

Trayectoria del Régimen Jurídico de los Parques Nacionales en España

Fernando López Ramón

Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de Zaragoza

Cuando finalmente se apruebe el proyecto de nueva Ley de Parques Nacionales, que se ha publicado en el boletín del Congreso de los Diputados de 31 de enero de 2014, estaremos ante la séptima regulación general en la materia. Las cuatro primeras leyes (1916-1954-1975-1989) estuvieron orientadas a definir el modelo de intervención pública en la materia respondiendo a la lógica evolutiva de los ordenamientos jurídicos. En cambio, las posteriores regulaciones generales (1997-2007) proceden más bien del enfrentamiento entre poderes territoriales por las competencias sobre parques nacionales. Presentaremos primero esas dos líneas evolutivas, lo que nos permitirá valorar el alcance del proyecto de 2014.

BUSCANDO UN MODELO DE CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA

La primera norma a considerar fue, en la época de la Restauración, la *Ley de Parques Nacionales de 1916*, vinculada en su gestación y aplicación a la explosiva personalidad del Marqués de Villaviciosa de Asturias, cuya visión romántica de la naturaleza prevaleció frente a planteamientos más científicos. Así, nuestros parques nacionales pioneros, respondiendo a criterios estéticos elitistas, fueron espacios forestales de gran belleza (Covadonga y Ordesa, ambos en 1918), sin que llegara a cuajar el sistema alternativo de los sitios de interés na-

tural que, para proteger muestras representativas de la variedad paisajística del territorio patrio, propugnó el geólogo Hernández-Pacheco (Reglamento de 1927). En todo caso, la Ley de 1916 merece respeto, cariño y admiración, pues conecta con elementos de nuestra mejor tradición cultural, la ligada a la Institución Libre de Enseñanza.

El inicial modelo paisajista de la Ley de Parques Nacionales de 1916 había de prolongarse durante casi sesenta años, pues materialmente continuó vigente en la *Ley de Montes de 1957*, que derogó la anterior pero habiendo antes incorporado íntegramente su contenido. No obstante, la inclusión del régimen de conservación de la naturaleza en la legislación forestal tiene relevancia, ya que manifiesta la culminación durante el Franquismo del proceso de gestión burocrática de los parques nacionales y los restantes espacios naturales protegidos.

La inclusión de las funciones públicas sobre la naturaleza en el poderoso sector forestal conllevó en la práctica que el medio ambiente quedara limitado a los montes, categoría en la que cabía incluir los terrenos entonces declarados parques nacionales (Teide, 1954; La Caldera de Taburiente, 1954; Aigües Tortes y Lago de San Mauricio, 1955). Las zonas húmedas, los ambientes hídricos y los espacios marítimos fueron completamente olvidados, como pone de relieve el azaroso proceso de constitución del Parque Nacional de Doñana (1969).



La *Ley de Espacios Naturales Protegidos de 1975*, tercera regulación legal en la materia, supuso, ya en las postrimerías del Franquismo, un descuartado intento de mantener el tradicional sistema elitista que circunscribía la conservación a unos pocos espacios considerados de gran belleza paisajística. Y es que, al igual que la Dirección General de Montes se había sometido a un maquillaje, que se expresaba en su nueva forma jurídica de Instituto Nacional de Conservación de la Naturaleza (ICONA, 1971), también el régimen jurídico aplicable fue sometido a un ligero barniz proteccionista, aunque por debajo de las apariencias se mantuvo la ya tradicional visión sectorial vinculada al cuerpo de Ingenieros de Montes.

No obstante, la introducción de las nuevas corrientes conservacionistas llegaría de la mano de la reclasificación de los parques nacionales

existentes, que había sido ordenada en la Ley de 1975. En efecto, el nuevo modelo se impuso a partir de la Ley de Doñana (1978), donde por primera vez se establecieron medidas efectivas de protección del parque nacional y su zona de influencia, determinando la línea de actuación observada en las restantes leyes de parques nacionales de la época.

