

Parques Nacionales: crónica bibliográfica de su régimen jurídico

Pilar INIESTA GALA*

La protección de los espacios naturales está determinada por la Ley de conservación de los espacios naturales, la flora y la fauna (Ley 4/1989, de 27 de marzo), que se dictó en cumplimiento del mandato constitucional dirigido a los poderes públicos de proteger la naturaleza. Precisamente de ella hacen parte aquellas áreas del territorio nacional (insular y peninsular), cuya riqueza de valores naturales merezcan su conservación. La delimitación de dichas áreas es lo que viene a denominarse espacios naturales protegidos, sometidos a un régimen jurídico especial.

Para que un espacio natural obtenga protección jurídica, deberá contener elementos y sistemas naturales de especial interés o valores naturales sobresalientes. En función de ellos, será comprendido en alguna de las cuatro siguientes figuras de protección clasificadas y definidas por la Ley 4/1989, a saber: Parques, Reservas naturales, Monumentos naturales y Paisajes protegidos.

Esta norma posibilita a las Comunidades Autónomas a declarar y establecer cualquier otra figura de protección, dentro de su ámbito territorial. Precisamente, ha sido en materia de Espacios naturales protegidos donde las Autonomías han desplegado mayor actividad legislativa en el marco del medio ambiente (CANOSO USERA).

La figura genérica de los Parques, es definida legalmente como área natural, poco transformada por la explotación u ocupación humana, con posesión de unos valores ecológicos, estéticos, científicos y educativos, cuya conservación merece una atención preferente, en razón de la belleza de sus paisajes, la representatividad de sus ecosistemas o la singularidad de sus formaciones ge-

* IUCA. Universidad Complutense de Madrid.

omorfológicas. De esta definición surge la de Parque Nacional, que si bien a efectos de grado de protección no existe ninguna diferencia, respecto a su declaración (por Ley de las Cortes Generales) y su forma de gestión (conjunta entre la Administración General del Estado y la Comunidad o Comunidades Autónomas en cuyo territorio se encuentren situados) sí presentan distinción. Define la norma en su artículo 22, apartado 1: «Son Parques Nacionales aquellos espacios naturales de alto valor ecológico y cultural, que siendo susceptibles de ser declarados como parques, se declare su conservación de interés general de la Nación. Este interés se apreciará en razón de que el espacio sea representativo del patrimonio natural y de que incluya alguno de los principales sistemas naturales españoles que se dictan en el anexo de la presente Ley».

Al respecto existe alguna bibliografía específica en la materia que destacar, aunque con frecuencia habrá que acudir a referencias que se ocupen del régimen de los espacios naturales en general, por tratarse de una parte de ellos, y por tanto, tener un régimen común en muchos aspectos. En cuanto a las demás figuras de protección, esto es, los Paisajes protegidos, Monumentos y las Reservas naturales, no se verifica mayor dificultad en su régimen de protección, pues este viene claramente determinado en la Ley, y a ella ha de ceñirse. Supongo que a ese motivo obedece la escasez de artículos y textos bibliográficos que abarcan, de forma específica, dichas figuras de protección, excepto por algún comentario a la actividad jurisprudencial (AGUDO GONZÁLEZ, respecto a la Reserva de las Marismas de Santoña), o al análisis de su definición en los textos generales de los espacios naturales protegidos.

Centrándonos en la figura de Parque Nacional, por su antigüedad, singularidad y complejidad de su régimen protector, hay que decir que ha sufrido un proceso evolutivo. En efecto, se trata de la más antigua figura jurídica de protección de un espacio natural. Esta idea de conservación fue puesta en práctica por primera vez por Estados Unidos de América allá por el año de 1872, con la creación del Parque Nacional de Yellowstone, seguido por Canadá y otros países del continente africano y de Oceanía, a finales del siglo XIX. En Europa, países como Rusia, Suiza y España fueron pioneros estableciendo algunos Parques Nacionales.

En 1916, la primera Ley española de Parques Nacionales —sancionada por el Rey Alfonso XIII— marcó el inicio de un proceso que culminaría en los doce espacios que a día de hoy conforman la Red de Parques Nacionales de nuestro país, y con la creación de otras figuras de protección (JOAQUÓN FERNÁNDEZ y ROSA PRADAS RAGEL, tratan con amplitud y gran interés la historia de cada uno de los Parques Nacionales y de sus avatares legislativos y administrativos, en una colección editada por el Organismo Autónomo Parques Nacionales).

