

Parques Nacionales: razones para una ley

Basilio Rada Martínez

Director del OAPN

Por extraño que resulte, uno de los problemas todavía sin resolver en nuestro sistema de parques nacionales, acaso el más importante, que viene arrastrándose desde que el Estado se organiza territorialmente en Comunidades Autónomas, lo constituye precisamente la falta de un modelo en el que todas las administraciones puedan desarrollar las competencias que constitucionalmente les corresponden, de tal manera que de su trabajo se alcancen los objetivos de cada uno de los parques nacionales y los de la Red que forman.

La explicación a esta carencia es fácil de argumentar si se repasan, aunque sea forma somera, las dos sentencias que sobre esta materia ha dictado el Tribunal Constitucional (102/1995 y 194/2004) y las dos leyes (41/1997 y 5/2007) promulgadas para dar cumplimiento a las mismas.

Conviene comenzar señalando que el Estado de la transición mostró siempre una tendencia, casi obsesiva, por mantener sus competencias en la gestión de los parques nacionales y ello a pesar de que el constituyente del 98, a diferencia de la salvaguarda del patrimonio histórico artístico y cultural, no hizo reserva especial de atribución al Estado de competencias específicas relacionadas con parques nacionales por lo que la ley sobre esta materia debía encuadrarse en las competencias estatales de legislación básica en materia de medio ambiente (art. 149.1.23ª).

Así, la ley 4/1989, promulgada ya después de la creación de las CCAA, atribuyó en exclusiva la declaración de estos espacios y su gestión al Estado, como venía ocurriendo desde la creación de los primeros parques nacionales en 1918. Posiblemente se entendió entonces, que el hecho de que la conservación de un parque nacional se declarase de Interés General del Estado y que estos espacios fueran acompañados del epíteto “nacional”, constituían en sí motivos suficientes para encuadrar la gestión dentro de la legislación básica en materia de medio ambiente.

Ello motivó el primer desencuentro con las CCAA y algunas de ellas recurrieron la ley. El Tribunal Constitucional se pronunció entonces por primera vez sobre esta materia. Básicamente, el alto tribunal tuvo que dirimir sobre la posibilidad de que la Administración General del Estado estuviera o no presente en los parques nacionales. Su sentencia fue entonces clara, pero a la vez poco precisa. En efecto, el Constitucional apreció en los parques nacionales algunas características que los alejaban del genérico de los espacios naturales protegidos, conformando sobre la base de esta especificidad una categoría singular con un modelo gestión y organización distinto del general (de competencia autonómica) en el que podría intervenir el Estado.

Estamos hablando de acuerdo con el Constitucional de “una categoría de espacio natural, que



clava la más honda raíz en su carácter simbólico por tratarse de una realidad topográfica singular, a veces única, característica del conjunto, con lo que podría llamarse personalidad ecológica, y signo distintivo en suma que se identifica a un país y con el que se identifica”

En definitiva, los parques nacionales no son unos simples espacios naturales protegidos, de los muchos que existen en nuestro país. Son algo más. Algo que va más allá de lo natural, investidos de personalidad ecológica propia, y que tiene que ver con lo cultural, con lo simbólico e inmaterial y con lo que nos identifica como Nación.

Esta sentencia del 95 dejó claro igualmente que la creación de los parques nacionales correspondía al Estado como titular del Interés General de la Nación, mediante Ley de las Cortes.

El texto del Constitucional, sin embargo, más allá de declarar la nulidad de las disposiciones

que consideraban básicos los artículos 21.3 y 4 de la ley 4/89, en la medida que atribuían exclusivamente al Estado la gestión de los parques nacionales, no precisaba nada más acerca de la intervención de la AGE en los parques nacionales.

Sin embargo en la sentencia puede leerse “... *No hace falta insistir en el contenido del concepto de gestión, que se utiliza como sinónimo de administración, y en la concepción constitucional de las potestades públicas sobre la materia cuyo ejercicio en este ámbito se configura como competencia normal o habitual de las Comunidades Autónomas y que solo residualmente, en ciertos supuestos limite que no es necesario concretar ahora, aunque uno sea este, pueda participar en ella el Estado”.*

Una interpretación de este texto, que evidentemente resultó errónea, llevó al ejecutivo del 97 a aprobar un proyecto de ley que atribuía la gestión de cada parque nacional a una co-

Parque Nacional de Picos de Europa. 22 de julio de 1918. Foto: L. Montoto. Fototeca CENEAM.



Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido. 16 de agosto de 1918. Foto: C. Valdecantos. Fototeca CENEAM.

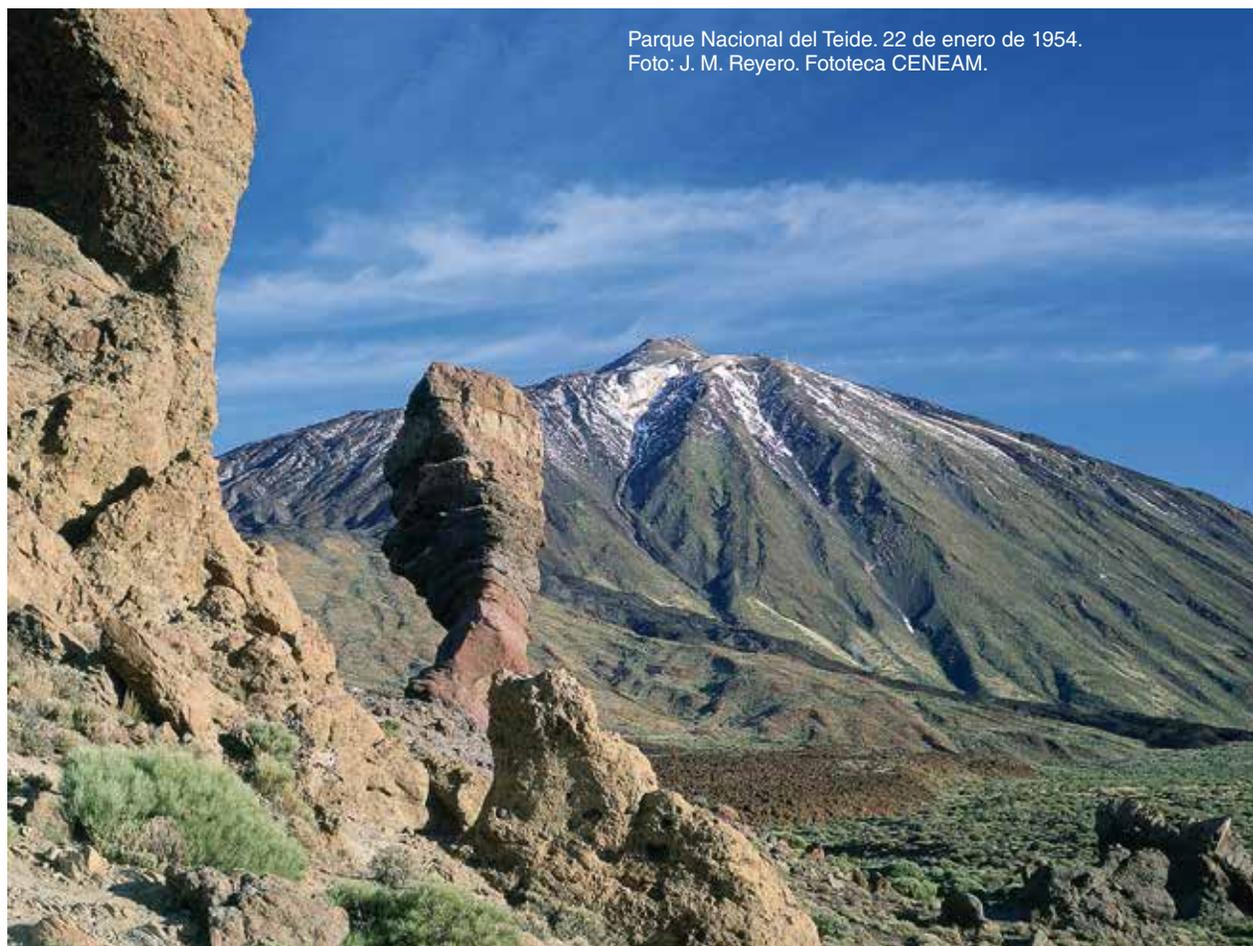
misión mixta de gestión, de composición paritaria Estado- Comunidad Autónoma. Estos órganos de gestión, junto con el Consejo de la Red de Parques como máximo órgano consultivo, y el Plan Director como documento de planificación de mayor rango en la materia, constituían los tres pilares fundamentales de la ley 41/97.

