

Grado en Derecho
Facultad de Derecho
Universidad de León
Curso 2015 / 2016



EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS PARQUES NACIONALES. EL PARQUE NACIONAL DE PICOS DE EUROPA.

(THE LEGAL REGIME OF THE NATIONAL PARKS. PICOS
DE EUROPA NATIONAL PARK.)

Realizado por el alumno Dña. Zaira Prieto Iglesias

Tutorizado por la profesora Dña. Ana Belén Casares Marcos

La vida es contraste, y los que viven en las ciudades todo el año, hartos de la pared de la casa de enfrente, del ruido de la calle, de los escaparates de las tiendas, de las bambalinas de los teatros, de la estancia prolongada en el taller, el despacho o la oficina, de la vida artificial y urbana en una palabra, ansían, como es natural, poder contemplar una naturaleza virgen y bravía, cuanto más virgen y bravía mejor, en que no se hayan cortado árboles, matado los animales, destruido o deteriorado el paisaje, en donde puedan vagar o esparcirse, curiosear libremente, oxigenando el cuerpo y el espíritu... Y por eso dicen en Estados Unidos que al volver de los parques nacionales el abogado es mejor abogado; el ingeniero, mejor ingeniero; el arquitecto, mejor arquitecto; el sastre, mejor sastre. Que si todo el mundo pudiera gozar de los parques nacionales podría decirse que la cuestión social se habría resuelto.

Pedro Pidal, 1932

ÍNDICE

RESUMEN	5
ABSTRACT	5
OBJETO DEL TRABAJO.....	6
METODOLOGÍA EMPLEADA.....	9
CAPÍTULO I: RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS PARQUES NACIONALES EN ESPAÑA.....	11
1. LA PROTECCIÓN DE LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL.	11
1.1. Primera aproximación al concepto de medio ambiente.	11
1.2. Los espacios naturales protegidos: concepto y caracteres.	12
1.3. La Regulación de los espacios naturales protegidos en España por la reciente Ley 33/2015, de 21 de septiembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.	15
2. EL IMPACTO DE LA REGULACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA SOBRE LOS PARQUES NACIONALES ESPAÑOLES.	19
2.1. El Derecho ambiental de la Unión Europea y su orientación al desarrollo sostenible.....	20
2.2. La incidencia de la Unión Europea sobre los espacios naturales protegidos: la creación de la Red Natura 2000.	25
3. LA RED DE PARQUES NACIONALES EN ESPAÑA	31
3.1. Antecedentes de nuestros Parques Nacionales: su origen norteamericano.	31
3.2. Consolidación y desarrollo de los Parques Nacionales españoles.	32
3.3. Concepción y configuración actual de nuestros Parques Nacionales a la luz de su evolución histórica.....	40
3.4. El reparto competencial establecido en la materia como consecuencia de la jurisprudencia constitucional.....	45
4. VALORACIÓN DE LA REFORMA EFECTUADA POR LEY 30/2014, DE 3 DE DICIEMBRE, DE PARQUES NACIONALES.	49

4.1. La tramitación parlamentaria de la Ley.....	49
4.2. Principales modificaciones que introduce la reforma de 2014.	52
CAPÍTULO II: PROBLEMÁTICA PLANTEADA POR LA REGULACIÓN Y GESTIÓN DEL PARQUE NACIONAL DE PICOS DE EUROPA.	58
1. CARACTERIZACIÓN DEL PARQUE NACIONAL DE PICOS DE EUROPA .	58
1.1. La historia del Parque Nacional: De "Montaña de Covadonga" a "Picos de Europa".....	58
1.2. Características orográficas del Parque Nacional en su extensión territorial actual.	61
1.3. La flora y la fauna del Parque Nacional de Picos de Europa.	62
1.4. La presencia humana en el Parque Nacional de Picos de Europa.	65
1.5. Régimen jurídico aplicable a este Parque Nacional.	67
2. LA COMPLEJA GESTIÓN DEL PARQUE NACIONAL DE PICOS DE EUROPA.....	73
2.1. Los Órganos de Gestión del Parque Nacional de Picos de Europa.	74
2.2. La previsión de un órgano de participación: el Patronato.	76
2.3. El órgano de coordinación de la gestión del Parque Nacional:El Consorcio Inter-autonómico.	77
3. EN PARTICULAR, LA ESPINOSA CUESTIÓN DE LA FINANCIACIÓN DEL PARQUE NACIONAL DE PICOS DE EUROPA: PROTECCIÓN AMBIENTAL VS. ASENTAMIENTOS HUMANOS.....	79
CONCLUSIONES.....	88
BIBLIOGRAFÍA.....	92

RESUMEN

Los Parques Nacionales son espacios naturales que por sus características son merecedores de la máxima protección dispensada por nuestra legislación ambiental, por encima del resto de zonas y espacios naturales protegidos.

Su regulación se encuentra establecida en la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales siguiendo una tradición casi centenaria al respecto, y es que a pesar de ser España uno de los países europeos a la cola en ciertas cuestiones de protección del medio ambiente, resulta curioso que cuente con uno de los primeros Parques Nacionales declarados en Europa, actualmente denominado Parque Nacional de Picos de Europa, por aquel entonces, en el año 1918, bautizado como Montaña de Covadonga.

El Parque Nacional de Picos de Europa, además de ser uno de los más grandes y visitados, y con mayor diversidad de especies, cuenta con la peculiaridad de extenderse entre tres Comunidades Autónomas, lo que convierte su gestión en una cuestión única e implica, a su vez, una multiplicidad de normas de orígenes diversos fomentando los debates sobre el dudoso buen funcionamiento del Consorcio entre autonomías creado, precisamente para facilitar esa administración tan complicada.

ABSTRACT

National Parks are natural spaces that are established in the legislation as deserving the highest protection, over the rest of protected zones.

Its regulation is established in Law 30/2014, December, 3 of National Parks following an almost centennial tradition on the matter. In spite of being Spain at the tail of the European countries in environment questions, it does count with one of the first declared National Parks in Europe, the present Picos de Europa National Park (at that time, in 1918, denominated Montaña de Covadonga).

Picos de Europa National Park, in addition to being one of the greatest and most visited parks, with a greater diversity of species, extend itself among three Independent Communities, which provides for a unique management and implies as well a normative complexity that arises debate on the doubtful operation of the Partnership between the cited autonomies precisely created to facilitate its administration.

OBJETO DEL TRABAJO

La disciplina que he elegido para realizar el Trabajo de Fin de Grado es la del Derecho Administrativo. Pese a que es una materia que a lo largo de la titulación me ha entrañado diversas dificultades por su denso contenido, y aunque mis calificaciones en la misma han sido las menos destacadas, me parece fundamental su estudio, y es que en cualquier ámbito social hay connotaciones administrativas indudables.

Además de esto, el Derecho ambiental no es objeto de estudio en profundidad a lo largo del Grado, tratándose de un tema latente en la actualidad, un asunto muy debatido en estos tiempos en los que el cambio climático se hace notar, pudiendo ser sus consecuencias catastróficas si no se concientia al público sobre ello y se actúa al respecto. Pues bien, como decía, este tema apenas es objeto de estudio en los cuatro años de titulación, más que por una asignatura optativa que a la vez se subdivide en dos ramas de entidad, que son el urbanismo por un lado y el medio ambiente por otro.

Debido a mi escasa experiencia con el Derecho administrativo y, en particular, con el Derecho ambiental, a mis ganas de ponerle remedio, decidí adentrarme en esta materia y descubrir un poco más de sus entresijos.

En cuanto a la elección del tutor, a pesar de las indudables capacidades del resto de profesores del citado seminario, me decanté por la profesora Casares Marcos por su claridad en las explicaciones de la asignatura que imparte y por sus exigencias que siempre son un beneficio para los alumnos. A ello hay que sumar que entre sus temas propuestos se encontraba el medio ambiente, cuestión que me llamó la atención desde el primer momento.

El Derecho medioambiental tiene muchas manifestaciones y sectores de actuación muy concretos, como el tema que elegí para el desarrollo del presente trabajo, los Parques Nacionales, no solo interesante por su incuestionable importancia entre nuestros espacios naturales merecedores de protección, sino porque en nuestra propia Comunidad Autónoma, y más aún, en nuestra provincia, podemos disfrutar de uno de ellos, del Parque Nacional de Picos de Europa, uno de los más extensos de España, con mayor variedad de especies y uno de los más visitados por las personas que se decantan por un turismo rural disfrutando de la belleza de los paisajes que ofrece la geografía española, Parque Nacional que he visitado, por otra parte, en diversas ocasiones, tanto

en su zona leonesa como en su vertiente asturiana. El encanto de los Picos de Europa me impulsó a estudiar su complejo régimen jurídico, a ello hay que sumar mi pretensión de acudir al curso de verano ofrecido por la Universidad de León durante el verano de 2015 en colaboración con la Universidad de Washington, "Wild Lands (ULE&UW)", y coordinado por mi tutora la profesora Casares Marcos, si bien finalmente me fue imposible acudir al mismo.

Por consiguiente, el objeto de estudio del presente trabajo consta de dos partes, divididas en dos capítulos, el primero de ellos dedicado a una parte general, el estudio del régimen jurídico aplicable a los Parques Nacionales españoles, y el segundo a una parte más específica, la regulación, en concreto, del Parque Nacional de Picos de Europa.

Y así, he procurado analizar en el primer capítulo la regulación española en materia de Parques Nacionales. A tal efecto, un Parque Nacional es un espacio natural caracterizado por tener un importante valor tanto natural como cultural, creado principalmente con el objetivo de conservar ese valor mediante la legislación especial que lo regula; con escasa intervención de la actividad humana, y es que, de lo que se trata es de dejar que la propia naturaleza siga su cauce sin artificios creados por el hombre; y que merece, en fin, la máxima protección que se da a los espacios naturales protegidos por su representatividad del patrimonio natural español, bien por su especial valor natural, por las particularidades en la flora o fauna del territorio o por su geomorfología.

Los Parques Nacionales tienen origen norteamericano, y es que la idea de crear estos espacios naturales fue trasladada por Pedro Pidal, Marqués de Villaviciosa, tras la declaración del primer Parque Nacional de la historia, que fue Yellowstone.

La legislación vigente de estos espacios protegidos es la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales. Varias son las normas anteriores en esta materia, y muchos son los conflictos de competencia planteados al respecto, y es que con anterioridad el Estado tenía una posición casi hegemónica respecto de la gestión de los Parques Nacionales. Sin embargo esa situación sufrió un cambio radical tras dos Sentencias fundamentales del Tribunal Constitucional, que son la STC 102/1995, de 28 de junio, por la que se estableció la cogestión de los Parques Nacionales por el Estado y

las Comunidades Autónomas, y la más reciente STC 194/2004, de 10 de noviembre, que en nueva doctrina dispone la gestión exclusiva de estos espacios naturales por las respectivas Comunidades Autónomas. Por lo tanto, salvo excepciones puntuales en algunos aspectos concretos, son las Comunidades Autónomas las que se ocupan de la gestión de los Parques Nacionales.

El segundo bloque del Trabajo está dedicado al estudio particular del Parque Nacional de Picos de Europa y a las dificultades que entraña su gestión al tratarse de un espacio que se extiende por terrenos pertenecientes a tres Comunidades Autónomas distintas.

El primer Parque Nacional declarado en España fue, precisamente, el de la Montaña de Covadonga en el año 1918, bajo una regulación un tanto arcaica cuyo principio y punto de partida era la belleza paisajística que ofrecían las zonas montañosas. Fue en 1995, con la Ley 16/1995, de 30 de mayo, de declaración del Parque Nacional de los Picos de Europa, que se produjo la mayor ampliación del Parque Nacional, integrado entonces por territorios de las Comunidades Autónomas de Castilla y León, Asturias y Cantabria. En el año 2011, mediante los respectivos Reales Decretos, el Estado transfiere a las tres Comunidades Autónomas citadas la gestión exclusiva del Parque Nacional. Las administraciones autonómicas han optado desde entonces por la creación de un órgano de cooperación y apoyo para llevar a cabo una gestión más eficaz del espacio, que es el Consorcio Inter-autonómico, un órgano muy peculiar y único, propio tan sólo del Parque Nacional de los Picos de Europa.

El Parque Nacional de Picos de Europa cuenta, en todo caso, con una dificultad añadida a la de estar dirimido entre tres autonomías, y es con la presencia de núcleos de población en su ámbito territorial, cuestión que ha sido muy debatida y ha dado lugar a diversas opiniones doctrinales sobre el desarrollo sostenible y la compatibilización de las actividades humanas dentro del Parque Nacional con la conservación de su medio ambiente.