En aquel entonces, la protección jurídica de la naturaleza, tenía una concepción estática (LÓPEZ RAMÓN) que continuó presente hasta la promulgación

de la actual Ley de conservación de los espacios naturales, en la cual se incorporaron conceptos socio-económicos y de desarrollo sostenible. Durante la vigencia de la Ley de 1916, vieron la luz gran parte de los Parques Nacionales españoles (*Montaña de Covadonga* —hoy Picos de Europa—, *Ordesa* —hoy Ordesa y Monte Perdido—, *Teide*, *Caldera de Taburiente* y *Aigüestortes y Lago de San Mauricio*), si bien su régimen jurídico se ha ido adaptando a la evolución legislativa.

Esta Ley de Parques Nacionales fue formalmente derogada por la Ley de Montes de 1957, que vino a recoger todo el régimen jurídico de estos espacios en su Título V, si bien manteniendo sustancialmente el contenido de la primera. Por ello, y a pesar de tratarse de una Ley que regula las industrias forestales, para el estudio de los Parques Nacionales también habrá que recurrir a las referencias bibliográficas sobre montes (ÁLVAREZ PUGA, DE VICENTE DOMINGO y MASA ORTÍZ), máxime si consideramos que los montes son uno de los recursos naturales más necesarios y frágiles de nuestra sociedad.

Bajo el régimen de la Ley de Montes de 1957 se declararon los Parques Nacionales de Doñana, Tablas de Daimiel y Timanfaya, este último justo antes de la aparición de una nueva Ley de 1975 que regiría los espacios naturales protegidos. La declaración de los dos primeros, supuso un avance considerable en la figura de los Parques Nacionales.

En el ámbito internacional una serie de declaraciones, principios y convenios pusieron en evidencia la necesidad de proteger la naturaleza, y de este modo se daría inicio a la protección del patrimonio natural a escala global (JUSTE RUIZ). Por ejemplo, la Convención de Ramsar de 1971, busca proteger los humedales de importancia internacional, como ecosistemas de gran valor económico, cultural, científico y económico. Los Parques Nacionales de Doñana y Tablas de Daimiel, entre otros espacios naturales, fueron incorporados a la lista que dicho Convenio prevé, y por tanto sobre ellos recaen no sólo figuras de protección nacional, sino también internacionales. El Derecho Comunitario también habrá que tenerlo presente a la hora de proteger determinados espacios naturales considerados como hábitats naturales de diversas especies (PAREJO ALONSO y KRÄMER).

La Ley 15/1975 de Espacios Naturales Protegidos, provocó un proceso de renovación en los Parques Nacionales. Su objetivo principal se centraba en la protección de los espacios que, por su singularidad o interés de sus valores naturales, lo requirieran. Bajo su vigencia solamente se creó el Parque Nacional de Garajonay; sin embargo esta Ley trajo consigo la reclasificación de los Parques Nacionales que hasta entonces se habían declarado. Por tanto, en cuanto a su régimen jurídico y también, en algunos casos, respecto a la ampliación de sus límites y a la denominación, podría decirse que volvieron a

nacer. El proceso de reclasificación supuso la homologación con idéntico criterio legislativo de los Parques Nacionales.

Esta Ley desarrollada en un contexto político de transición se encontró con el traspaso de competencias a las Comunidades Autónomas en materia de conservación de la naturaleza. La distribución de competencias entre las mismas y el Estado, fue definida en la Constitución Española de 1978. Sin embargo, este régimen competencial no ha estado exento de conflictos, como se deduce de un exhaustivo análisis jurisprudencial, especialmente en materia de Parques Nacionales (CANALLS AMELLERS).

Con la puesta en marcha de las Comunidades Autónomas, son ellas las encargadas de crear y gestionar los espacios naturales protegidos, si bien la Ley 4/1989, le reservó al Estado, en exclusiva, la declaración y gestión de los Parques Nacionales. Esta Ley fue objeto de seis recursos de inconstitucionalidad y ocho conflictos de competencia por varias Comunidades Autónomas. Sobre todos ellos se pronunció el Tribunal Constitucional en una Sentencia de trascendencia para el Derecho ambiental español. Entre otros aspectos, la STC 102/1995, de 26 de junio, declaró inconstitucional la referida exclusividad del Estado en la gestión de los Parques Nacionales, otorgando participación en ella a las Comunidades Autónomas. La adaptación de la legislación a esta Sentencia, ha sido llevada a efecto por las Leyes 40/1997 y 41/1997, de modificación de la Ley 4/1989.

