte conveniente, a pesar de todo, quedarse donde han vivido toda su vida; a este objetivo estaría encauzada una política de desarrollo para la zona<sup>22</sup> que debería tender a:

1. Impulsar el desarrollo económico en toda su extensión, más allá de un crecimiento cuantitativo a corto plazo, teniendo en cuenta la conservación del medio a través de un aprovechamiento integrado, equilibrado y permanente de los recursos optando claramente por un modelo determinado de desarrollo.

2. Procurar que cualquier incremento de renta mejore las condiciones de vida de los vecinos de la zona; debe intentarse que los vecinos sean quienes puedan llevar adelante una parte sustancial de las iniciativas, evitando que se creen polos de desarrollo que mantengan al margen a la población local.

3. Establecer criterios compensatorios<sup>23</sup> de manera tal que los vecinos más afectados por las restricciones de uso derivadas de la existencia del Parque sean, a la vez, los más beneficiados. Se debe de hablar de medidas compensatorias y no de indemnizaciones porque éstas sólo cabrían en los supuestos de ablación total de los derechos que los habitantes de la zona tuvieran dentro de un espacio protegido, es decir, cuando se produjese una imposibilidad total de su ejercicio. En el resto de los

---

<sup>21</sup> RODRÍGUEZ MARTÍN, FR.: «Situación actual de la red de Parques Nacionales», en *Los Parques Nacionales. Aspectos jurídicos y administrativos*, op. cit., pp. 30 y ss.

<sup>22</sup> ALBA, J, Y LAGO ALBA, J. A.: «El desarrollo de los espacios naturales: Consideraciones en torno al Parque Nacional de la Montaña de Covadonga». *ABACO*, núm. 2, 1993, p. 72.

<sup>23</sup> CAMPILLO I BESSES, X.: «Conservación, ocio y desarrollo en los Parques Naturales: Tres modelos europeos (Alemania, Francia y España)», *Rev. de Estudios Europeos*, núm. 6, 1993, p. 36. Este autor reconoce que una buena medida de compensación a las limitaciones que sufren los propietarios dentro de los espacios naturales protegidos sería el turismo, pero controlado, que les proporcionaría grandes beneficios.

casos, la mayoría, en que lo que hay son limitaciones a tales ejercicios, sólo se producen compensaciones a favor de aquellos sujetos afectados por las mismas.

4. Considerar la necesidad de instaurar actividades económicas con verdadero sentido, cuyos ingresos futuros permitan mantener su actividad sin la asistencia permanente de las administraciones públicas y evitando incentivar iniciativas no necesarias para la zona.

5. Tener en cuenta la interdependencia existente con el área circundante; por ello resulta importante favorecer la adecuada complementariedad de las iniciativas pero sin reforzar esa dependencia.

6. Aprovechar los aspectos positivos que se deriven de los modelos elaborados para otros Parques Nacionales, y promover el diseño de actuaciones conjuntas entre los mismos.

7. Romper con el actual modelo de crecimiento anárquico del sector servicios en la zona e implicar a los grupos sociales residentes en el modelo de desarrollo propuesto.

8. Considerar los recursos naturales de la zona no sólo como elementos de especial interés ecológico, sino como bienes económicos, lo que debe redundar en el cuidado con que se ejerciten ciertas actuaciones que deben tender a valorar el deterioro del medio como una pérdida real de la riqueza del área.

Esta tendencia de elaborar y llevar a la práctica una política de desarrollo socioeconómico para la zona en donde se establezca un Parque Nacional es contemplada por la mayoría de las leyes de Espacios Naturales que han sido redactadas por las Comunidades Autónomas, a saber, entre otras, el artículo 36 de la Ley 16/1994, de 30 de junio, de conservación de la naturaleza del País Vasco; el artículo 17.f) de la Ley 12/1985, de 13 de junio, de espacios naturales de Cataluña, el artículo 13.2 de la Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos y se establecen medidas adicionales para su protección de la Comunidad Autónoma andaluza; el artículo 29 de la Ley 12/1994, de 19 de diciembre, de espacios naturales de Castilla y León (en todos estos artículos se insiste en la necesidad de establecer medidas de incentivación a las poblaciones afectadas por espacios naturales protegidos<sup>24</sup>).

---

<sup>24</sup> El artículo 36 de la Ley vasca de conservación de la naturaleza dice que «las Administraciones Públicas establecerán, dentro de sus disponibilidades presupuestarias, programas para el desarrollo socioeconómico de las poblaciones integradas en el ámbito territorial del espacio protegido y de su zona periférica de protección, previendo las ayudas económicas e incentivos que fueren necesarios».

El artículo 17.f) de la Ley catalana de espacios naturales dice que el Plan de Espacios de Interés Natural contendrá «la definición de los beneficios técnicos y financieros para la población de la zona y sus actividades».

El artículo 13.2 de la Ley andaluza de espacios naturales protegidos vuelve a insistir en que el Consejo de Gobierno «establecerá ayudas técnicas y financieras para el ámbito territorial de los parques naturales y de su área de influencia».