A la luz de lo expuesto, he tratado sucintamente la financiación del Parque Nacional de Picos de Europa, que recae sobre las Comunidades Autónomas como encargadas exclusivas de su gestión, dependiendo únicamente del presupuesto anual aprobado a tal efecto.

METODOLOGÍA EMPLEADA

Para llevar a cabo la elaboración del presente estudio sobre los Parques Nacionales en general, y del de los Picos de Europa en particular, en primer lugar hay que destacar el primero de los métodos empleados que ha sido el de búsqueda de material.

Para llevar a cabo esta primera fase de investigación el principal recurso que he empleado ha sido la base de datos *dialnet*. De la citada base de datos pude extraer diversos tipos de documentación tales como manuales teóricos, monografías, artículos de revistas especializadas, unas en los espacios naturales protegidos en general, otras en los Parques Nacionales de forma más específica, así como otras publicaciones centradas particularmente en el Parque Nacional de Picos de Europa y sus aspectos y peculiaridades concretos.

Como apoyo también para la búsqueda y contraste de documentación he empleado la propia página de la biblioteca de la Universidad de León, a fin de comprobar en su catálogo la disponibilidad de los materiales necesarios para desarrollar el presente trabajo.

En segundo lugar, han servido de apoyo para el estudio de las materias que he tratado los informes emitidos por el Organismo Autónomo de Parques Nacionales, así como la normativa aplicable, principalmente la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales, y la Ley 33/2015, de 21 de septiembre, por la que se modifica la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, y sus respectivos análisis, sin obviar los Diarios de Sesiones del Congreso de los Diputados consultados para poder seguir con detalle los procesos de elaboración y aprobación de proyectos de ley en la materia y las problemáticas parlamentarias que han entrañado al efecto. De especial mención, asimismo, como punto de inflexión en las políticas ambientales españolas, cabe destacar el análisis de dos Directivas de la Unión Europea, que son por un lado la Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres, y por otro lado la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres.

En tercer lugar está la búsqueda de jurisprudencia aplicable a los Parques Nacionales. Para ello he empleado la plataforma jurisprudencial de Aranzadi, a través de la base de

datos de *Westlaw* que ofrece la Universidad de León. Es así como he podido estudiar y profundizar, en particular, en dos Sentencias del Tribunal Constitucional que han supuesto un cambio decisivo en la regulación y gestión de nuestros Parques Nacionales, y que son la STC 102/1995, de 28 de junio, y la STC 194/2004, de 10 de noviembre, así como los análisis relativos a las mismas.

Por último, otra fuente importante de la que he podido recopilar información es el material del curso de verano “Wild Lands (ULE&UW)”, coordinado por mi tutora Ana Belén Casares Marcos, en particular, las ponencias de los diversos participantes, profesores y expertos, ello con la dificultad añadida que entraña que parte de la documentación obtenida eran textos y ponencias en inglés, lo cual me ha supuesto un mayor esfuerzo de análisis y síntesis de dicho material.

CAPÍTULO I

RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS PARQUES NACIONALES EN ESPAÑA.

1. LA PROTECCIÓN DE LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL.

1.1. Primera aproximación al concepto de medio ambiente.

Para poder hablar de los Parques Nacionales españoles es necesario enmarcarlos dentro del contexto del cual forman parte, que son los espacios naturales protegidos; pero para llevar a cabo el estudio de estos lugares, es necesario tener un primer concepto bien desarrollado, de lo que constituye el medio ambiente desde un punto de vista jurídico.

Se puede afirmar que no hay una única definición de medio ambiente a lo largo de los tiempos, sino que, diferentes autores y organismos han mostrado sus diferentes definiciones y han expuesto los variables límites que lo dibujan¹.

Comenzando por las dos posturas más extremas, de un lado está el pensamiento que mantiene el autor F. MOLA DE ESTEBAN que llega a afirmar que en la práctica nada es absolutamente extraño al medio ambiente; de otro lado está una postura más estricta que limita el concepto de forma restrictiva y que es la que mantienen autores como R. MARTÍN MATEO o LAMARQUE, que defienden que la protección del medio ambiente y su objeto se deberían centrar tan sólo en la preservación de los sistemas básicos biosféricos (agua, aire y suelo).

Y así, como concepción amplia del medio ambiente, se puede tomar como ejemplo la que fue formulada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, celebrada en Estocolmo en el año 1972, y que lo define como "el conjunto de componentes físicos, químicos, biológicos y sociales capaces de causar efectos directos e indirectos, en un plazo corto o largo, sobre los seres vivos y las actividades humanas". Esta definición ha tenido bastante acogida y reconocimiento posterior.

¹ DE ROJAS MARTÍNEZ-PARETS, Fernando, "Los espacios naturales protegidos en la Constitución", *Los espacios naturales protegidos*, Aranzadi SA, 2006, p. 20, ISBN 84-8355-001-6.

Una posición intermedia entre las posturas amplia y estricta sería la que mantienen, en cambio, autores como F. LÓPEZ RAMÓN o L. RODRÍGUEZ RAMOS, que añaden a la lucha contra la contaminación y la protección de los sistemas básicos esenciales, la preservación de los recursos naturales vivos, fauna y flora. Esta es la posición mayoritariamente asumida en la actualidad, aunque hay autores que aún prefieren y defienden la definición dada por la Conferencia de Estocolmo.

En definitiva, en la actualidad, sigue sin haber una definición unitaria de medio ambiente aunque existan conceptos más arraigados como es la concepción intermedia expresada, sin embargo algo en lo que coinciden la mayoría de ellas, es que se trata de un sistema que está formado tanto por elementos naturales como por elementos artificiales, que son modificados por la acción humana, por la sociedad en general, condicionando su propia forma de vida, y en el cual no solo se incluyen valores naturales que es necesario preservar, sino que también coexisten valores sociales y culturales presentes en cada lugar y en cada momento.

1.2. Los espacios naturales protegidos: concepto y caracteres.

El concepto de espacio natural protegido ha sufrido diversas modificaciones a lo largo de la historia de acuerdo con las diversas corrientes de pensamiento y de las múltiples reformas legislativas que lo regulan.

Un concepto que parece ser bastante acertado en opinión del escritor F. DE ROJAS MARTÍNEZ-PARETS² es aquel que determina que los espacios naturales vienen caracterizados por tres factores fundamentalmente que son, en primer lugar, el físico, o la reunión de una serie de circunstancias que hacen referencia a las condiciones naturales del sitio en cuestión; en segundo lugar el factor formal, o declaración expresa por parte de la autoridad competente, para que el territorio quede protegido; y el tercer factor, en fin, es el teleológico, o finalidad a la que responde esta declaración y la consiguiente creación de esta institución. Es a partir de estas claves que se pueden definir y describir los espacios naturales protegidos en sus variadas formas y también los avatares de su evolución y transformación. Como primer ejemplo está la noción

² DE ROJAS MARTÍNEZ-PARETS, Fernando, "Los espacios naturales protegidos en la Constitución", *Los espacios naturales protegidos*, Aranzadi SA, 2006, p. 36, ISBN 84-8355-001-6.

formulada por la Unión Internacional de Conservación de la Naturaleza (UICN)³ que viene a definir el espacio protegido como "aquella zona de tierra y/o de mar especialmente dedicada a la protección de la diversidad biológica y de los recursos naturales y culturales asociados".

El modelo sobre el que se ha ido formando la teoría que distingue entre los diversos espacios naturales protegidos tiene como figura principal la de Parque Nacional, desde su creación en Estados Unidos en el año 1872 cuando recibió tal nombramiento Yellowstone. Con el tiempo fueron apareciendo paulatinamente otras figuras de protección, aunque el distintivo de "Parque Nacional" sigue siendo el máximo exponente internacional de protección hasta la actualidad.

Varios elementos definitorios se han visto afectados desde las primeras declaraciones de los espacios naturales protegidos. El primero sería la zonificación, en tanto que hay que buscar la forma de distribuir todos los elementos que conviven en determinada zona y planificar así las controversias que puedan surgir, principalmente porque hay que tener en cuenta y aceptar la posibilidad de que existan sectores habitados o zonas donde se llevan a cabo prácticas de aprovechamiento del terreno dentro del propio espacio protegido. Por lo que respecta al elemento objetivo, lo que se pretende proteger, la Constitución Española en su artículo 45 pone de relieve la protección y preservación de la naturaleza. En todo caso esto no ha sido así siempre. En las primeras leyes se podía observar al respecto un punto romántico del paisaje, un modelo suizo, en definitiva, que se vio reflejado en la normativa proteccionista de la belleza paisajística, valorando la espectacularidad y belleza de lo natural⁴.

Es a partir del Convenio de Berna de 1979 cuando de forma paulatina se va desarrollando una labor de preservación de las especies y de los ecosistemas, ideas que han servido al legislador español para la creación de sus sucesivas normas en la materia, tales como la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre. Así como también fue un antecedente de dicha norma la

³ Asociación creada en el año 1948, integrada por un gran número de expertos y cuyo objetivo es influenciar, alentar y ayudar a las sociedades de todo el mundo a conservar la integridad y diversidad de la naturaleza y asegurar que todo uso de los recursos naturales sea equitativo y ecológicamente sostenible.

⁴ LOZANO CUTANDA, Blanca, *Derecho Ambiental Administrativo*, 11ª ed., 1ªed. en LA LEY, LA LEY, Madrid, 2010, ISBN: 978-84-8126-658-0.

Estrategia Mundial para la Conservación, presentada en Madrid en el año 1980⁵, y que marcaba como objetivos esenciales el mantenimiento los procesos ecológicos esenciales y los sistemas vitales, preservar la diversidad genética y asegurar el aprovechamiento sostenido de las especies y de los ecosistemas. La Unión Europea también ha seguido los pasos marcados por el Convenio y la Estrategia en sus Directivas.

Las diversas leyes han ido definiendo los espacios naturales protegidos hasta la actualidad, destacando la reciente Ley 33/2015, de 21 de septiembre, por la que se modifica la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, cuyo artículo 28, da el siguiente concepto: "*1. Tendrán la consideración de espacios naturales protegidos los espacios del territorio nacional, incluidas las aguas continentales, y el medio marino, junto con la zona económica exclusiva y la plataforma continental, que cumplan al menos uno de los requisitos siguientes y sean declarados como tales:*

a) Contener sistemas o elementos naturales representativos, singulares, frágiles, amenazados o de especial interés ecológico, científico, paisajístico, geológico o educativo.

b) Estar dedicados especialmente a la protección y el mantenimiento de la diversidad biológica, de la geodiversidad y de los recursos naturales y culturales asociados.

2. Los espacios naturales protegidos podrán abarcar en su perímetro ámbitos terrestres exclusivamente, simultáneamente terrestres y marinos, o exclusivamente marinos."

Se podría decir, por lo tanto, que un espacio natural protegido, para poder ser definido como tal en la actualidad, tiene que contar con tres características y sus consiguientes aspectos fundamentales que las completan, y que siguen la línea marcada por el concepto que establece la propia normativa que apenas ha variado las últimas modificaciones⁶.

⁵ DE ROJAS MARTÍNEZ-PARETS, Fernando, "Los espacios naturales protegidos en la Constitución", *Los espacios naturales protegidos*, Aranzadi SA, 2006, p. 43, ISBN 84-8355-001-6.

⁶ GONZÁLEZ GONZÁLEZ, María Jesús y VILLOLDO PELAYO, Luis Álvaro, "Contradicciones en la administración y la gestión sostenible de los espacios naturales. El parque nacional de los Picos

La primera de estas características es que sea natural, es decir, que la intervención del hombre no haya llegado a alterar de forma significativa la presencia y funcionamiento de los demás elementos bióticos y abióticos que lo integran.

Además, como segunda nota definitoria, dicho espacio, ha de resultar merecedor de protección a la vista de sus cualidades extraordinarias, requiriendo de la utilización de instrumentos eficaces para su efectiva protección.

Y, por último, como tercera característica debe ser capaz de cumplir las distintas finalidades que se le encomienden, en concreto, de protección y conservación del medio biofísico y cultural, científica y de investigación, educativa, recreativa; o socioeconómica, entre otras.

1.3. La Regulación de los espacios naturales protegidos en España por la reciente Ley 33/2015, de 21 de septiembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

La nueva Ley de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad entró en vigor el día 7 de octubre de 2015. Modifica la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, estableciendo el régimen jurídico básico de la conservación, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural y de la biodiversidad española, en cuanto garantía del derecho de las personas a un medio ambiente adecuado asegurando así su bienestar, salud y desarrollo.