En la figura de Parque Nacional recaen diversos instrumentos de planificación, entre ellos se destacan los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, que por regla general, deberán preceder a la declaración del parque. Surge en este tema, una vez más, la disyuntiva de quién es el ente administrativo competente para llevar a cabo la elaboración y aprobación de éstos planes, puesto que la Ley nada dice con claridad a este respecto. Es entonces preciso acudir a los fallos -en ocasiones contradictorios- de los Tribunales para dirimir dicha cuestión (REVISTA DERECHO Y MEDIO AMBIENTE).

Respecto a la gestión de los Parques Nacionales que, como se ha mencionado, causó una verdadera guerra de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas, la normativa vigente la encarga a una Comisión Mixta de Gestión, integrada por representantes de la Administración general del Estado y de la Comunidad o Comunidades en cuyo territorio está situado el Parque.

Cada uno de los temas apuntados en este trabajo, así como el estudio del régimen legal que ha regido para la figura jurídica de protección de los Parques Nacionales, desde su creación en España, han sido abarcados por varios autores. Muchos de ellos lo han hecho dedicando algún capítulo contenido en Tratados y obras generalistas de Derecho ambiental (MARTÓN MATEO, HUERTA y HUERTA, DELGADO PIQUERAS), otros lo hacen de manera más concreta

desde la perspectiva del régimen general de los espacios naturales protegidos (LÓPEZ RAMÓN, PÉREZ SOLA, JIMÉNEZ JAÉN, GARCÍA URETA, SÁNCHEZ GAS-CÓN), y pocos se han dedicado en exclusiva a los Parques Nacionales (MUÑOZ MACHADO, MACHADO CARRILLO).

También han sido tratados de forma puntual algunos asuntos concretos de los Parques Nacionales, fundamentalmente en artículos para revistas u obras compartidas por varios autores (MARTÍN RETORTILLO, MARTÍNEZ DÍEZ DE REVENGA, MARTÍNEZ GARCÍA, AZQUETA OYARZÚN y PÉREZ PÉREZ).

En el ámbito internacional, como fuente o inspiración de nuestro Derecho, se encuentran algunas obras que he querido destacar incluyéndolas en esta crónica bibliográfica (SELLARS).

Sin duda alguna, sobre Parques Nacionales todavía hay mucho que escribir, si atendemos a que éstos, tal y como se manifiesta en el Plan Director de Parques Nacionales, *son expresión de lo mejor de la naturaleza española, y ensalzan emblemáticamente su función protectora y la vinculación del hombre con su conservación y disfrute*. Función protectora, que vendrá dada por la legislación y su futura evolución, incorporando quizás nuevos conceptos que seguramente hoy desconocemos.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUDO GONZÁLEZ, J. (2000). «Inconstitucionalidad y nulidad de leyes. Cuestiones competenciales, eficacia del Derecho comunitario y protección del medio ambiente. Comentario crítico a la Sentencia del Tribunal Constitucional 195/1998, de 1 de octubre. El asunto de las Marismas de Santoña», en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*. Junio. Año XXXIV. Núm. 178, págs. 87-114. Montecorvo, Madrid.
- ÁLVAREZ PUGA, E. (1962). *Legislación, comentarios y jurisprudencia sobre montes*. Colección Nereo, Barcelona.
- AMIGOS DE LA TIERRA. (1999). *Reservas de la biosfera*. Miraguano, S. A. Ediciones, Madrid.
- AZQUETA OYARZÚN, D. y PÉREZ PÉREZ, L. (1996). *Gestión de espacios naturales. La demanda de servicios recreativos*. McGraw-Hill, Madrid.
- BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO. (1996). *Colección Textos Legales. Espacios naturales protegidos*. B.O.E., Madrid.
- CANALLS AMELLERS, D. (1997). «La polémica jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de espacios naturales protegidos», en *RAP*, n.º 142. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- CABOSO USERA, R. (2000). *Constitución y medio ambiente*. Editan Ciudad Argentina y Dykinson, Buenos Aires y Madrid.
- CASTAÑEDA, S. (2001). «La gestión de los parques nacionales», en *Otrosí*, n.º 24, 3.ª época, págs. 40-42. Colegio de Abogados de Madrid, Madrid.