A decir de muchos autores, la época en la que se aplicó esta normativa fue la mejor para los parques nacionales y de hecho la declaración de inconstitucionalidad que en 2004 hizo el Constitucional de gran parte de su articulado, supuso una gran contrariedad para las organizaciones conservacionistas y muchas administraciones, incluidas algunas autonómicas.

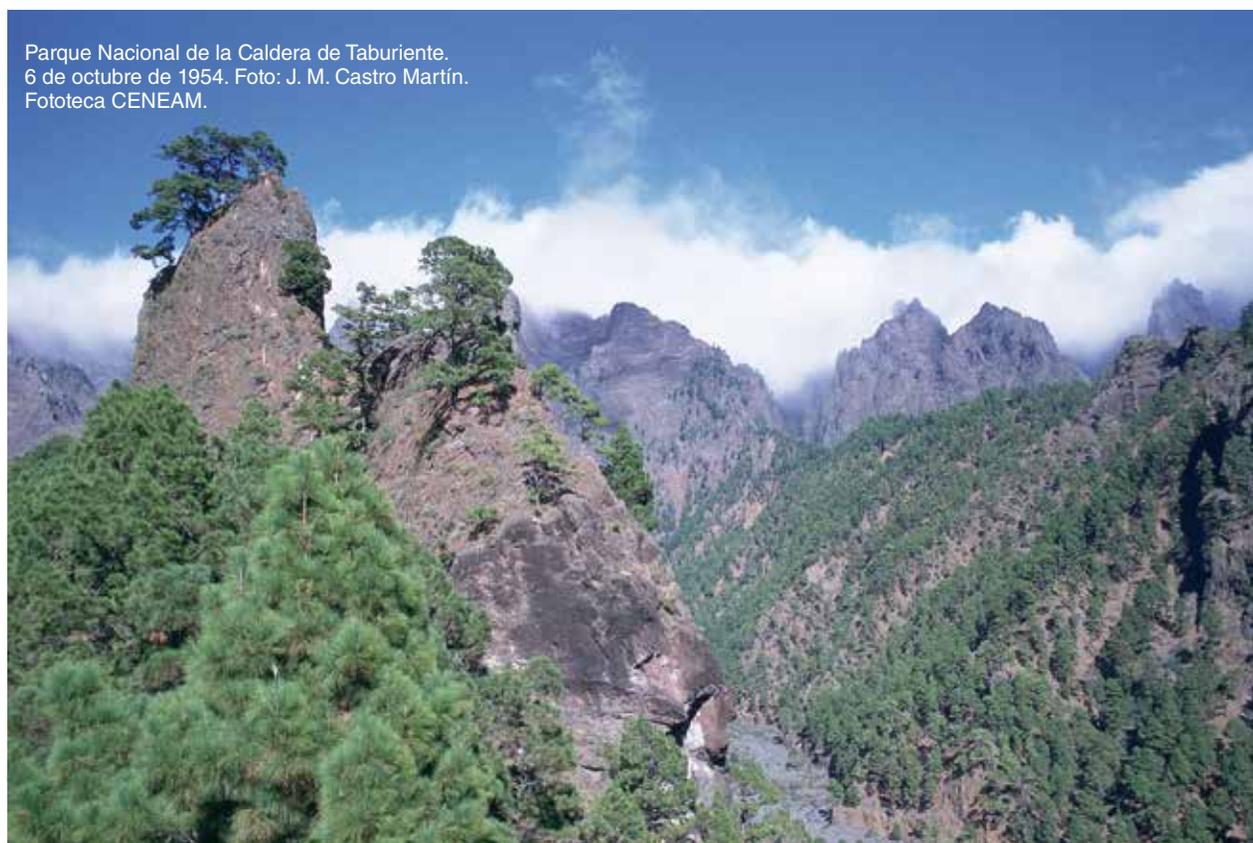
Gustase o no, lo cierto es que la sentencia 194/2004, a diferencia de la del 95 diseñó un escenario único y válido para nuestro sistema de parques en el que tenían cabida los propios

parques, la Red que forman y todas las administraciones implicadas, de modo que sus respectivas actuaciones condujesen a una gestión exitosa y homologable en cada parque. La bondad de este nuevo sistema estaba ya contrastada, pues uno de nuestros parques nacionales, el Parque Nacional de Aigües Tortes y lago de San Mauricio, se gestionó con acierto en este régimen, desde su entrada en la Red de Parques Nacionales en 1997.