La nueva Ley persigue mejorar algunas de las disposiciones de la normativa anterior, principalmente en lo que se refiere a la gestión de los espacios naturales protegidos; también incorpora nuevas normas y recomendaciones internacionales al respecto, así como los objetivos de Estrategia de la Unión Europea sobre la biodiversidad hasta 2020, en concreto, con el objetivo último de garantizar la correcta aplicación del Derecho internacional y la incorporación de las normas europeas al ordenamiento jurídico español.

Varias son las reformas que se introducen con respecto a la normativa anterior, cuestión que ha sido objeto de debate en el Congreso de los Diputados entre los distintos grupos parlamentarios, mayoritariamente en contra de la recién aprobada

deEuropa: ¿espacio real o inventado?", *Revista Internacional de Marketing Público y No Lucrativo*, 2004, vol. nº 1, ps. 111-123, ISSN 1812-0970.

modificación, presentándose diversas enmiendas a la totalidad del proyecto de ley⁷. Los objetivos esenciales de la Ley se desprenden no sólo del propio texto del proyecto sino de su presentación, en las Cortes Generales realizado en su momento por la Ministra de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, Dña. Isabel García Tejerina, en la sesión celebrada el 18 de junio de 2015, que tuvo como principal protagonista, una vez más en nuestro país, el constante tira y afloja generado por las tensiones competenciales entre Estado y Comunidades Autónomas.

El proyecto de ley objeto de debate, tal y como se presenta por la Ministra, tiene tres objetivos principales.⁸

El primero, mejorar la transparencia y la seguridad jurídica en cuanto al régimen de protección de los espacios protegidos, facilitando su gestión. Para mejorar la transparencia y seguridad jurídica, una de las novedades más destacadas que se introducen es que los registros de la propiedad y del catastro deberán facilitar información sobre protecciones ambientales que afecten a superficies y terrenos que están incluidos en algún espacio protegido. Con la finalidad de mejorar la gestión de estos espacios lo que incluye el proyecto de ley es un conjunto de medidas destinadas a fomentar el apoyo de las Administraciones públicas a actividades como el turismo o la agricultura y la ganadería, coherentes con la propia protección de los espacios protegidos, es decir, se pretende favorecer, en última instancia, a las poblaciones que habitan en esas zonas para que puedan generar actividades socioeconómicas sin olvidarse de los principios del desarrollo sostenible.

El segundo de los objetivos citados va dirigido a mejorar la protección y conservación de las especies amenazadas. Con esto lo que se pretende es no solo aumentar los niveles actuales de protección de la biodiversidad española, sino permitir la incorporación de aspectos importantes para reforzar las políticas de conservación. Cabe destacar la incorporación de disposiciones que regulan las primeras importaciones de especies no autóctonas, así como la reintroducción de especies autóctonas desaparecidas de nuestro país para que puedan incorporarse de nuevo con todas las garantías al espacio correspondiente. Con el fin de mejorar la coordinación entre las distintas Administraciones competentes, se contemplan metodologías comunes para el

⁷ Fueron presentadas 144 enmiendas, de las cuales fueron aprobadas las ocho últimas pertenecientes al Grupo Popular, según los datos que ofrece el Boletín Oficial del Congreso de los Diputados.

⁸ Diario de sesiones del Congreso de los Diputados, sesión plenaria núm. 273, celebrada el 18 de junio de 2015, ps. 27-40.

seguimiento de la biodiversidad, de tal manera que la toma de decisiones se realice con unas bases de conocimiento comparables y más sólidas.

Por último, en tercer lugar, el proyecto pretende garantizar la correcta aplicación de la normativa comunitaria e internacional en materia de biodiversidad. Con esto se pretende regular el acceso a los recursos genéticos de especies silvestres, de acuerdo con el Protocolo de Nagoya, ratificado por España el 3 de junio de 2014, exigiendo que el acceso a estos recursos, que pueden ser utilizados con fines cosméticos o farmacéuticos entre otros, esté sujeto a una autorización previa, acordándose las condiciones para su autorización. Además, se pretende perfeccionar la incorporación de las Directivas de Hábitats y de Aves a nuestro ordenamiento jurídico adecuando así el reciente texto legal a sus modificaciones sucesivas. Se recogen, asimismo, las actualizaciones necesarias en aplicación de la Estrategia de la Unión Europea sobre Biodiversidad hasta 2020.

A estas finalidades hay que añadir, en todo caso, el anhelo común y transversal de incorporar una mayor vinculación entre biodiversidad y cambio climático.

Este conjunto de modificaciones que crean aparentemente un marco jurídico más seguro en materia de protección y conservación de los espacios naturales no ha sido aceptado de igual manera por todos los grupos políticos, y es que para algunos no es más que un nuevo intento de centralizar las competencias, de arrebatar aquellas cuestiones que entienden autonómicas para que sea el Estado quien se ocupe de las mismas. Este argumento es el que defiende principalmente el Grupo Mixto, presentando su enmienda a la totalidad basada en la recentralización competencial. La intervención por parte del Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió) tiene como fundamento, igualmente, un exceso en la intervención y en la capacidad de acción por parte de la Administración General del Estado rebasando los límites establecidos constitucionalmente.

Por su parte, el Grupo de la Izquierda Plural añade una serie de argumentos más estables e interesantes, a mi juicio, aunque coinciden en que existe una invasión competencial. Una cuestión que me ha parecido destacable es que no se han mencionado en el proyecto cuestiones que puso de manifiesto el señor Pérez Moya, tales como el desarrollo de las directrices para la ordenación de los recursos naturales en el marco del Plan Estratégico Estatal del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, la aprobación de planes sectoriales, o la creación de un catálogo español de hábitats en peligro de desaparición. Y, sin embargo, el Grupo citado cuestiona la necesidad o la

oportunidad de sustituir la anterior normativa, algo que me parece ciertamente contradictorio si consideran que hay tanto trabajo por hacer en materia de patrimonio natural y biodiversidad.

Frente a la invasión competencial aducida, proponen que se exija a las Comunidades Autónomas el cumplimiento de sus competencias en lo que se refiere a las directrices europeas en la protección de la Red Natura 2000.

Por último, el Grupo de la Izquierda Plural pone de manifiesto su convicción de que el Gobierno antepone los intereses privados y los beneficios de unos pocos a la protección del medio ambiente ya que entienden que mercantilizan la naturaleza y reducen la participación pública en su conservación poniendo como ejemplo la Ley de Parques Nacionales⁹. Pero no todas las valoraciones que realiza el Grupo son negativas, en cuanto consideran positiva la incorporación al Registro de la Propiedad y al catastro de la información sobre protección ambiental de las propiedades en espacios protegidos.

Como se puede desprender de lo expuesto hasta ahora acerca del debate del proyecto de ley, si hay algo en lo que están de acuerdo la mayoría de los Grupos es en la hipotética invasión competencial que se produce en materia de medio ambiente y de protección de la naturaleza, pues bien, el Grupo Socialista no iba a ser menos, como Grupo principal en la oposición además de criticar todas las reformas legislativas del Gobierno en este ámbito y considerarlas sin fundamento, y lejos de aportar ideas al respecto, se suma a la crítica competencial. Ni qué decir tiene que el Grupo Popular respalda el proyecto en toda su extensión.

En resumen, la cuestión en la que se centran la mayoría de los portavoces es, como ya se ha subrayado, el tema competencial. A título personal, no considero de vital necesidad pero sí significativa la reforma, aunque no haya sustituido la anterior normativa en su totalidad ya que permanecen intactos muchos de sus preceptos. Es importante, en todo caso, la adecuación del ordenamiento jurídico español a las directrices que marca la Unión Europea, así como mejorar la gestión de los espacios incluidos en la Red Natura 2000 en tanto que son un significativo patrimonio natural, y por supuesto, considero de gran aportación la idea de incorporar la información ambiental al Registro de la Propiedad y al catastro, absteniéndome, no obstante, de

⁹ La citada Ley de Parques Nacionales será objeto de análisis posteriormente y que, en mi opinión, lejos de mercantilizar la naturaleza, trata de dar solución a problemas como la coexistencia de vida humana y protección ambiental dentro de los espacios protegidos, a fin de que la población existente pueda autoabastecerse y autofinanciarse.

entrar a valorar pormenorizadamente las cuestiones competenciales que tantas críticas han suscitado durante la tramitación del proyecto y que, sin embargo, exceden, con mucho, del objeto y los propósitos de este Trabajo de Fin de Grado.

2. EL IMPACTO DE LA REGULACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA SOBRE LOS PARQUES NACIONALES ESPAÑOLES.

La incorporación de España a la Unión Europea tras entrar en vigor el 1 de enero de 1986 el Tratado de Adhesión, trae consigo una serie de consecuencias tanto económicas como sociales, políticas y jurídicas. No solo hay que tener en cuenta, por lo que se refiere al objeto de este trabajo, el reparto competencial en materia de medioambiente y los preceptos constitucionales y legales españoles, sino que, desde la adhesión de España a la Unión Europea, las normas derivadas de esta última han entrado a formar parte de forma automática del ordenamiento jurídico español por tratarse de un Derecho supranacional configurado a raíz de la cesión de competencias de los Estados miembros. En este sentido, podemos afirmar que el Derecho de la Unión, tal y como ha declarado el Tribunal Europeo de Justicia¹⁰ se integra en los sistemas nacionales de los Estados de forma prioritaria y con supremacía jerárquica con respecto a las propias normas nacionales (incluida la Constitución), y serán los propios jueces de los Estados miembros quienes deben aplicar ese derecho.

Todo esto debe tenerse en cuenta en tanto que la Unión Europea es una organización peculiar que, a diferencia por ejemplo de la Organización de las Naciones Unidas¹¹, se caracteriza por ser una organización de integración económica y jurídica, siendo la única organización internacional con un sistema jurisdiccional propio y cuyo Tribunal de Justicia crea una verdadera jurisprudencia de obligatorio cumplimiento¹².

¹⁰ Sentencia Costa contra ENEL, de 15 de julio de 1964 y Sentencia Simmenthal, de 9 de marzo de 1978.

¹¹ La Organización de las Naciones Unidas es un organismo de cooperación, no de integración, y en el caso del Tribunal Internacional de Justicia, que es el órgano judicial de dicha organización, sus decisiones no son obligatorias y serán los estados quienes decidan si aceptan o no su jurisdicción o si la aceptan con reservas.

¹² Sobre la importancia de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, vid. con mayor profundidad, QUINDIMIL LÓPEZ, Jorge Antonio, "La plataforma continental como ámbito de aplicación del derecho de la Unión Europea a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n° 18, N° 48, 2014, págs. 529-549, ISSN 1138-4026; ORDÓÑEZ SOLÍS, David, "Comentario de Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea", *Cuadernos europeos de Deusto*, N° 52, 2015, ISSN 1130-8354; y DÍAZ ABAD, Nuria, "España, veinticinco años de

2.1. El Derecho ambiental de la Unión Europea y su orientación al desarrollo sostenible.

Teniendo en cuenta lo expuesto anteriormente, hay que decir que en el ámbito de la protección del medioambiente se reconoce también la supremacía del Derecho europeo en el Quinto Programa Comunitario de Política y Actuación en materia de Medioambiente y Desarrollo Sostenible que, en su Capítulo 7 dice que “*una de las ventajas de la comunidad Europea, en la que se distingue de otras instituciones internacionales tales como los organismos de las Naciones Unidas y la OCDE estriba en que es un órgano legislativo; cuando actúa haciendo uso de sus competencias legislativas, sus medidas son vinculantes para los Estados miembros que la constituyen*”¹³.

La regulación europea sobre el medioambiente tiene sus inicios en la década de los setenta, aunque realmente no es hasta el Acta Única en 1986 cuando se consolida la protección del medioambiente como una competencia comunitaria, puesto que anteriormente en los Tratados constitutivos no se reconocía tal competencia. De esta manera, se consolidan como objetivos de la Unión Europea en materia de medio ambiente la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente, la protección de la salud de las personas, y la utilización prudente y racional de los recursos, a lo que hay que añadir, además, el objetivo de fomentar las medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente. Este último objetivo implica una nueva tendencia en la cooperación mundial en los aspectos relacionados con el medio ambiente y el desarrollo, insistiendo en los principios de cautela, acción preventiva y "quien contamina paga", así como en el de integración de la política ambiental en las demás políticas de la comunidad¹⁴.