- COMISIÓN EUROPEA. DIRECCIÓN GENERAL XI. (1996). *Legislación comunitaria relativa al medio ambiente. Naturaleza*. Vol. 4. Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA (1999). *Legislación medioambiental de Andalucía. Gestión del medio natural*. Vol. II. Edita EGMASA, Sevilla.
- DARNACUTELLA I GARDELLA, M. (2000). *Recursos naturales y dominio público: el nuevo régimen del demanio natural*. Cedecs Editorial, Barcelona.
- DELGADO PIQUERAS, F. (1998). *Los espacios naturales protegidos*, en Lecciones de Derecho del Medio Ambiente. Lex Nova, Valladolid.
- DE VICENTE DOMINGO, R. (1995). *Espacios forestales*. Civitas, Madrid.
- ESTEVE PARDO, J. (coord.) (1996). *Derecho del medio ambiente y administración local*. Diputació de Barcelona y Civitas, Madrid.
- FERNÁNDEZ, J. y PRADAS, R. (1996). *Los parques nacionales españoles (una aproximación histórica)*. Colección Parques Nacionales. Organismo Autónomo Parques Nacionales, Madrid.
- FERNÁNDEZ, J. y PRADAS, R. (2000). *Historia de los parques nacionales españoles, la administración conservacionista (1896-2000)*. Tomo I. Serie Histórica. Organismo Autónomo Parques Nacionales, Madrid.
- FERNÁNDEZ, J. y PRADAS, R. (2000). *Historia de los parques nacionales españoles: Los Picos de Europa, Ordesa y Monte Perdido, Aigüestortes i Estany de Sant Maurici y Sierra Nevada*. Tomo II. Serie Histórica. Organismo Autónomo Parques Nacionales, Madrid.
- FERNÁNDEZ, J. y PRADAS, R. (2000). *Historia de los parques nacionales españoles: Teide, Caldera de Taburiente, Timanfaya y Garajonay*. Tomo III. Serie Histórica. Organismo Autónomo Parques Nacionales, Madrid.
- FERNÁNDEZ, J. y PRADAS, R. (2000). *Historia de los parques nacionales españoles: Doñana, Tablas de Daimiel, Cabrera y Cabañeros*. Tomo IV. Serie Histórica. Organismo Autónomo Parques Nacionales, Madrid.
- FLORÉZ DE QUIÑONES, C. (1997). «Espacios para la cogestión», en *Ecosistemas*, n.º 20/21, págs. 95-95. Asociación Española de Ecología Terrestre, Madrid.
- FUNDACIÓN PARA LA INVESTIGACIÓN Y EL DESARROLLO AMBIENTAL. (2000). *Red de parques nacionales de España*. FIDA, Madrid.
- GARCÍA URETA, A. (1999). *Espacios naturales protegidos. Cuestiones jurídicas en la Ley 4/1989, de 27 de marzo*. Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati.
- HAVA GARCÍA, E. (2000). *Protección jurídica de la fauna y flora*. Editorial Trotta, Madrid.
- HUERTA HUERTA, R. y HUERTA IZAR DE LA FUENTE, C. (2000). *Tratado de Derecho Ambiental*. Vol. II. Editorial Bosch, Barcelona.
- ISTITUTO DI STUDI SULLE REGIONI. (1998). *I parchi nazionali. Problemi giuridici e istituzionali*. Dott. A. Giuffrè Editore, Milano.
- JIMÉNEZ JAÉN, A. (2000). *El régimen jurídico de los espacios naturales protegidos*. McGraw-Hill, Madrid.
- JUSTE RUIZ, J. (1999). *Derecho internacional del medio ambiente*. McGraw-Hill, Madrid.