La generalización del anterior modelo se produjo mediante la *Ley de Conservación de Espacios Naturales, y de la Flora y Fauna Silvestres de 1989*, que por primera vez asumió amplios objetivos generales de tutela del ambiente natural incorporando técnicas de planificación de los recursos naturales, junto a otras medidas. Las sucesivas regulaciones apenas incidirán en el sistema consolidado entonces legalmente, pues el extremo realmente dominante de las leyes posteriores en

Nuestros parques nacionales pioneros, respondiendo a criterios estéticos elitistas, fueron espacios forestales de gran belleza. Naranjo de Bulnes. P.N. de Picos de Europa. Foto: Eduardo Viñuales.

la materia pasó a ser el relativo a las competencias.

LA PUGNA COMPETENCIAL SOBRE LOS PARQUES NACIONALES

En la experiencia constitucional española, la definición de las competencias sobre los parques nacionales ha determinado complejos planteamientos legales y jurisprudenciales. El legislador estatal y el Tribunal Constitucional han llegado a delimitar, uno tras otro, el primero partiendo de los resquicios que dejaba la argumentación del segundo y éste matizando sus propias precisiones, una competencia del Estado que, en líneas generales, parece encajar en la que por la Constitución se le reserva para aprobar la legislación básica de protección del medio ambiente.

El debate competencial se inició aquí, bajo la presidencia del socialista Felipe González, en la citada *Ley de Conservación de 1989*, que atribuyó al Estado la declaración y gestión de los parques nacionales. Tan arriesgada apuesta, que sin duda contrastaba con el contenido exclusivamente legislativo de las funciones estatales, planteaba fundadas dudas de constitucionalidad. Así, en la sentencia 102/1995, el Tribunal Constitucional hubo de establecer soluciones más matizadas distinguiendo entre: a) la declaración de los parques nacionales, que podía reservarse al Estado debido al alto carácter simbólico de estos espacios, pero asegurando siempre una participación relevante de las Comunidades Autónomas en el correspondiente procedimiento; y b) la gestión de los parques nacionales, que, en cambio, pertenecía a las Comunidades Autónomas, no pudiendo atribuirse en exclusiva al Estado como había hecho el legislador, aunque tal rechazo iba acompañado de vagas afirmaciones sobre lo que hubiera podido hacerse por el Estado “en ciertos supuestos límite” cuyo alcance no se concretaba.

La aplicación de la anterior doctrina constitucional fue asumida por el ejecutivo que presidía

el popular José María Aznar, mediante la *Ley de reforma aprobada en 1997*. En realidad, bastaba con leer la exposición de motivos de la ley para comprender que el Estado buscaba evitar justamente lo que se había declarado por el Tribunal Constitucional. Mientras la sentencia consideraba que la gestión de los parques nacionales debía corresponder a las Comunidades Autónomas sin perjuicio de la participación del Estado, el legislador estableció que “los parques nacionales serán gestionados y financiados conjuntamente por la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas en cuyo territorio se encuentren situados”. Así, la gestión había de articularse a través de una comisión mixta de composición paritaria, de manera que la participación estatal en la gestión autonómica de los parques nacionales, que era lo permitido por el Tribunal Constitucional, se convirtió en una fórmula de cogestión paritaria entre el Estado y las Comunidades Autónomas concernidas.

Nuevamente hubo de intervenir el Tribunal Constitucional, que en sentencia 194/2004 declaró inconstitucional el sistema de cogestión. Se aplicó ya claramente el depurado sistema de la jurisprudencia constitucional sobre el alcance de las competencias básicas del Estado, conforme al cual éstas solo pueden comprender intervenciones de tipo ejecutivo cuando concurren circunstancias de singularidad y excepcionalidad, y si se admiten manifestaciones ejecutivas del Estado vinculadas a los principios de coordinación y cooperación, el primero de tales principios, sin embargo, “no otorga a su titular competencias que no ostente y, en concreto, facultades de gestión complementarias”, y el segundo ha de apoyarse en la “idea de voluntariedad”. La rigurosa aplicación de los anteriores puntos de partida al sistema de gestión conjunta llevó a que fuera completamente descartado.

Por otra parte, el alcance regulador de la competencia para declarar los parques nacionales reconocida al Estado fue también considerado en la misma sentencia 194/2004. Así, el plan de ordenación de los recursos naturales y el

La inclusión de las funciones públicas sobre la naturaleza en el poderoso sector forestal conllevó en la práctica que el medio ambiente quedara limitado a los montes, categoría en la que cabía incluir los terrenos entonces declarados parques nacionales. P.N. del Teide. Foto: Eduardo Viñuales.



plan rector de uso y gestión, instrumentos previstos para concretar el régimen de los parques nacionales en la legislación básica, fueron analizados sucesivamente por el Tribunal Constitucional, que impuso una estricta delimitación de las competencias estatales y confirmó el amplio alcance que venía reconociéndose a las competencias de las Comunidades Autónomas en esta materia. No obstante, en la sentencia 101/2005 el Tribunal Constitucional admitió la viabilidad general del plan director de la red de parques nacionales atribuido a la competencia estatal.