En síntesis, el modelo que se deduce de esta última sentencia declara inconstitucionales las comisiones mixtas que gestionaban los parques, atribuyendo la gestión ordinaria y habitual, así como la organización de los parques nacionales a las CCAA, mientras que el Estado se reserva la coordinación y la posibilidad de intervenir solo puntualmente y de forma excepcional en la gestión. Igualmente corresponde al Estado la elaboración y aprobación del Plan Director y el Consejo de la Red, que la sentencia declaró plenamente constitucionales.



Parque Nacional del Teide. 22 de enero de 1954.
Foto: J. M. Reyero. Fototeca CENEAM.



Parque Nacional de la Caldera de Taburiente.
6 de octubre de 1954. Foto: J. M. Castro Martín.
Fototeca CENEAM.



Parque Nacional de Doñana. 16 de octubre de 1969. Foto: J. M. Pérez de Ayala. Fototeca CENEAM.

La ley 5/2007 aprobada para dar cumplimiento a esta última sentencia, implanta el modelo de gestión autonómica, pero de manera incomprensible “olvidó” atribuir la coordinación al Estado y obviamente no creó ningún órgano que permitiese desarrollar esta función.

La coordinación general, que corresponde al Estado, debe ser entendida, de acuerdo con la sentencia, como la fijación de medios y sistemas que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias de modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema. De acuerdo también con el Constitucional, la coordinación conlleva un cierto poder de dirección, consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado.

Sorprende, que a pesar de que uno de los argumentos del Constitucional para anular las comisiones mixtas sea precisamente el demostrar que sus funciones no son de coordinación sino de gestión, la ley en vigor ignorara las potestades de coordinación del Estado.

“En suma, la gestión conjunta por el Estado y las Comunidades Autónomas de los parques nacionales no se compadece desde la perspectiva constitucional con las potestades de coordinación del Estado en relación con dichos parques.” (STC 194/2004).

Mención aparte merecen los parques cuyo territorio abarca a más de una Comunidad Autónoma y donde como es fácil imaginar, la coordinación del Estado es todavía más necesaria, tanto que el propio Tribunal sugiere un tratamiento específico en este tema.

“En definitiva, el legislador estatal, debió simplemente, con sustento en las facultades de

Parque Nacional de las Tablas de Daimiel.
28 de junio de 1973. Foto: F. Cámara.
Fototeca CENEAM.



Parque Nacional de Timanfaya. 9 de agosto
de 1974. Foto: J.S. Socorro. Fototeca CENEAM.





Parque Nacional de Garajonay. 25 de marzo de 1981. Foto: J. S. Socorro. Fototeca CENEAM.

coordinación del Estado, instrumentar mecanismos que permitieran a las Comunidades Autónomas afectadas realizar la gestión del parque en sus respectivos territorios, integrando su actividad del modo que resulte más adecuado, sin que a este Tribunal le corresponda señalar ni el alcance ni la intensidad de los mecanismos que deben ponerse en marcha al efecto.” (STC 194/2004).

Esta sugerencia no fue considerada por el legislador de 2007 y ello a pesar de que el Parque Nacional de Picos de Europa, con territorio en tres Comunidades Autónomas, se ha caracterizado siempre por una gestión complicada y difícil.

Tras casi siete años de vigencia de la ley 5/2007, el panorama no es muy halagüeño. Cada comunidad autónoma interpreta “a su manera” la legislación básica en la materia, no existe un contacto institucional y reglado con los PPNN, ni entre ellos mismos, y el propio

Organismo Autónomo Parques Nacionales tiene dificultades para conseguir la documentación que necesita para desarrollar normalmente su trabajo. Esta falta de información hizo que el pasado año fuera necesario modificar la actual ley de la Red de Parques Nacionales introduciendo un nuevo artículo, el 7. ter. que se refiere la obligación de las administraciones gestoras de los parques nacionales de aportar al OAPN la información que este precise.