Pues bien, es a partir del Quinto Programa Comunitario citado *supra*, cuando, bajo el rótulo "Hacia un desarrollo sostenible" surge una nueva tendencia en la orientación de la política medioambiental de la Unión Europea. Sus principios fundamentales son integrar las consideraciones medioambientales en los diversos sectores económicos, establecer y lograr objetivos normativos, ampliar el abanico de instrumentos y

presencia y jurisprudencia en el Tribunal de Justicia de la Unión Europea", *Noticias de la Unión Europea*, Nº 315, 2011, ISSN 1133-8660; así como la doctrina allí citada.

¹³ LOZANO CUTANDA, Blanca, *Derecho Ambiental Administrativo*, 11ª ed., 1ª ed. en LA LEY, LA LEY, Madrid, 2010, ISBN: 978-84-8126-658-0.

¹⁴ SANTA MARÍA Y BENEYTO, María Jesús, *Medio ambiente en Europa retos para un desarrollo sostenible*, Universidad de Alicante, 2000, ISBN 84-7908-526-6.

establecer la responsabilidad compartida en la materia. Además aparecen conceptos como "desarrollo sostenible" y "espacio medioambiental" que se refieren a la continuidad de los ecosistemas, la salud pública y las funciones económicas necesarias para el desarrollo de las generaciones futuras¹⁵.

Esto surge por una creciente preocupación ambiental que es respaldada por el Tribunal de Justicia. Las consiguientes reformas de los Tratados originarios han ido introduciendo nuevas medidas con el objetivo de elevar la protección del medioambiente hasta el punto de que se ha convertido en una de las políticas de la Unión Europea sobre la cual tienen amplias competencias sus instituciones, eso sí, permitiendo a los Estados la posibilidad de incluir en sus ordenamientos disposiciones más estrictas a las establecidas en los actos de la Unión¹⁶.

Como principal objetivo que trata de promover el derecho ambiental de la época actual es el desarrollo sostenible. La idea de desarrollo siempre ha ido vinculada al mundo económico, pero ha sido acuñado por otros ámbitos como son el humano, el natural y el económico, entrelazándolos para lograr una sostenibilidad entre los tres¹⁷.

La definición más empleada de este concepto de desarrollo sostenible fue la dada en el Informe de la Comisión Brundtland, de 1987¹⁸, que establece como desarrollo sostenible aquel que cubre las necesidades de las generaciones actuales sin

¹⁵ SANTA MARÍA Y BENEYTO, María Jesús, *Medio ambiente en Europa retos para un desarrollo sostenible*, Universidad de Alicante, 2000, ISBN 84-7908-526-6.

¹⁶ Sobre la jurisprudencia emanada del Tribunal Superior de justicia de la Unión europea en materia de medio ambiente, vid. con mayor profundidad, EMBID IRUJO, Antonio, "El acceso a la justicia en materia ambiental en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea", *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, Nº 99-100, 2014, ISSN 0211-9560; GARCÍA URETA, Agustín María, "Jurisprudencia ambiental de la Unión Europea", *IeZ: Ingurugiroa eta zuzenbidea = Ambiente y derecho*, Nº. 12, 2014, págs. 182-217; y CHINCHILLA PEINADO, Juan Antonio y RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, Blanca, "Las directivas sobre medio ambiente y su transposición al ordenamiento interno. Efecto útil e incumplimiento del estado en la jurisprudencia del Tribunal Justicia de la Unión Europea", *Últimas tendencias en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (2008-2011): Recent trends in the case law of the Court of Justice of the European Union (2008-2011)*, 2012, pps. 237-256, ISBN 978-84-9020-051-3, así como la doctrina allí citada.

¹⁷ ARLUCEA RUIZ, Juan Esteban, "El desarrollo en un escenario de sostenibilidad", *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, Nº 99-100, 2014, ISSN 0211-9560.

¹⁸ La Asamblea General de las Naciones Unidas establece en 1983 la Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente presidida por la Primera Ministra noruega Gro Harlem Brundtland. La Comisión presentó su informe en 1987 y desde entonces la definición dada de desarrollo sostenible es la más mencionada y utilizada.

comprometer la capacidad de las generaciones futuras para alcanzar sus propias necesidades. En el Informe citado, se menciona la necesidad de alcanzar una nueva era de crecimiento económico que sea sostenible tanto desde un punto de vista social como medioambiental¹⁹.

A pesar de que el término desarrollo sostenible ha sido acuñado precisamente por el Informe de la Comisión Brundtland, esto no es del todo cierto, y es que cabe recordar que la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano, celebrada en Estocolmo en 1972, se había anticipado a vincular la protección y mejoramiento del medio humano al bienestar de los pueblos y al desarrollo económico del mundo entero²⁰.

Avanzando en la consolidación del concepto de desarrollo sostenible, nos encontramos con la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo que se adoptó en la Conferencia de Naciones Unidas llevada a cabo en Río de Janeiro en 1992, que busca reafirmar y desarrollar la Declaración de la Conferencia de Estocolmo de 1972, reconociendo el derecho del ser humano a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza, reafirmando la necesaria solidaridad intra e intergeneracional al respecto, así como la inexcusable imbricación de la protección ambiental y el proceso de desarrollo económico al socaire de las exigencias derivadas del desarrollo sostenible.

En la actualidad, teniendo en cuenta que la sostenibilidad puede ser entendida en dos sentidos, que son el ecológico y el económico²¹, cabe reseñar también la diferencia que existe entre economistas ecológicos y economistas medioambientales, diferencia que ha dado lugar a la aparición de los conceptos de sostenibilidad fuerte y débil²².

¹⁹ CASTRO LEJARRIAGA, Luis Miguel, "Crecimiento económico y medio ambiente", *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía*, N° 847, 2009, ISSN 0019-977X.

²⁰ CASARES MARCOS, Ana Belén, "La eficiencia energética y la sostenibilidad ambiental", *Urbanismo sostenible rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*, 1ª edición, Tirant lo Blanch, Valencia, diciembre 2015.

²¹ Definición dada por Smulders (1999), tomada de CASTRO LEJARRIAGA, Luis Miguel, "Crecimiento económico y medio ambiente", *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía*, N° 847, 2009, ISSN 0019-977X, y la doctrina allí citada.

²² La diferencia entre ambos términos que ha sido generalmente aceptada reside en la capacidad de sustituir recursos naturales por capital económico, entendido éste en un sentido amplio, es decir, incluyendo capital físico, humano, social e intelectual. La sostenibilidad en sentido débil se basa en la hipótesis de que esta sustitución es posible. En cambio, la sostenibilidad en sentido fuerte establece la existencia de recursos vitales que no son sustitutivos sino complementarios. Vid. con mayor profundidad,

En consecuencia, el desarrollo sostenible ya no es simplemente un principio de carácter horizontal o transversal aplicable a cualquier actividad o sector, sino un auténtico título habilitante para la actuación de los poderes públicos y, en especial, de las Administraciones públicas, contribuyendo a una posible integración vertical, bien entre sistemas de escala superior (continentales, nacionales...) e inferior (municipales, comarcales...)²³.

Ahora bien, la concepción del desarrollo sostenible se ha plasmado también en nuestro ordenamiento jurídico en diversas normas, de contenido y procedencia sumamente diversas. Baste con citar, a título meramente ejemplificativo, entre las normas con rango de Ley aprobadas por el Estado, la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación; Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad²⁴, estrechamente unida a la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales; Ley 45/2007, de 13 de diciembre, de desarrollo sostenible del medio rural; el Texto Refundido de la Ley de Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio; Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible; Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, al incorporar criterios ambientales a los procedimientos de contratación pública; Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral; Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental; o, en fin, la propia Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas, que profundiza en una de sus manifestaciones más importantes y complejas de articular, la sostenibilidad urbana²⁵.

Para promover y alcanzar el objetivo de desarrollo sostenible del entorno natural no es suficiente con la actuación de la Unión y de sus instituciones, sino que es necesaria la colaboración del resto de poderes públicos.

CASTRO LEJARRIAGA, Luis Miguel, "Crecimiento económico y medio ambiente", *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía*, Nº 847, 2009, ISSN 0019-977X.

²³ TOLÓN BECERRA, Alfredo, "Los espacios naturales protegidos. Concepto, evolución y situación actual en España", *M+A, revista electrónica de medioambiente*, Nº. 5, 2008, ISSN- 1886-3329.

²⁴ Modificada por la reciente Ley 33/2015, de 21 de septiembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

²⁵ CASARES MARCOS, Ana Belén, "La eficiencia energética y la sostenibilidad ambiental", *Urbanismo sostenible rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*, 1ª edición, Tirant lo Blanch, Valencia, diciembre 2015.

Esta necesidad viene dada porque los medios con los que aprueba la Unión Europea sus normas medioambientales son directivas, que son actos jurídicos vinculantes que obligan a los Estados en cuanto al resultado, es decir, a cumplir con un determinado fin, pero la forma y los medios para alcanzarlo serán a elección de las autoridades nacionales del Estado o los Estados miembros obligados por dicha directiva. Además prima el llamado “principio de subsidiariedad” del artículo 5 del Tratado de la Unión Europea (TUE) en el cual la Unión Europea solamente puede actuar en la medida en que los Estados no pueden alcanzar unos objetivos o no lo hace con la mayor eficiencia y la Unión podría hacerlo mejor; pues bien, el medioambiente es una de esas materias de potestad compartida entre los Estados miembros y la Unión en los que entra en juego el citado principio. También el principio de proporcionalidad es importante ya que va unido al de subsidiariedad matizando la actuación de la Unión Europea en el caso de las competencias compartidas y es que debe actuar sin excederse, es decir, sólo en la medida en que es necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados.

Un acontecimiento relevante al efecto fue la culminación del quinto Tratado de adhesión que supuso la incorporación de diez nuevos Estados miembros a la Unión y que supuso todo un reto ambiental para la Comunidad Europea, no solo por la gran extensión territorial que tienen, sino porque cuentan con un amplio patrimonio natural de gran valor. El problema era que se trataba de países con sistemas de protección y gestión ambiental muy rudimentarios que suponen y siguen actualmente suponiendo un gasto muy elevado en tanto que tienen que adaptar sus normas al ordenamiento jurídico de la Unión por su carácter supranacional²⁶.

Como ya se expuso con anterioridad, la protección del medioambiente se modela hoy como una política comunitaria y supone la actuación constante de la Unión, por ello se han creado órganos dentro de las propias instituciones para cumplir con los objetivos establecidos en el artículo 191.1 TFUE, a saber: “1. *La política de la Unión en el ámbito del medio ambiente contribuirá a alcanzar los siguientes objetivos:*

- *la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente,*
- *la protección de la salud de las personas,*

²⁶LOZANO CUTANDA, Blanca, *Derecho Ambiental Administrativo*, 11ª ed., 1ªed. en LA LEY, LA LEY, Madrid, 2010, ISBN: 978-84-8126-658-0.

- la utilización prudente y racional de los recursos naturales,

- el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente. y en particular a luchar contra el cambio climático.”

Para alcanzar los citados objetivos, la Unión Europea cuenta de un lado con el Consejo, donde se realizan reuniones con carácter periódico de los “Consejos de Medioambiente” a los cuales asisten los Ministros responsables en dicha materia, además ha creado dos organismos que son “La Agencia Europea de Medioambiente” y “La Red Europea de Información y de Observación del Medioambiente”²⁷; y de otro lado con la Comisión, que cuenta con una “Dirección General de Medioambiente” y que distribuye su trabajo en siete Direcciones con diferentes competencias según el ámbito.

2.2. La incidencia de la Unión Europea sobre los espacios naturales protegidos: la creación de la Red Natura 2000.

El tema principal que se aborda en el trabajo es la regulación de los Parques Nacionales y aunque a nivel europeo no existe normativa que se dedique concretamente a este tipo de espacios naturales protegidos, existen, sin embargo, instrumentos normativos que se ocupan de la flora y la fauna y de las zonas donde se encuentran y localizan estas especies protegidas.

La Unión Europea cuenta con una gran amplitud territorial lo cual trae consigo una amplia variedad de zonas naturales consecuencia de la diversidad climática, de los diferentes tipos de suelo, del relieve de los terrenos e incluso de la actividad humana. Esta variedad de espacios naturales hace que se enriquezca la flora y fauna que habita en esas zonas, haciéndose necesaria la actuación por parte de las autoridades europeas para mejorar la gestión de estos lugares que forman parte del patrimonio natural de la comunidad europea. El primer paso a nivel europeo fue la firma del Convenio relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio natural en Europa²⁸.

²⁷ Ambos organismos fueron creados por el Consejo mediante un Reglamento en 1990, el Reglamento del Consejo 1210/90/CEE, de 7 de mayo de 1990.