Tocó así promover la sexta regulación general en nuestra materia al ejecutivo socialista presidido por Rodríguez Zapatero. La *Ley de la Red de Parques Nacionales de 2007* estableció un nuevo régimen en el que cabría distinguir los siguientes extremos: a) la declaración de los parques nacionales fue configurada como una competencia compartida, cuya iniciativa podía partir del Estado o las Comunidades Autónomas afectadas; b) la gestión y organización de los parques nacionales fueron reconocidas como cuestiones de la plena competencia autonómica, sin perjuicio de la participación paritaria del Estado en los respectivos patronatos; c) las funciones directivas del Estado se recondujeron a la gestión de la red de parques nacionales, contando con el plan director de la misma como instrumento adecuado para ordenar los planes de competencia autonómica (el plan de ordenación de los recursos naturales y el plan rector de uso y gestión); y d) en el caso de las áreas marinas y los espacios naturales transfronterizos, se atribuyeron al Estado todas las competencias de declaración y gestión, tanto de parques nacionales como de otros espacios protegidos, planteamiento este que fue confirmado por el Tribunal Constitucional en su sentencia 99/2013.

LA FUTURA LEY DE PARQUES NACIONALES

La *Ley de Parques Nacionales de 2014*, impulsada por el Gobierno del popular Mariano Rajoy, va



a ser ya la séptima regulación general de la figura más emblemática de los espacios naturales protegidos. Su contenido material se sitúa en línea de continuidad con el modelo conservacionista establecido en 1989, que no fue básicamente alterado en las posteriores reformas de 1997 y 2007.

El nuevo texto legal, de conformidad con el proyecto en tramitación, opta por *repetir ampliamente contenidos normativos que se encuentran vigentes*. Se trata de una conducta del ejecutivo muy extendida en la actualidad: en vez de someter al parlamento solo las novedades que se quiere introducir en una ley, se incluyen también las partes de la misma que



no se piensan reformar. El riesgo estriba: a) en el incremento de la posibilidad de que los textos que se pretendía conservar sean alterados a lo largo del procedimiento legislativo; y b) en la apertura, nuevamente, de plazos para el recurso de inconstitucionalidad contra dichas normas. Adicionalmente cabe señalar que, en todo caso, el mantenimiento de las regulaciones a lo largo del tiempo proporciona seguridad jurídica y facilita la aplicación de las normas.

Aquí vamos a ocuparnos de las novedades que parecen más relevantes en el proyecto de Ley de Parques Nacionales de 2014. Seguiremos para ello las pautas más desta-

cadas del dictamen del Consejo de Estado (1367/2013) sobre el correspondiente anteproyecto de ley:

- a) Cabe comenzar destacando la inclusión de una *cláusula indemnizatoria* por las privaciones y limitaciones que pudieran experimentarse “en los bienes y derechos patrimoniales, en particular sobre usos y aprovechamientos reconocidos en el interior de un parque nacional en el momento de su declaración” (art. 7.5). Se trata de una auténtica novedad, aunque su alcance, siguiendo el criterio del Consejo de Estado, queda expresamente condicionado a lo establecido en las leyes generales regula-

Las zonas húmedas, los ambientes hídricos y los espacios marítimos fueron completamente olvidados, como pone de relieve el azaroso proceso de constitución del Parque Nacional de Doñana (1969). Foto: Eduardo Viñuales.

doras de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas. No parece pues que se altere el sistema general en la materia, que cuenta incluso con respaldo en la Constitución (art. 106.2); más bien lo que hace el legislador de parques nacionales es tratar de identificar los supuestos típicos o usuales de situaciones indemnizatorias en la estela ya tradicional de la legislación urbanística (actualmente, art. 35 del Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2008-2013).