La actual ley 5/2007 configura dos escenarios disjuntos y prácticamente sin conexión entre ambos. Por un lado, el de los parques nacionales que atribuye a las Comunidades autónomas y por otro el de la Red de Parques, que atribuye al Estado. Pero la Red sin los parques que la forman no tiene sentido alguno y los parques sin actuar en red pierden gran parte de su potencialidad. Durante estos últimos años cada administración ha transitado por su camino, encontrándose solo en la ejecución de



Parque Nacional de Cabrera.
29 de abril de 1991.
Foto: C. Valdecantos.
Fototeca CENEAM.



Parque Nacional de Aigües Tortes y Lago San Mauricio.
21 de octubre de 1995. Foto: O. Alemany.
Fototeca CENEAM.



Parque Nacional de Cabañeros. 20 de noviembre de 1995. Foto: F. Cámara. Fototeca CENEAM.

algunos programas centralizados que gestiona el Organismo o cuando la voluntariedad de los gestores de los parques, animada siempre por las relaciones de amistad con el personal de servicios centrales que nunca se rompieron, les motivaban para asistir a las reuniones que convocaba el OAPN.

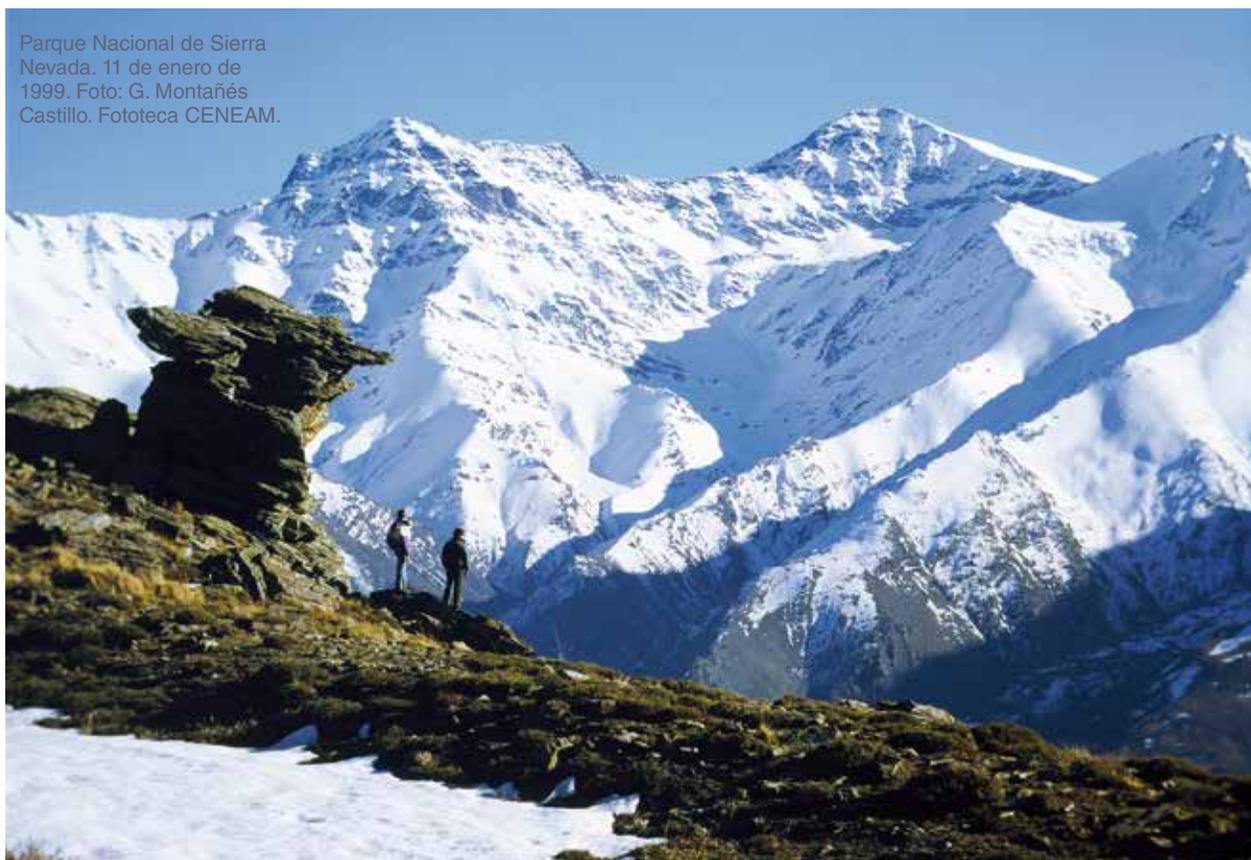
Parece evidente que para coordinar sea necesario conocer primero las actuaciones de gestión técnica que se realizan en los parques. Evidentemente no se puede coordinar algo que se desconoce. Es por ello, que hoy, con la legislación actual, la coordinación resulta imposible, ya no solo porque no disponemos de los órganos adecuados, sino simplemente porque no se tiene acceso a la información necesaria.