²⁸ Fue firmado el 19 de septiembre de 1979 y la Unión Europea es parte del mismo desde la Decisión 82/72/CEE del Consejo, de 3 de diciembre de 1981, referente a la celebración del Convenio relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio natural de Europa (denominado Convenio de Berna).

El Convenio se refiere principalmente a la protección de especies, pero deja ver la necesidad de crear medidas para los hábitats de dichas especies tanto animales como vegetales y, por extensión a estos, de los espacios naturales donde se encuentran. Las necesarias medidas para llevar a cabo una eficiente protección de especies y cumplir así con el Convenio de Berna fueron esencialmente dos, a saber, las denominadas “Directiva de Aves” y “Directiva de Hábitats”.

La Directiva de Aves de 1979²⁹ surge como respuesta a una necesidad de actuación en común de todos los Estados miembros de la Unión Europea de conservar el gran patrimonio con el que cuenta la comunidad en cuanto a las aves que viven por lo general en estado salvaje, teniendo en cuenta que la mayoría son aves migratorias y que, en esa época, estaban sufriendo una fuerte regresión que ponía en peligro también la conservación del medio natural en el que se encuentran dichas aves. Las medidas deben ajustarse a los factores que han desfavorecido a dichas especies como son el factor humano y la creciente contaminación. Lo que pretende esta Directiva es la actuación conjunta de todos los países que deberán tomar cuantas actuaciones sean necesarias para cumplir con los objetivos, y establece medidas más estrictas para la protección del hábitat de ciertas especies de aves que viven en estado salvaje, para lo cual deben señalarse Zonas Especiales de Protección para las Aves (ZEPA).

Por su parte, la denominada Directiva de Hábitats³⁰ tiene como objetivo general establecer las bases legales para la protección de los hábitats de las especies comunitarias en vías de extinción o amenazadas, y como objetivo específico establecer una amplia red de zonas protegidas en la Comunidad que garanticen una mayor eficacia del Convenio de Berna³¹. Así mismo, ordena a los Estados miembros declarar Zonas Especiales de Conservación (ZEC) a las zonas de interés comunitario que requieran de cierta protección y a los hábitats de especies animales y vegetales que forman parte del patrimonio común.

²⁹ Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres. Sufrió diversas modificaciones sustanciales hasta que finalmente fue sustituida por la Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de noviembre de 2009 relativa a la conservación de las aves silvestres.

³⁰ Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres.

³¹ MENOR TORIBIO, José Alfonso, "La Directiva Hábitats 92/43/CE y la Red Natura 2000", *Cuadernos geográficos de la Universidad de Granada*, N° 29, 1999, págs. 143-156, ISSN 0210-5462.

Con esto se elaboró una lista previa de Lugares de Importancia Comunitaria (LIC) que finalmente fue aprobada por la Decisión de la Comisión con fecha de 7 de diciembre de 2004.

Finalmente, para cumplir con el objetivo general de protección de las especies y de sus hábitats, la propia Directiva de Hábitats cuenta con la creación de una Red Europea de Espacios Protegidos denominada Red Natura 2000, y que incluye las ZEPA y ZEC declaradas por los Estados miembros. La creación de esta Red Natura 2000 tiene su origen en el año 1988, dentro del IV Programa Comunitario en materia de Medioambiente (1987-2002), cuando la Comisión hizo una Propuesta al Consejo sobre la creación de una Red Ecológica Europea de Zonas Especiales de Conservación, propuesta que se materializó finalmente con la Directiva 92/43/CE, de 21 de mayo, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la flora y fauna silvestres³².

La Directiva de Hábitats tiene dos objetivos específicos, el primero de ellos es precisamente la creación de la Red Natura 2000 para la conservación de los hábitats naturales y de los hábitats de las especies, y el segundo el establecimiento y regulación de un sistema de protección de las especies. En todo caso, tanto los hábitats como las especies de interés comunitario se caracterizan por ser especies catalogadas, lo que tan solo se tiene que garantizar la conservación de unas muestras suficientes mediante su inclusión en la red de espacios Natura 2000³³.

La Red Natura 2000 se enmarca dentro de los nuevos modelos de conservación que plantean la creación de redes funcionales de espacios para permitir la relación de unas zonas con otras, y a su vez, promover la integración territorial de la biodiversidad con el desarrollo de otras actividades, dando lugar a la vertebración del territorio a través de objetivos de conservación de la naturaleza. Natura 2000 parte de la consideración de que hábitats y especies son patrimonio comunitario cuyas amenazas tienen carácter transfronterizo; teniendo esto en cuenta, resulta necesario tomar medidas de conservación a nivel de la Unión Europea. A su vez, no olvida que han de tenerse en

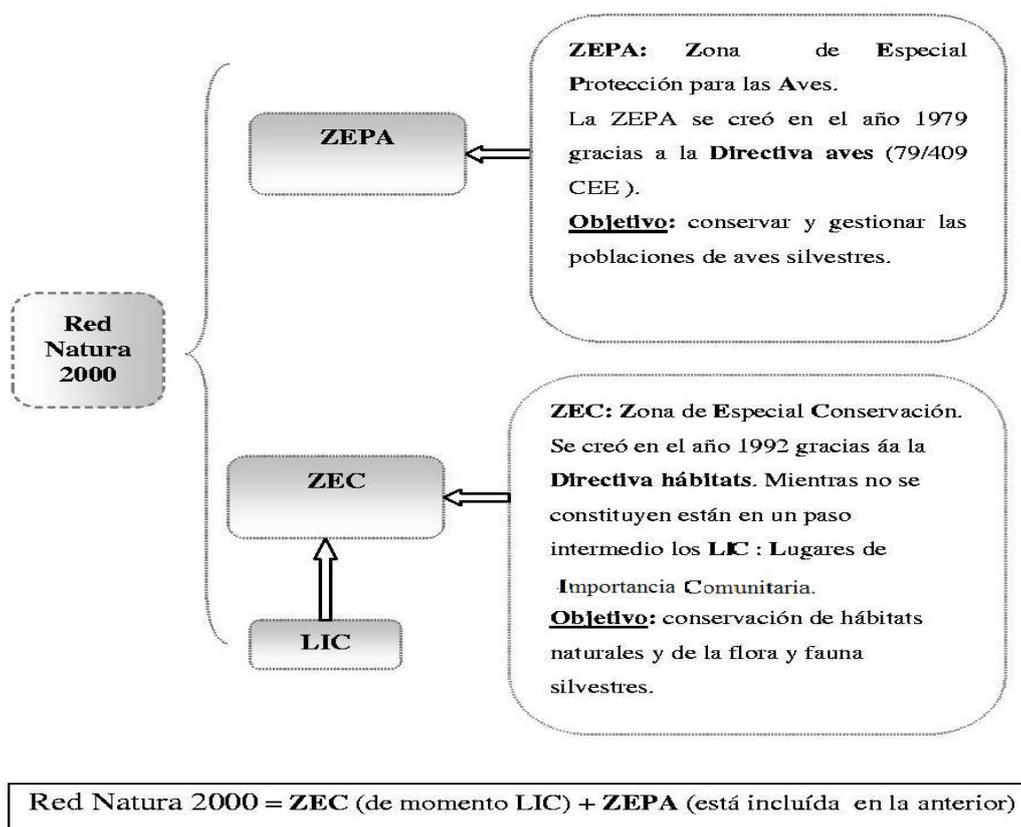
³² MENOR TORIBIO, José Alfonso, "La Directiva Hábitats 92/43/CE y la Red Natura 2000", *Cuadernos geográficos de la Universidad de Granada*, Nº 29, 1999, págs. 143-156, ISSN 0210-5462.

³³ PERNAS, Begoña y RODRÍGUEZ BERNAL, Antonio, "La Red Natura 2000", *Revista agropecuaria*, 2003, Nº 847, pág. 44, ISSN 0002-1334.

cuenta las exigencias económicas, sociales, culturales y regionales específicas de cada territorio³⁴.

Ha supuesto, a tal efecto, una importante herramienta para la conservación de la biodiversidad. Surge como una red coherente, ecológica y representativa de espacios naturales con la contribución de todos los estados miembros de la Unión Europea, y tiene como objetivo principal asegurar el mantenimiento en un buen estado de conservación de las mejores manifestaciones de la biodiversidad europea, así como fomentar el equilibrio armónico con las actividades sociales y económicas que en ellos se llevan a cabo y la calidad de vida de las personas que los habitan³⁵.

Este esquema europeo de protección de los espacios naturales a través de las dos directivas puede entenderse con la imagen siguiente³⁶:



³⁴HERRERO CORRAL Gema, "Configuración de la Red Natura 2000 en España. Análisis comparativo por Comunidades Autónomas", Anales de geografía de la Universidad Complutense, Vol. 28, Nº 2, 2008, ps. 85-109, ISSN 0211-9803.

³⁵VÁZQUEZ TORRE, Marta, "Una experiencia educativa: conocemos la Red Natura 2000", *Revista de Investigación en Educación*, nº 4, 2007, ps. 82-103, ISSN: 1697-5200.

³⁶ Imagen tomada de VÁZQUEZ TORRE, Marta, "Una experiencia educativa: conocemos la Red Natura 2000", *Revista de Investigación en Educación*, nº 4, 2007, ps. 82-103, ISSN: 1697-5200.

En relación con esta Red Natura 2000, los Estados miembros tienen una serie de obligaciones en materia de gestión de los espacios incluidos en la red que se pueden extraer de la propia Directiva Hábitats, concretamente de los artículos 1, 2 y 6, de manera que la adopción de medidas de conservación constituye una responsabilidad común de todos los Estados miembros³⁷. Como resumen general de los artículos mencionados, en el primero de ellos se hace un análisis de las definiciones que hay que tener en cuenta, y ya es en el artículo segundo donde se pone de manifiesto es responsabilidad común a todos los miembros de la Unión Europea que deberán tener en cuenta las exigencias económicas, sociales y culturales y las particularidades de la zona a la hora de tomar medidas siempre con la finalidad de mantener o restablecer los hábitats y las especies de interés europeo. El artículo seis por su parte profundiza más en la toma de decisiones especificando cómo debe de realizarse la conservación de las especies y hábitats, cómo deben gestionarse las zonas con ciertas peculiaridades y las prioridades que se deben establecer.

España es el país que más hectáreas aporta en proporción a la Red Natura 2000, formando parte de ésta el 30% del territorio nacional. Los Parques Naturales y Nacionales y las Reservas de la Biosfera están incluidos en la Red, que incorpora también terrenos privados ya que hay actividades compatibles con la conservación de la vida natural que pueden desarrollarse en este tipo de superficies.

Debido a las particularidades que posee nuestro país en lo que se refiere al reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas, por ello la aplicación de las Directivas europeas resulta más compleja en esta materia concretamente. Actualmente las Directivas tanto de aves como de hábitats se encuentran incorporadas a nuestro ordenamiento jurídico a través de la Ley 33/2015, de 21 de septiembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, analizada con anterioridad.

Con la puesta en funcionamiento de la Red Natura 2000 en España triplica el territorio a gestionar bajo objetivos de conservación de la naturaleza, lo cual, obligará a las Administraciones a incrementar su capacidad de gestión (organizativa y económica). Ante la dificultad para gestionar eficientemente el territorio español que se encuentra

³⁷ PÉREZ PÉREZ, Juan José, "Obligaciones de los Estados miembros en materia de gestión de los Espacios Natura 2000 derivadas de los apartados 1 y 2 del artículo 6 de la Directiva Hábitats", *Anales de geografía de la Universidad Complutense*, Vol. 28, Nº 2, 2008, págs. 85-109, ISSN 0211-9803.

incluido en Red Natura 2000 y los inconvenientes que supone gestionar terrenos privados, empiezan a tomar fuerza nuevas fórmulas de gestión compartida del territorio (la custodia del territorio, convenios y alianzas con la Administración pública son algunos ejemplos). Además, estos novedosos modelos de gestión compartida incorporan un elemento participativo de gran interés. Implican la adopción de compromisos ambientales por parte de los propietarios del territorio a cambio de ciertos beneficios (económicos o no), permitiendo la colaboración de la Administración pública, los propietarios y, en ocasiones, otras entidades intermedias para alcanzar unos objetivos de conservación determinados³⁸. De esta manera se torna casi indispensable el aumento de la participación de la sociedad a través de la información y de la sensibilización para cumplir con el objetivo conservacionista del medio ambiente que nos rodea. Así mismo, hay que tener en cuenta que para que se pueda poner en marcha una efectiva protección de las zonas incluidas en la Red Natura 2000 es necesario tanto la elaboración de planes de gestión, como la sostenibilidad de los mismos, es decir, lograr la armonización de los proyectos de desarrollo con las necesidades de conservación³⁹.