Es lógico que el legislador se preocupe por las aplicaciones de la teoría indemnizatoria en su ámbito. En el ámbito que nos ocupa, cabe destacar los intentos de diversas leyes autonómicas de fijar el alcance de la responsabilidad patrimonial de sus Administraciones identificando las ablaciones de los derechos patrimoniales derivadas del régimen de los espacios naturales protegidos. Incluso en las leyes de reclasificación de diferentes parques nacionales dictadas entre 1978 y 1982, se preveía la indemnización por las limitaciones a la propiedad privada en relación con los usos permitidos en el suelo no urbanizable. En todos estos supuestos el objetivo consistía en establecer una fórmula legal que aplicara el régimen general de responsabilidad patrimonial de la Administración pública. Pero ciertamente las cláusulas legales al respecto no resultaron coincidentes; de ahí la conveniencia de que el problema fuera asumido en la legislación básica del Estado.

b) Otra novedad se encuentra en el *procedimiento de declaración* de los parques nacionales, que experimenta cambios tendentes a lograr un mejor ajuste entre el Estado y las Comunidades Autónomas afectadas (art. 8). Sin perjuicio de conservar la competencia de las Cortes Generales para la declaración de los parques nacionales, se mantiene el carácter compartido de dicha competencia al imponerse la concurrencia de voluntades de ambas instancias de poder territorial. Ahora bien, mientras ante-

riormente la iniciativa podía partir de cualquiera de esas instancias y se imponía en todo caso la intervención del parlamento autonómico, en el proyecto de 2014 la iniciativa ha de ser necesariamente conjunta y ya no se exige la preceptiva intervención del parlamento autonómico, remitiendo a las Comunidades Autónomas la determinación del órgano competente. Finalmente, el interlocutor estatal, que en el anteproyecto era el Ministro de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, ha pasado a ser el Consejo de Ministros siguiendo las observaciones del Consejo de Estado.

c) En línea con las anteriores referencias al constante proceso de reforma de nuestras leyes, no puede dejar de llamarse la atención sobre el régimen establecido en el proyecto para la *declaración del estado de emergencia por catástrofe ambiental* (art. 13). Tal régimen acababa de ser introducido por la Ley del Guadarrama de 2013, que modificó a tal fin la Ley de la Red de Parques Nacionales de 2007 (art. 7 bis). Pues bien, apenas unos meses después se ha considerado preciso modificarlo en diferentes aspectos, algunos de ellos auspiciados por el Consejo de Estado, como la definición legal de lo que se entiende por emergencia o la atribución de la competencia de declaración y cese del estado de emergencia al Ministro, en lugar del Presidente del organismo autónomo Parques Nacionales.

d) Por añadidura, el supuesto del estado de emergencia se completa ahora en el proyecto de Ley con la *intervención de la Administración del Estado en caso de conservación desfavorable* del parque nacional (art. 22). Concretamente, al objeto de “evitar daños irreparables en los sistemas naturales que motivaron la declaración del parque nacional”, se le permite adoptar “aquellas medidas y acciones indispensables” para asegurar la conservación del espacio. No se identifica el órgano competente, aunque, una vez más conforme al dictamen



del Consejo de Estado, el ejercicio de esta competencia estatal se subordina al requerimiento previo a la Comunidad Autónoma para que adopte las medidas y acciones pertinentes.

- e) También constituyen novedad las *comisiones de coordinación* previstas en los parques nacionales cuando comprenden territorio de varias Comunidades Autónomas (art. 26). Dado que pudieran recordar a las comisiones mixtas de gestión creadas en 1997 y declaradas inconstitucionales en 2004, en el proyecto, siguiendo al Consejo de Estado, se ha precisado que en ningún caso la gestión del parque nacional podrá asumirse por la respectiva comisión de

coordinación. Ha de entenderse pues que estos órganos de composición paritaria entre el Estado y las Comunidades Autónomas afectadas desempeñan funciones de coordinación, que en ningún caso conlleven el ejercicio de las competencias de gestión.

En definitiva, si el texto actualmente en tramitación llega a aprobarse, tal y como indican todos los indicios, la nueva Ley de Parques Nacionales de 2014 se caracterizará por su contenido predominantemente competencial, configurándose como un hito más dentro de la pugna iniciada en 1989 entre el Estado y las Comunidades Autónomas. ❀

Laguna de Peñalara. Parque Nacional de Guadarrama. Foto: Eduardo Viñuales.