La ley recientemente aprobada por el Consejo de Ministros recoge por primera vez toda la normativa básica que con este rango afecta a los parques nacionales, recupera una parte del

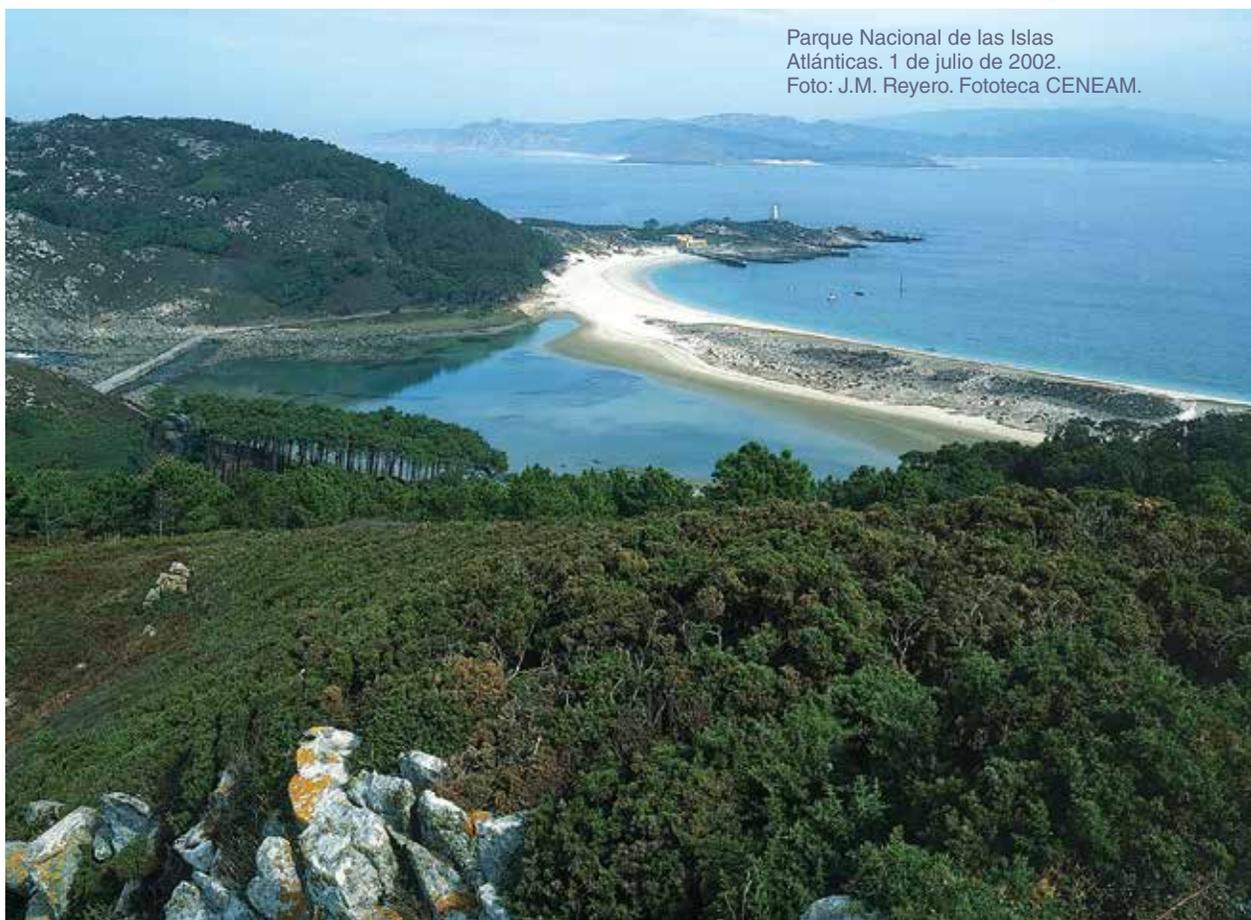
articulado de la ley anterior, pero introduce también las novedades necesarias para por fin a esta etapa sin coordinación y con una falta de conexión entre los parques y su Red. De esta manera, crea un comité de colaboración y coordinación con sede en el Organismo Autónomo Parques Nacionales en el que estarán representados todos los parques de la Red al nivel que deseen la Comunidades Autónomas. Crea también, siguiendo el consejo del Constitucional, una comisión de coordinación para los parques supra-autonómicos, que por cierto ya funciona, a satisfacción de todos, en el PN de la Sierra de Guadarrama, donde fue creada por su ley declarativa.