A modo de dato para completar el tema de la Red Natura 2000, y dándole relevancia en tanto que se trata de nuestra Comunidad Autónoma, en la cual está incluido parte del Parque Nacional de Picos de Europa, viene a colación la Orden FYM/775/2015, de 15 de septiembre, por la que se aprueban los Planes Básicos de Gestión y Conservación de la Red Natura 2000 en la Comunidad de Castilla y León, y es que la Red Natura 2000 de Castilla y León está formada por 120 Zonas Especiales de Conservación (ZEC) y 70 Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA) declaradas mediante Decreto 57/2015, de 10 de septiembre, por el que se declaran las zonas especiales de conservación y las zonas de especial protección para las aves, y se regula la planificación básica de gestión y conservación de la Red Natura 2000 en la Comunidad de Castilla y León. En el marco de la presente Orden se aprueban 177 Planes Básicos de Gestión y Conservación de los Espacios Protegidos Red Natura 2000, dado que 13 ZEC y ZEPA comparten Plan Básico de Gestión y Conservación al ser su ámbito territorial

³⁸ HERRERO CORRAL, Gema, "Configuración de la Red Natura 2000 en España. Análisis comparativo por Comunidades Autónomas", *Anales de geografía de la Universidad Complutense*, Vol. 28, Nº 2, 2008, ps. 85-109, ISSN 0211-9803.

³⁹ RABADÁN, Cristina, "Red Natura 2000. Estado de aplicación en Europa", *Ambienta: La revista del Ministerio de Medio Ambiente*, Nº. 64, 2007, pps. 26-33, ISSN 1577-9491.

coincidente, y 259 Planes Básicos de Gestión y Conservación de Valores Red Natura 2000⁴⁰.

3. LA RED DE PARQUES NACIONALES EN ESPAÑA

3.1. Antecedentes de nuestros Parques Nacionales: su origen norteamericano.

El concepto de parque nacional tiene su nacimiento en Estados Unidos. Como primer antecedente a la creación de este tipo de espacio protegido está el parque estatal de Yosemite, sin embargo fue la expedición Wahsburn-Langford a la zona de Yellowstone, en Wyoming, a finales del verano de 1870, la que dio impulso a la idea, tal y como quedó posteriormente plasmada en la ley de creación del parque nacional firmada por el presidente Ulysses S. Grant el 1 de marzo de 1872. La fascinación que produjo en la expedición el Gran Cañón de Yellowstone les llevó a la idea de que semejante maravilla debería ser un beneficio común para todos, había que proteger y conservar la zona convirtiéndolo en un lugar para todos los americanos, sin dejar su uso y aprovechamiento en manos de uno o varios particulares⁴¹.

Yellowstone tuvo y sigue teniendo una importancia trascendental para la difusión y creación de parques nacionales a nivel mundial. La idea fundamental, la obligación de reservar bajo titularidad pública recursos naturales primigenios para el pueblo americano, llevaba dentro de sí los dos propósitos que han sostenido el sistema de parques nacionales, pero dentro de un equilibrio a veces inestable entre la preservación y el disfrute. Se preserva la naturaleza enfrentándose a cualquier intento de privatización permitiendo así su disfrute por el común de los ciudadanos de modo compatible⁴².

Lo que es claro es que la motivación y finalidad de los primeros Parques Nacionales eran de estética, de recreo y necesidad de espacios verdes libres y protección de la naturaleza virgen como reacción a un desarrollismo destructivo. También

⁴⁰ Boletín Oficial de Castilla y León, nº 180 con fecha de miércoles 16 de septiembre de 2015.

⁴¹ SÁINZ, Diego, "Yellowstone, el emblemático parque norteamericano", *National Geografic España*, Nº 151 (11-11-2015).

⁴² GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, José Miguel, "Cien años de los parques nacionales en España. Una visión personal", *Ambienta: La revista del Ministerio de Medio Ambiente*, Nº. 106, 2014, ps. 58-69, ISSN 1577-9491.

se caracteriza por una creciente inquietud por los problemas de la conservación de la naturaleza en los Organismos Internacionales Generales (ONU, Consejo de Europa) y el nacimiento de los primeros Organismos especializados (UICN, WWF)⁴³.

Esta idea de la creación de parques nacionales, que resultó atractiva a los ojos de muchos, se fue difundiendo poco a poco fuera de los Estados Unidos, y fue así como surgieron los parques nacionales en Europa, siendo Suecia el primer país que en el año 1909 declaró el Sarek como primer Parque Nacional europeo; es seguido de Rusia en 1912 con la creación del Parque Nacional de Losiny Ostrov; después Suiza en 1914 con el nombramiento del primer Parque en los Alpes que es el valle de la Engandina, en el Cantón de los Grisones; y ya en cuarto lugar España que consiguió su primer Parque Nacional en el año 1918 con el nombramiento de las montañas de Covadonga, gracias a Pedro Pidal que estaba maravillado con la belleza del paisaje que contemplaba.

3.2. Consolidación y desarrollo de los Parques Nacionales españoles.

España cuenta con una amplia red de espacios naturales protegidos, regulados actualmente por la Ley 33/2015, de 21 de septiembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. En todo caso, a la luz de una larga evolución legislativa en materia de protección de zonas naturales y atendiendo en cada momento a los valores establecidos de la época, en la actualidad podemos hablar de cinco categorías de espacios.

La primera y más importante es la de los parques naturales. Es en esta categoría donde se integran los parques nacionales que están regidos por su legislación específica, y que se incluyen en la Red de Parques Nacionales. Se volverá sobre ello *infra*.

La segunda de las categorías mencionadas en la Ley es la que se refiere a las reservas naturales o ecológicas, áreas protegidas de importancia para la vida silvestre, flora o fauna, o con rasgos geológicos de especial interés, que son protegidas y manejadas por el hombre, cuyos fines son la conservación y la dotación de oportunidades para la investigación y educación.

En tercer lugar se encuentran las áreas marinas protegidas, espacios naturales designados como tal para la protección de ecosistemas, comunidades o elementos biológicos o geológicos del medio marino que en razón de su rareza, fragilidad,

⁴³ TOLÓN BECERRA, Alfredo, "Los espacios naturales protegidos. Concepto, evolución y situación actual en España", *M+A revista electrónica de medio ambiente*, 2008, n°5, ISSN 1886-3329.

importancia o singularidad, merecen una protección especial, y que están integradas en la Red de Aguas Marinas Protegidas de España (RAMPE).

La cuarta de las categorías citadas distingue los monumentos naturales, en cuanto elementos naturales que cuentan con un particular valor paisajístico, geológico, histórico o de otro tipo cuya conservación requiere una protección especial por su singularidad, rareza o belleza, ya que normalmente se encuentran fuera de un entorno susceptible de protección superior.

En quinto y último lugar, la Ley se refiere a los paisajes protegidos, que son aquellos lugares concretos del medio natural que, por sus valores estéticos y culturales, son merecedores de una protección especial.

El Parque Nacional es un espacio natural caracterizado por tener un importante valor tanto natural como cultural, creado principalmente con el objetivo de conservar ese valor mediante la legislación especial que lo regula; con escasa intervención de la actividad humana, y es que, de lo se trata es de dejar que la propia naturaleza siga su cauce sin artificios creados por el hombre; y que merece la máxima protección que se da a los espacios naturales protegidos porque representa el patrimonio natural español, bien por su especial valor natural, por las particularidades en la flora o fauna del territorio o por su geomorfología. Además se trata de compatibilizar la conservación del parque con otras actividades relacionadas con el uso y disfrute del mismo por parte de los ciudadanos, estando a disposición, asimismo, para fines de investigación⁴⁴.

Para que sea declarada una determinada zona como Parque Nacional, es fundamental que se realice mediante una ley a propuesta de la Comunidad Autónoma en la que se encuentre, y que cumpla con una serie de requisitos establecidos en el Plan de Dirección de la Red de Parques Nacionales, aprobado por el Real Decreto 1803/1999 de 26 de noviembre.

El primero de los requisitos exigidos es el de la representatividad, es decir, ser altamente representativo del sistema natural al que pertenece.

⁴⁴LOZANO CUTANDA, Blanca, Derecho Ambiental Administrativo, 11ª ed., 1ªed. en LA LEY, LA LEY, Madrid, 2010, ISBN: 978-84-8126-658-0.

Por otra parte, en lo que se refiere a la extensión, el Plan establece que debe tener una superficie adecuada como para permitir su evolución natural de modo que mantenga sus características y se asegure el funcionamiento de los procesos ecológicos en él presentes.

Otra de las exigencias al respecto alude al estado de conservación, y es que es necesario que predominen ampliamente las condiciones de naturalidad y funcionalidad ecológica, debiendo ser escasa, por consiguiente, la intervención humana.

En cuarto lugar, establece el Plan que debe darse una continuidad territorial, lo que quiere decir que, salvo excepciones debidamente justificadas, el territorio debe ser continuo, sin enclaves ni elementos de fragmentación. Además la actual Ley 30/2014 de 3 de diciembre de Parques Nacionales establece unos mínimos de extensión de los parques marítimo-terrestres de 5000 hectáreas si es insular y de 20000 hectáreas para los que son peninsulares o para los que se hallan en aguas marinas.

En quinto lugar, en lo que respecta a posibles asentamientos humanos, y salvo casos excepcionales debidamente justificados, no debe haber en el Parque Nacional núcleos urbanos habitados.

Por último, y como medida de protección exterior, debe estar rodeado por un territorio susceptible de ser declarado como zona periférica de protección.

En la actualidad, y en aplicación de estos requisitos y exigencias, España cuenta con una Red de quince Parques Nacionales distribuidos por el territorio español de la siguiente manera⁴⁵.

⁴⁵ Mapa de los Parques Nacionales españoles, tomada de <http://www.magrama.gob.es>



Hay que destacar que, además de la importancia que puede darse a los Parques Nacionales españoles en el propio país, también han sido reconocidos internacionalmente debido a su buen estado de conservación, así como a su planificación y gestión.

En todo caso, en España hay una tradición casi centenaria por conservar los espacios naturales y proteger el entorno.

Siguiendo el eje cronológico de la constitución de la Red de Parques Nacionales podemos ver que dicha tradición se remonta al año 1916, año en el que surge la primera Ley de Parques Nacionales, concretamente, el día 8 de diciembre, y que supone un impulso para la protección de los espacios naturales siendo España uno de los primeros países europeos en dedicar un texto normativo a la conservación de ciertas zonas especiales por sus condiciones, merecedoras de la máxima consideración y que poco a poco se ha convertido en una práctica arraigada por otros muchos países. Este primer texto que constaba de tan solo tres artículos ha sido modificado debido a la transformación de la sociedad así como de la propia Administración pública, sin embargo su primordial objetivo de protección y disfrute por parte de las generaciones

futuras de estos espacios permanece en la actualidad. Cabe decir que, a pesar de que se habla de la Ley de 1916 como la primera en proteger los espacios naturales, tal hecho no es del todo cierto puesto que con anterioridad ya se conocían ordenanzas que protegían ciertos lugares objeto de uso y aprovechamiento.

No es hasta 1918 cuando se declaran los dos primeros parques Nacionales en España, en primer lugar el de la Montaña de Covadonga, hoy denominado Parque Nacional Picos de Europa, propuesta importada de Estados Unidos y defendida ante las cortes por Pedro Pidal; y posteriormente, el Valle de Ordesa, hoy denominado Parque Nacional de Ordesa y Monteperdido.

Durante casi cuarenta años no hubo inclusiones de nuevas zonas protegidas ni ampliaciones de las dos existentes. Es en el año 1954 cuando se añaden como espacios protegidos con la categoría de Parque Nacional a dos zonas ubicadas en territorio canario que son el Teide, de un lado, y Caldera de Taburiente, de otro. Un año después, en 1955 se incorpora a la Red el Parque Nacional Aigüestortes i Estany de Sant Maurici situado en la zona pirenaica de la provincia de Lleida.

En 1957 entra en vigor la Ley de Montes, pasando a regular en dos de sus artículos los Parques Nacionales y derogando la Ley anterior de 1916. Esta nueva Ley supone un cambio y es que no solo refleja el creciente interés por el medio ambiente, sino que además ese interés se pone de manifiesto a la hora de declarar la protección de un espacio natural ya que, no solo se tiene en cuenta el valor histórico o paisajístico, sino que también se va a tener en cuenta el factor ecológico.