- LAVILLA RUBIRA, J. J. y MENÉNDEZ ARIAS, M. J. (Coords.) (1996). *Todo sobre el medio ambiente*. Editorial Praxis, Barcelona.
- LÓPEZ RAMÓN, F. (1980). *La conservación de la naturaleza: los espacios naturales protegidos*. Publicaciones del Real Colegio de España, Bolonia.
- LÓPEZ RAMÓN, F. (Dir.) (1995). *Régimen jurídico de los espacios naturales protegidos*. Editorial Kronos, Zaragoza.
- LOZANO CUTANDO, B. (2000). *Derecho ambiental administrativo*. Dykinson, Madrid.
- MACHADO CARRILLO, A. (Editor) (1988). *Los Parques Nacionales. Aspectos jurídicos y administrativos*. ICONA, Madrid.
- MARTÍN MATEO, R. (1997). *Tratado de Derecho Ambiental*. Vol. III. Editorial Trium, S. A., Madrid.
- MARTÍN RETORTILLO, L. (1975). «Aspectos administrativos de la creación y funcionamiento de los parques nacionales», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 6, págs. 343-364. Civitas, Madrid.
- MARTÍNEZ, C. (1999). «Gestión de parques nacionales, ¿a quién pertenece?», en *Ecosistemas*. Año VIII, n.º 4, págs. 12-17. Multimedia ambiental, Madrid.
- MARTÍNEZ DÍEZ DE REVENGA, J. A. (1996). «El régimen jurídico de los planes de ordenación de los recursos naturales», en *Revista de Derecho Ambiental*, n.º 16, págs. 9-34. Pedro Martínez Parra Editor, Murcia.
- MARTÍNEZ GARCÍA, G. (1999). «La influencia de los parques nacionales en el desarrollo socioeconómico de las zonas rurales», en *Revista de Derecho Ambiental*, n.º 23, págs. 79-107. Pedro Martínez Parra Editor, Murcia.
- MASA ORTIZ, M. (1964). *Legislación de montes*. Ediciones Nauta, Barcelona.
- MERINO, L. y MOSQUERA, P. (1998). *Parques nacionales de España*. Espasa Calpe, S. A., Madrid.
- MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE, DIRECCIÓN GENERAL DE CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA. (2000). *Legislación forestal y del medio natural*. Asociación y Colegio de Ingenieros de Montes, Madrid.
- MUÑOZ GOYANES, G. (1962). *Parques nacionales españoles*. Dirección General de Montes, Caza y Pesca Fluvial, Madrid.
- ORGANISMO AUTÓNOMO PARQUES NACIONALES. (1999). *Biodiversidad y parques nacionales*. Ministerio de Medio Ambiente, Madrid.
- ORGANISMO AUTÓNOMO PARQUES NACIONALES. (1999). *Plan director de la red de parques nacionales*. Ministerio de Medio Ambiente, Madrid.
- ORTEGA ÁLVAREZ, L. (Dir.) (1998). *Lecciones de Derecho del Medio Ambiente*. Lex Nova, Valladolid.
- ORTUÑO MEDINA, F. (1977). *La política de parques nacionales en España*. En *Parques*, vol. 2, n.º 1, págs. 12-14. Washington.
- PALUZÍE I MIR, L. (1990). *Los espacios naturales protegibles. Su protección, regulación legal e incidencia en la ordenación del territorio*. Universidad Politécnica de Catalunya, Barcelona.
- PAREJO ALFONSO, L., KRÄMER, L., y otros. (1996). *Derecho medioambiental de la Unión Europea*. McGraw-Hill, Madrid.
- PÉREZ MORENO, A. (1992). *Los espacios naturales protegidos*, en *Administración de Andalucía: revista andaluza de administración pública*. N.º 10, Abril-Mayo-Junio, págs. 11-26.

- PÉREZ SOLA, N. (1998). *Régimen jurídico de los espacios naturales*. U.N.E.D., Jaén.
- RAMÓN FERNÁNDEZ, T. (1975). «Parques Nacionales y protección de la naturaleza», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 5, págs. 215-223. Civitas, Madrid.
- REVISTA DERECHO Y MEDIO AMBIENTE. (2000). *Estrados. Competencia estatal para aprobar el plan de ordenación de un parque nacional. Monfragüe, y Plan de ordenación de Cabañeros: competencia autonómica*. Vol. 1, n.º 1, págs. 79-121. Exlibris Ediciones, Madrid.
- SÁNCHEZ BLANCO, A. (1998). *Espacios naturales. Legislación administrativa de Andalucía*. Comares, Granada.
- SÁNCHEZ GASCÓN, A. (1996). *Espacios naturales protegidos, flora y fauna*. Exlibris Ediciones, S. L., Madrid.
- SELLARS, R. W. (1997). *Preserving nature in the national parks. A history*. Yale University Press, Michigan.
- VIZCAÍNO SÁNCHEZ-RODRIGO, P. (1996). *Introducción al Derecho del medio ambiente*. CTO Medicina, Madrid.
- VOZMEDIANO Y GÓMEZ FEU, J. (1998). *Hacia una estrategia para la biodiversidad*. Instituto de ecología y mercado, Madrid.
- VOZMEDIANO Y GÓMEZ FEU, J. (2000). *Legislación sobre Doñana*. Organismo Autónomo Parques Nacionales, Madrid.