En la creación de nuevos parques nacionales la normativa actual ha dado a la AGE un mero papel “tramitador” de las propuestas que con la aprobación incluso de la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma llegan al ministerio. Sin embargo, parece lógico que si compete al Estado la creación de estos espacios, al me-

Parque Nacional de Sierra Nevada. 11 de enero de 1999. Foto: G. Montañés Castillo. Fototeca CENEAM.



Parque Nacional de las Islas Atlánticas. 1 de julio de 2002. Foto: J.M. Reyero. Fototeca CENEAM.





Parque Nacional de Monfragüe. 2 de marzo de 2007. Foto: J.M. Reyero. Fototeca CENEAM.

nos su opinión deba ser tenida en cuenta desde el primer momento y pueda manifestarse sobre la conveniencia de iniciar o no el proceso declarativo.

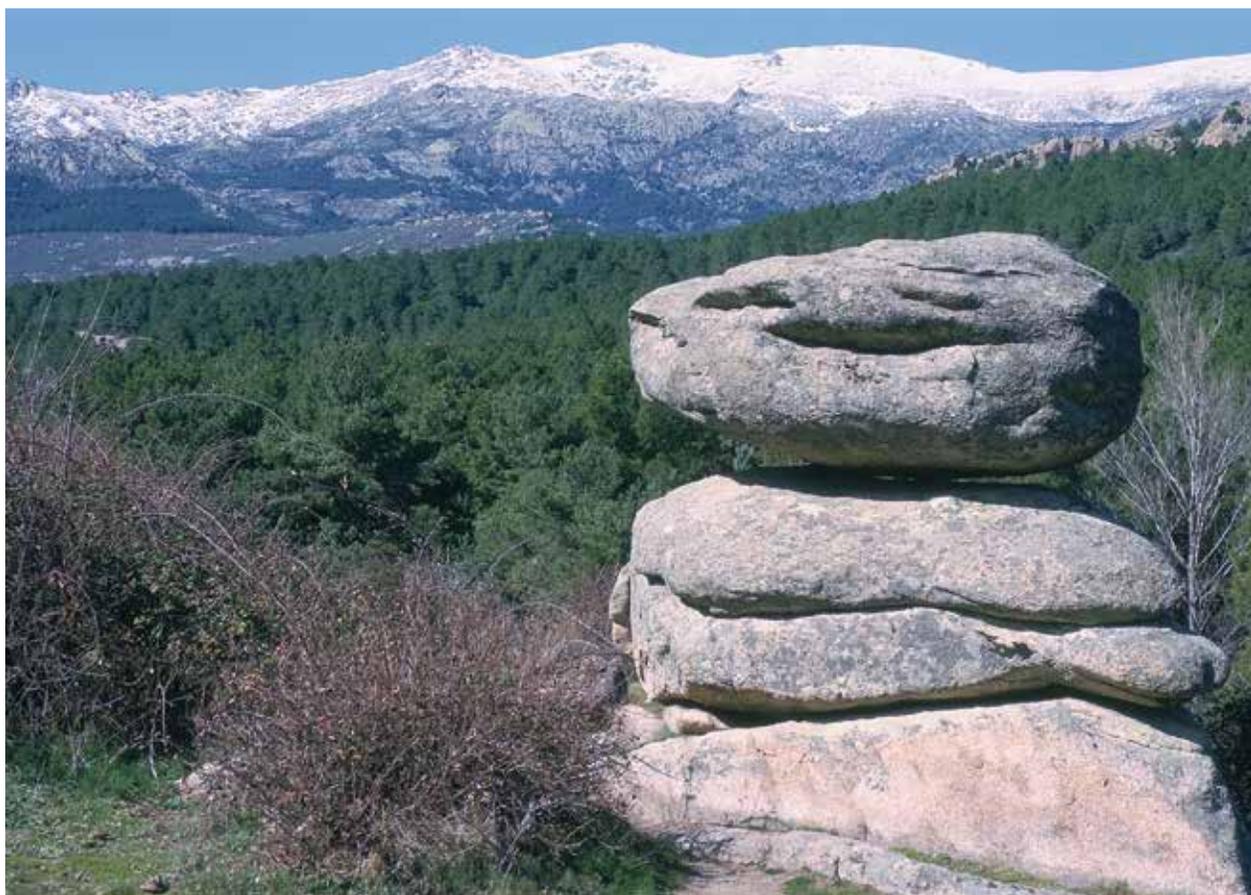
La nueva ley ha optado por el acuerdo entre ambas administraciones (Estado y Comunidades Autónomas) que debe manifestarse en la aprobación conjunta de una propuesta inicial, a partir de cual gravita todo el procedimiento que concluye con informe del Consejo de Red y Ley declarativa de las Cortes generales.