Continuando con el eje cronológico, en el año 1969 Doñana, que se sitúa en las provincias de Sevilla y Huelva, es declarado Parque Nacional. Cuatro años después, se le otorga dicho distintivo también al humedal conocido como Las Tablas de Daimiel, localizado en la provincia de Ciudad Real. Al año siguiente, y debido al peculiar paisaje volcánico de la zona, se incorpora a la Red el Parque Nacional de Timanfaya que se encuentra entre los municipios de Yaiza y Tinajo en la isla de Lanzarote.

Es a partir de 1975, con la transición democrática, cuando comienzan las modificaciones más sustanciales que van a dar lugar a la Red de Parques Nacionales como la conocemos hoy. En primer lugar cabe hacer mención a la Ley 15/1975 de 2 de mayo de Espacios Naturales Protegidos, que deroga los artículos 78 y 79 de la Ley de

El régimen jurídico de los Parques Nacionales. El Parque Nacional de Picos de Europa.

Montes de 1957. En todo caso, esta nueva Ley se incluye otras tres formas de protección de los espacios naturales, además de los Parques Nacionales, que son, en concreto, las reservas integrales de interés científico, los Parajes Naturales de Interés Nacional, y los Parques Naturales.

Otra consecuencia que se desprende de la promulgación de esta Ley es la reclasificación de algunos de los Parques ya declarados, así como la ampliación, de un lado, del Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido, y de otro del Parque Nacional de Doñana.

Cuestión importante a la que hay que hacer referencia es la aprobación en 1978 de la Constitución española (en adelante CE), que en su Capítulo III “de los principios rectores de la política social y económica” y más concretamente en sus artículos 45 y 46, trata de proteger y conservar el medio ambiente y el patrimonio histórico, artístico y cultural⁴⁶.

En 1981 se suma a la Red el Parque Nacional de Garajonay, que situado en la isla de la Gomera, conserva la mejor muestra del bosque de laurisilva que en la Era Terciaria cubría gran parte del continente europeo.

Un avance importante hacia la consolidación de la Red de Parques Nacionales fue la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, que describe con detalle los Parques Nacionales que forman parte de la Red, y que deroga la Ley de Espacios Naturales Protegidos de 1975. Tiene como finalidad adecuar la conservación de los espacios naturales a los preceptos constitucionales, principalmente al artículo 45 CE, así como establecer un régimen competencial que se adapte a la nueva realidad de la época y a los nuevos criterios conservacionistas⁴⁷. La adhesión de España a la Unión Europea el 1 de enero de 1986 supone que la Ley 4/1989 ratifique e incorpore a nuestro ordenamiento jurídico una serie de convenios multilaterales y regionales para consolidar la protección de la naturaleza.

⁴⁶ Se volverá sobre ello *infra*.

⁴⁷ LIZANA AVIA, Miguel, "Fauna y conservación de la naturaleza en España: una visión histórica", *Uso eficiente y sostenible de los recursos naturales*, 1ª edición, Ediciones Universidad de Salamanca, 2007, ISBN 978-84-7800-387-7.

Por otra parte, dado el nuevo marco autonómico de competencias sancionado por la Constitución Española, entre 1989 y 1996 once Comunidades Autónomas amplían su marco legislativo incorporando nuevas leyes específicas sobre espacios naturales protegidos⁴⁸.

Tras la aprobación de la nueva Ley de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, en 1991, se incorpora a la Red el Parque Nacional Marítimo-Terrestres del Archipiélago de la Cabrera que pertenece al archipiélago balear y que se podría decir que su paisaje litoral es uno de los mejor conservados de España ya que apenas se han producido alteraciones. Cuatro años más tarde la ampliación del Parque Nacional de Montaña de Covadonga pasa a denominarse Parque Nacional Picos de Europa. Ese mismo año un nuevo parque es incorporado a la Red, que es el Parque Nacional de Cabañeros, situado en la Comunidad Autónoma de Castilla la Mancha.

Continuando con las incorporaciones a la Red de Parques Nacionales, en 1999 lo hace Sierra Nevada, situado en las provincias de Granada y Almería, una de las declaraciones más tardías teniendo en cuenta que ya en 1917 se había planteado su declaración; tres años más tarde se declara el Parque Nacional Marítimo-Terrestre de las Islas Atlánticas de Galicia que incluye las islas de Ons, Cíes, Sálvora y Cortegada.

En 2007 y casi de forma simultánea, de un lado es declarado el Parque Nacional de Monfragüe situado en la provincia de Cáceres, y de otro lado se promulga la Ley 5/2007 de la Red de Parques Nacionales que busca una mejor adaptación a la normativa europea siguiendo con la iniciativa de la Ley 4/1989. Es en diciembre de este mismo año cuando, se produce otro cambio legislativo con la aprobación de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, que tiene por objeto establecer el régimen jurídico básico de la conservación, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural y de la biodiversidad, como parte del deber de conservar y del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, establecido en el artículo 45.2. de la Constitución Española, y que deroga y sustituye a la Ley 4/1989 de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres. Este cambio legislativo es importante en lo que respecta al reparto

⁴⁸ LIZANA AVIA, Miguel, "Fauna y conservación de la naturaleza en España: una visión histórica", *Uso eficiente y sostenible de los recursos naturales*, 1ª edición, Ediciones Universidad de Salamanca, 2007, ISBN 978-84-7800-387-7.

competencial en la materia, ya que adapta sus preceptos principalmente a dos Sentencias del Tribunal Constitucional, que son las SSTC 102/1995 y 194/2004, dejando en manos de las Comunidades Autónomas la gestión ordinaria y habitual de los Parques Nacionales⁴⁹.

La última incorporación a la Red hasta la actualidad fue la declaración en el año 2013 del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama, situado entre las provincias de Segovia y Madrid, cerrando así la Red de Parques Nacionales españoles que abarca un total de quince espacios naturales dotados de la máxima protección al amparo de la normativa vigente.

Como cierre a esta breve referencia histórica de la Red de Parques Nacionales, no cabe obviar la legislación actualmente vigente, comenzando al efecto en primer lugar por la ya citada Ley 33/2015, de 21 de septiembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad y, en segundo lugar, la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales, que procura dar más protección a estos espacios naturales que enriquecen el patrimonio español y ofrecer una mejor conservación de los mismos mediante el refuerzo de la colaboración entre las distintas Administraciones que se encuentran implicadas.

En definitiva, como cabe comprobar, los Parques Nacionales siguen siendo la figura central de conservación por parte del Estado español y un símbolo a tal efecto a nivel mundial. De hecho hay países en los que esta figura ocupa un papel absoluto en la protección de sus espacios naturales de cara a las redes y convenios internacionales, cosa que no ocurre, sin embargo, en España, en donde, como ya hemos visto, aunque ocupen una función central y representativa del conjunto de espacios protegidos, abundan otras figuras diversas con las que se aspira a la protección de valores ambientales asimismo variados⁵⁰.

⁴⁹ Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, "Estadísticas generales del Estado del medio ambiente", 2004.

⁵⁰ DE ROJAS MARTÍNEZ-PARETS, Fernando, "Tipología de los espacios naturales protegidos", *Los espacios naturales protegidos*, Aranzadi SA, 2006, ISBN 84-8355-001-6.

3.3. Concepción y configuración actual de nuestros Parques Nacionales a la luz de su evolución histórica.

Desde los comienzos en los que surge la necesidad de regulación de los espacios naturales hasta la actualidad, son casi cien años con siete regulaciones generales sobre la materia. Las últimas Leyes aprobadas vieron la luz principalmente a causa del conflicto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sobre la gestión de los Parques Nacionales.

La valoración de las zonas naturales como algo que es necesario proteger es muy reciente; la primera declaración mundial de un Parque Nacional data de 1872, en Estados Unidos, con Yellowstone, y posteriormente fueron declarándose otros. Suele decirse que España ha sido desesperantemente lenta en su adaptación a las corrientes internacionales del pensamiento, de la ciencia o simplemente de la moda, pero en este caso no ha sido así, y es que tan solo 45 años separan el nacimiento de los Parques Nacionales de Yellowstone y de Covadonga⁵¹.

En España los primeros Parques Nacionales fueron el de la Montaña de Covadonga y el de Valle de Ordesa, declarados en el año 1918 como consecuencia de la promulgación de una de las leyes pioneras en esta materia que fue la Ley de Parques Nacionales de 1916. Esta Ley fue propuesta por el senador Pedro Pidal⁵² el 6 de noviembre de 1915, y su contenido incluía tan solo tres artículos. El texto es aprobado por la Comisión correspondiente el día 17 de junio de 1916 y el 28 de noviembre de ese mismo año es sancionada por el Rey Alfonso XIII. Se trata de una norma muy vinculada a la personalidad de su creador, que tenía una visión romántica del paisaje, siguiendo el modelo suizo, y que defiende principalmente los espacios de alta montaña. La vocación conservacionista de Pedro Pidal no le vino dada de los libros, sino del propio terreno que admiraba tanto divisar. Tuvo una entrega total a los Parques Nacionales, pero sus métodos y formas algo despóticas y caciquiles influyeron enormemente no sólo en el escaso desarrollo de una Administración conservacionista más profesional y efectiva, sino en el retraso en la creación de una Red de Parques

⁵¹ FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, Joaquín y PRADASREGEL, Rosa, *Historia de los Parques Nacionales Españoles. La administración conservacionista (1896-2000)*, Tomo I, Organismo Autónomo de Parques Nacionales, 2000, ISBN 84-8014-287-1.

⁵² Su nombre completo es Pedro José Pidal y Bernaldo de Quirós (1869-1941). Fue el I Marqués de Villaviciosa de Asturias, y un hombre muy polifacético que, siendo diputado y senador, impulsó la creación del Parque Nacional de la Montaña de Covadonga.

Nacionales más amplia, coherente y gestionada con criterios más científicos que sentimentales, aunque nunca debieran desaparecer los buenos sentimientos hacia la naturaleza⁵³.

Por lo que se refiere al articulado de aquella primera Ley, como se ya expuso *supra*, el texto solamente cuenta con tres artículos. El primero de ellos establece la creación en España de los Parques Nacionales; el segundo establece una definición de los Parques Nacionales al disponer que son aquellos sitios o parajes excepcionalmente pintorescos, forestales o agreste del territorio nacional que el Estado consagra declarándolos tales con el exclusivo objeto de favorecer su acceso por vías de comunicación adecuadas y de respetar y hacer que se respeten la belleza natural de sus paisajes, la riqueza de su fauna y de su flora y las particularidades geológicas e hidrológicas que encierren, evitando de este modo, con la mayor eficacia, todo acto de destrucción, deterioro o desfiguración por la mano del hombre; y por su parte, el artículo tercero indica que será el Ministerio de Fomento quien creará los Parques Nacionales de acuerdo con los dueños de los terrenos y superficies afectadas, quien reglamentará los que vaya creando y quien consignará las cantidades necesarias para vías de comunicación y sostenimiento de todos ellos. Cinco fueron los Parques Nacionales declarados bajo la regulación de esta Ley de 1917⁵⁴.

Cuarenta años más tarde, es aprobada la Ley de 8 de junio de 1957, de Montes, vigente hasta el 22 de febrero de 2004. Deroga formalmente la Ley de 1916, aunque en realidad lo que hace el legislador es incorporar los tres artículos que conformaban la primera Ley de Parques Nacionales a su Título V, concretamente al Capítulo I “De los Parques Nacionales”, concentrando la materia en dos preceptos que son los artículos 78 y 79. Por lo tanto se podría decir que ese modelo paisajista iniciado por Pedro Pidal y reflejado en la Ley de 1916 extendió su vigencia ininterrumpidamente hasta 1975, ya que el contenido de aquella de 1916 fue incorporado íntegramente a la de 1957 sin sufrir modificaciones.

⁵³ FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, Joaquín y PRADASREGEL, Rosa, *Historia de los Parques Nacionales Españoles. La administración conservacionista (1896-2000)*, Tomo I, Organismo Autónomo de Parques Nacionales, 2000, ps. 154 y 155, ISBN 84-8014-287-1.

⁵⁴ Los cinco Parques Nacionales declarados bajo la primera Ley fueron el de la Montaña de Covadonga (1918), el del Valle de Ordesa (1918), Caldera de Taburiente (1954), Teide (1954) y Aigüestortes i Estany de SantMaurici (1955).