El artículo 19 de la Ley canaria de espacios naturales establece que deben crearse unas áreas de influencia socioeconómica alrededor de los espacios naturales protegidos con el fin de compensar socioeconómicamente a las poblaciones afectadas por éstos.

Por lo tanto, se puede concluir que todo espacio natural protegido debe ser un foco de desarrollo socioeconómico para la zona donde se encuentre<sup>25</sup> y no ser sólo un medio para proteger la flora y fauna olvidándose de las poblaciones que ineludiblemente van a verse afectadas por su constitución.

## V. CONCLUSIONES

1. Un espacio natural protegido debe de ser instituido como tal no sólo por sus cualidades estéticas, sino también por la evidente necesidad que haya de preservar y conservar los recursos naturales que en él haya, debido a su situación de especial fragilidad y de posible peligro de deterioro e incluso de desaparición total.

2. La Ley 4/1989 de Conservación de los Espacios Naturales recoge una serie de figuras de protección entre las que no se encuentran los Parques Naturales, como sí ocurría en la Ley 15/1975 de Espacios Naturales, pero que sin embargo se puede deducir la posibilidad de su existencia y creación por su inclusión en el concepto general de Parques a que se alude en esta Ley, cabe la posibilidad de declarar un espacio natural tanto como un Parque Nacional. Un claro error que se puede apreciar en esta Ley 4/1989 es que en ella se regulan muy someramente tanto los Monumentos Naturales como los Paisajes Protegidos, lo que puede inducir a arbitrariedades en su aplicación.

3. Los Planes Rectores de Uso y Gestión son el medio empleado para regular las actividades que se pueden ejercitar dentro de un espacio protegido y aunque son distintos según cuál sea el espacio en cuestión, todos siguen un esquema similar, a saber, objetivos, zonificación y regulación de las actividades junto a los métodos de gestión de los recursos naturales. Dentro de éstos se tiende a mantener y a fomentar el ejercicio de las actividades consideradas tradicionales que no sean incompatibles con el objetivo primordial que todo espacio natural debe cumplir que es el de la conservación y protección del medio ambiente, esto es las que se vienen realizando por los habitantes de la zona desde tiempo inmemorial, pero en cambio se pretende eliminar paulatinamente aquéllas que sean de nueva creación.

4. Los Parques Nacionales, como figura específica de protección de espacios naturales, no deben ser gestionados como islas en relación al resto de su entorno, sino que sería mejor que estuviesen integrados en la comarca donde se incardinan colaborando y siendo foco importante y vital de su desarrollo socioeconómico. Esta finalidad que deben cumplir es un modo de compensar las limitaciones a las que se ven sometidas las poblaciones afectadas por la creación de un Parque

---

Por último, en los artículos 41 y 42 de la Ley de Castilla y León de espacios naturales se alude a la importancia de las áreas de influencia socioeconómica y a la necesidad de establecer ayudas técnicas y financieras en dichas áreas.

<sup>25</sup> CARDELUS, B.: «La responsabilidad civil en materia ambiental. Sentencia relativa a la central térmica de Soto de Ribera», *DA*, núm. 190, extraord. 1981, p. 645; VIZCAÍNO CALDERÓN, M.: «Actividades autorizadas en los Parques Nacionales», *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 9, 1981, p. 188.

Nacional, pues lo que no se debe pretender es que éstas se alejen de estos espacios que durante generaciones han sido su hogar y a los que han cuidado porque de ellos dependía su subsistencia.

5. Por último, existe una indudable necesidad de articular iniciativas de desarrollo para conseguir que la población afectada por la declaración de un Parque Nacional en su lugar de residencia obtenga niveles de renta y calidad de vida superiores a los actuales.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALBA, J Y LAGO ALBA, J. A.: «El desarrollo de los espacios naturales: Consideraciones en torno al Parque Nacional de la Montaña de Covadonga», *ABACO*, núm. 2 (1993).
- CAMPILLO I BESSES, X.: «Conservación, ocio y desarrollo en los Parques Naturales: tres modelos europeos (Alemania, Francia y España)», *Revista de Estudios Europeos*, núm. 6 (1993).
- CARDELUS, B.: «La responsabilidad civil en materia ambiental. Sentencia relativa a la central térmica de Soto de Ribera», *DA*, núm. 190, extraord. (1981).
- GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, J. M.: «Parques Nacionales y perspectivas de desarrollo económico», en *Los Parques Nacionales. Aspectos jurídicos y administrativos*, Publicaciones del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid (1988).
- MACHADO CARRILLO, A.: «El Parque Nacional, una figura de protección», en *Los Parques Nacionales. Aspectos jurídicos y administrativos*, Publicaciones del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid (1988).
- PALUZIE I MIR, LL.: *Los espacios naturales protegibles, su conservación, regulación legal e incidencia en la ordenación del territorio*, Ediciones de la UPC, Barcelona (1990).
- RODRÍGUEZ MARTÍN, FR.: «Situación actual de la red de Parques Nacionales», en *Los Parques Nacionales. Aspectos jurídicos y administrativos*, Publicaciones del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid (1988).
- VIZCAÍNO CALDERÓN, M.: «Actividades autorizadas en los Parques Nacionales», *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 9 (1981).