La personalidad ecológica de los parques nacionales, a la que alude el Tribunal Constitucional, no solamente es consecuencia de sus características naturales y culturales. Su legislación específica, su imagen corporativa, y el disponer de una plantilla propia y de recursos materiales y presupuestarios individualizados, contribuyen también a formar esa personalidad.

Hoy sin embargo, estos rasgos que identifican a los parques nacionales y que permiten que se visualicen de forma clara y nítida en los territorios donde se ubican, empiezan a ser cada día más tenues en la medida en que se pierde la inercia que generó el Estado en los años en que actuó de “factor común” en todos ellos. Por ello, en los parques de nueva creación esta pérdida de identidad resulta aun más pronunciada.

La Ley impone la necesidad de aprobar mediante Real Decreto la imagen corporativa y la identidad gráfica de la Red, y refuerza el contenido de los PRUG de forma que los parques se visualicen mejor en sus territorios.

La ley da solución a algunas situaciones aparentemente “anómalas” que, sin motivo aparente que las justificase, aparecen en el texto en vigor. Me refiero a la ampliación de los parques marítimo-terrestres por el mar que



hasta ahora no era posible. O al reconocimiento de algunos núcleos de población en el territorio de los parques que estaban abocados a “desaparecer jurídicamente” en el año 2017.

Pero la nueva norma es sobre todo y sin ninguna duda, una ley conservacionista. Por ello, supedita a la conservación de los parques nacionales cualquier otra actividad que pueda realizarse en ellos (art. 5) y consolida la figura de parque nacional imponiendo nuevas restricciones como la extracción de hidrocarburos, o la de áridos y canteras, que hasta ahora no se contemplaban.

Esta es una ley, no solo de los territorios, sino también de las personas. La legislación en esta materia no puede obviar que solo el 12% de la superficie de los parques pertenece al Estado, el resto es de los ayuntamientos (68%) y de particulares (20%). Una gestión adecuada e

integral de los parques nacionales no sería posible sin la intervención de estos colectivos que son tratados en el nuevo texto con la atención que merecen.

Me gustaría terminar con una reflexión que últimamente parece haberse olvidado. Los parques nacionales nacieron hace más de 140 años como figuras de conservación, pero también para ponerlos al servicio de los ciudadanos para que los visiten, los conozcan y se regocijen con sus valores naturales y su belleza.

Diez millones de personas visitan cada año nuestros parques nacionales. Las administraciones públicas debemos planificar este flujo de visitantes y hacerlo totalmente compatible con el normal funcionamiento de los sistemas naturales y la conservación en general de los parques nacionales. Este y no otro es el reto. ❀

Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama. 25 de junio de 2013. Foto: A. Moreno. Fototeca CENEAM.