El siguiente paso normativo dado fue la aprobación de la Ley 15/1975 de 2 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos. Procuraba mantener el modelo anterior caracterizado por la belleza paisajística, lo cual suponía la conservación y protección únicamente de las pocas zonas que poseían dicha característica, si bien surgen nuevas corrientes conservacionistas de la mano de la reclasificación de los Parques Nacionales existentes, que hasta la fecha de aprobación de la Ley de 1975 eran ya ocho⁵⁵. Cabe destacar que esta nueva Ley olvidó la necesidad de protección del paisaje, resaltando como dato anecdótico que hasta finales de los años 70 había cierta confusión entre el concepto de paisaje y el de áreas naturales protegidas, llegando a considerarse, incluso, como realidades equivalentes⁵⁶. Como ya se comentó, esta Ley introduce tres figuras nuevas de protección, además de los Parques Nacionales ya regulados anteriormente, a saber, las Reservas Integrales de Interés Científico, los Parajes Naturales de Interés Nacional y los Parques Naturales. Y, sin embargo, bajo su vigencia únicamente fue declarado el Parque Nacional de Doñana en 1981.

En 1989 llegó, con la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre, otro gran avance para la protección de los Parques Nacionales de la mano de varios cambios como fueron de un lado la aprobación de la Constitución Española de 1978 que incluye, como ya hemos visto, el derecho a un medioambiente adecuado entre sus preceptos, y, de otro lado, la incorporación de España a la Unión Europea. Esta ley clasifica los espacios naturales de protección en cuatro figuras en función de los bienes y valores a proteger (artículo 12), concretamente, los Parques, las Reservas Naturales, los Monumentos Naturales y los Paisajes Protegidos, y pasa a definir dichas zonas en los artículos sucesivos⁵⁷; en el mismo Título

⁵⁵ A los cinco parques citados hay que añadir otros tres, a saber, Doñana (1969), Tablas de Daimiel (1972) y Timanfaya (1974).

⁵⁶ MULERO MENDIGORRI, Alfonso, "Landscape in the Spanish policies for the protection of natural areas", *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº62, 2013, ps. 455-457, ISSN: 0212-9426.

⁵⁷ La definición de estas categorías era la siguiente de acuerdo con los artículos 13 a 17 de la Ley 4/1989:

- Parques: son áreas naturales, poco transformadas por la explotación u ocupación humana 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.
- Reservas Naturales: son 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.
- Monumentos Naturales: son espacios o elementos de la naturaleza constituidos básicamente por formaciones de notoria singularidad, rareza o belleza, que merecen ser objeto de una protección

III, pero en un Capítulo diferente, en este caso, el IV profundiza en la regulación de los Parques Nacionales en dos preceptos, artículos 22 y 23. La Ley 4/1989 trata de proteger el medio a través de un uso racional y gradual, para lo que creó dos importantes figuras que fueron los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) y los Planes Rectores de Uso y Gestión (PRUG), regulados en los artículos 4 y 19, respectivamente de la Ley incorporó, además, al ordenamiento jurídico español todas las normas europeas en materia de medioambiente, en especial la Red Ecológica Europea Natura 2000, que se ocupa de espacios de importancia comunitaria como son las zonas especiales de conservación y las zonas de especial protección para las aves, creando así una red de espacios europeos. Durante la vigencia de la Ley 4/1989 fueron declarados dos Parques Nacionales que fueron el del Archipiélago de la Cabrera (1991) y el de Cabañeros (1995). La principal modificación que introdujo al respecto esta Ley fue que reservó al Estado en exclusiva la declaración y la gestión de los Parques Nacionales, si bien fue objeto de diversos conflictos de competencia y recursos de inconstitucionalidad.

Uno de los conflictos surgidos tiene como desenlace la capital Sentencia del Tribunal Constitucional, 102/1995, de 26 de junio, que declaró inconstitucional la citada exclusividad del Estado en la gestión de los Parques Nacionales, otorgando a las Comunidades Autónomas su participación en la misma.

Surge entonces la necesidad de modificar la Ley 4/1989, labor completada mediante la Leyes 40/1997, de 5 de noviembre y la Ley 41/1997, de 5 de noviembre. Modificaciones vigentes al momento de la declaración de tres nuevos Parques Nacionales que son el de Sierra Nevada (1999), Las Islas Atlánticas de Galicia (2002), y Monfragüe (2007), este último solo un mes antes de la aprobación de la nueva Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales .

En el año 2004 se pronuncia de nuevo el Tribunal Constitucional sobre el nuevo reparto competencial articulado en su Sentencia 194/2004, de 4 de noviembre,

especial. Se considerarán también Monumentos Naturales, 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.

- Paisajes Protegidos: son aquellos lugares concretos del medio natural que, por sus valores estéticos y culturales, sean merecedores de una protección especial.

declarando inconstitucional el sistema de cogestión resolviendo que, la gestión habitual de los Parques Nacionales, así como la elaboración, aprobación y desarrollo de los Planes Rectores de Uso y Gestión son funciones exclusivas de las Comunidades Autónomas, incluidos los supuestos en los que los Parques Nacionales se encuentren en territorio de más de una Comunidad Autónoma. Además, serán las Comunidades Autónomas las que financien la gestión de los Parques Nacionales que les corresponde de acuerdo con sus presupuestos.

En el año 2007, de la mano de la nueva Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales, se establecen los criterios básicos para la salvaguarda y mejora de la Red de Parques Nacionales española. Esta propuesta fue promovida por el ejecutivo socialista presidido por D. José Luis Rodríguez Zapatero estableciendo así un nuevo régimen en el que cabría distinguir entre diversos extremos.

De un lado, la declaración de los parques nacionales fue configurada como una competencia compartida, cuya iniciativa podía partir bien del Estado, o bien de las Comunidades Autónomas afectadas.

Por otra parte, en lo referido a 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.

En lo que respecta a 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).

Por último hay que destacar que, en el caso de las áreas marinas y de los espacios naturales transfronterizos, se atribuyeron al Estado todas las competencias para su declaración y gestión, tanto de Parques Nacionales como de otros espacios protegidos⁵⁸.

La última modificación tuvo lugar recientemente, a resultas de la aprobación de la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales, siendo la séptima regulación general de la figura de máxima protección de los espacios naturales y cuyo contenido,

⁵⁸ LÓPEZ RAMÓN, Fernando, “Trayectoria del Régimen Jurídico de los Parques Nacionales en España” *Ambienta: La revista del Ministerio de Medio Ambiente*, N.º. 106, 2014, págs. 82-89, ISSN 1577-9491.

como se verá en el siguiente apartado, continua con el modelo conservacionista establecido en la Ley 4/1989, que no resultó alterado, en todo caso, por las modificaciones de 1997 y 2007.

3.4. El reparto competencial establecido en la materia como consecuencia de la jurisprudencia constitucional.

Desde la proclamación de la Constitución Española en 1978, y por consiguiente, con el sucesivo reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas ha ido surgiendo una tensión que se ha prolongado hasta la actualidad por hacerse con la gestión de los Parques Nacionales.

El primero de los conflictos surge estando en vigor la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres y con ello vino la respuesta del Tribunal Constitucional a través de la Sentencia 102/1995, de 28 de junio. En este caso las Comunidades Autónomas de País Vasco, Galicia, Andalucía, Canarias y Cataluña denuncian ante el alto Tribunal que la Ley citada sobrepasa los límites que la Constitución confiere al Estado en lo atinente al medio ambiente, invadiendo así sus propias competencias. Más concretamente, del artículo 22 se alegaba que contenía una regulación en la que se atribuía toda la legislación y gestión al Estado, y del artículo 23 se afirmaba su inconstitucionalidad por el hecho de que no sería necesario ningún Patronato para la gestión de los Parques Nacionales, manifestándose que la gestión debía corresponder a las respectivas Comunidades Autónomas⁵⁹.

Por su parte, la Abogacía del Estado oponiéndose a esos recursos y haciendo alusión a otras Sentencias constitucionales y a la propia Constitución, amparándose así en los mismos para justificar la existencia de normas básicas sobre los espacios naturales protegidos, y entendiendo que serán básicas las normas para garantizar la uniformidad en el territorio español, así como la declaración de Parque Nacional, que es considerado de interés para la nación española, por lo que su declaración corresponde precisamente a quien ostenta dicha soberanía.

⁵⁹ VOZMEDIANO GÓMEZ-FEU, Jesús, "Incidencia de la doctrina del tribunal constitucional en la gestión de los parques nacionales", *Revista jurídica de Castilla y León*, Nº. 7, 2005, págs. 13-62, ISSN 1696-6759.

A la luz de lo expuesto, el Tribunal Constitucional responde creando una nueva corriente doctrinal reflejada como veremos, en los diversos fundamentos jurídicos sobre que apoya su Sentencia.

A tal efecto, y resumiendo el pronunciamiento del alto Tribunal, hay que destacar en primer lugar el décimo fundamento jurídico, en el cual expresa que el artículo primero de la Ley 4/1989, no invade las competencias de las Comunidades Autónomas sobre los espacios naturales, ya que su finalidad declarada es el establecimiento de normas para la protección, conservación, restauración y mejora de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres. Además, pone de manifiesto en el fundamento jurídico número trece que en materia de medio ambiente el deber estatal de dejar un margen de desarrollo de la legislación básica es menor que en otras materias.

En lo referente a los Parques Nacionales, expone el Tribunal que estos espacios son una realidad singular, y continua diciendo que *“la característica que sirve para definirlos pone de manifiesto simultáneamente la concurrencia de un interés general para el conjunto de la Nación, cuya fuerza expansiva trasciende su importancia local hasta infiltrarse, diluirse y perderse en la trama y la urdimbre de la estructura ecológica de la península o de sus archipiélagos. La posibilidad, pues, de su mera existencia reúne todos los rasgos de lo básico por su carácter selectivo y primario (...)”*⁶⁰. A tal efecto lo que resuelve al respecto es que, tanto la ratificación de los Parques Nacionales ya existentes como la declaración de otros posibles futuros, tendrá la vestidura formal de una Ley emanada de las Cortes Generales.

Respecto a su gestión, reconoce que no es posible apartar a las Comunidades Autónomas en cuyo territorio se encuentra enclavado el Parque Nacional⁶¹. Por lo tanto parece que abre las puertas a una cogestión para administrar estos espacios naturales. Concluye aludiendo a la figura del Patronato, delimitando sus funciones que serán de información, vigilancia y proposición, pero en ningún caso decisorias⁶².

⁶⁰ Fundamento jurídico número veintiuno.

⁶¹ Fundamento jurídico número veintidós.

⁶² VOZMEDIANO GÓMEZ-FEU, Jesús, "Incidencia de la doctrina del tribunal constitucional en la gestión de los parques nacionales", *Revista jurídica de Castilla y León*, N.º. 7, 2005, págs. 13-62, ISSN 1696-6759.

A modo de conclusión, en esta primera Sentencia parece sancionarse una cogestión de los Parques Nacionales, suponiendo un primer freno a las competencias estatales sobre dichos espacios, al rechazar una gestión atribuida en exclusiva al Estado. Sin embargo deja la puerta abierta a una participación del Estado en esta materia, que no termina de satisfacer a las Comunidades Autónomas⁶³.

El intento legislativo de adaptar la jurisprudencia constitucional a la normativa de Parques Nacionales a través de la Ley 41/1997, de 5 de noviembre no sirvió de nada, en tanto que algunas Comunidades Autónomas, como la andaluza, recurrieron ante el Tribunal Constitucional con la pretensión de una competencia en la gestión de los Parques exclusiva para las Administraciones autonómicas, permitiendo a las mismas establecer niveles de protección de los espacios naturales más elevados. Además incluyen en su fundamentación jurídica la excepción que se hace con el Parque Nacional de Aigüestortes, injustificada a su juicio, que atribuye a Cataluña la gestión exclusiva. Esta cuestión fue decisiva para la resolución del Tribunal en tanto que hay una manifiesta desigualdad al respecto.

Por su parte, la Abogacía del Estado defiende la incorporación en vía legislativa del contenido de la resolución constitucional de la Sentencia 102/1995.

El Tribunal Constitucional responde a estas cuestiones profundizando en su doctrina anterior, expresando que la intervención básica del Estado de carácter ejecutivo sólo puede ser configurada como tal cuando tenga, de un lado, carácter concreto y puntual y, de otro se aprecie que debe llevarla a cabo de forma excepcional porque no pueda garantizarse que la ejecución autonómica preserve el efectivo cumplimiento de la norma básica que se trate⁶⁴. Concluye diciendo, además, que, tal y como está redactado el nuevo precepto, “*una intervención genérica u horizontal que se proyecta sobre toda la función gestora, intervención para que el Estado no está habilitado constitucionalmente*”⁶⁵.

⁶³ CASADO CASADO, Lucía, “Las competencias estatales y autonómicas sobre los Parques Nacionales a la luz de la reciente jurisprudencia constitucional. Nuevas perspectivas para las Comunidades Autónomas”, *revista de Administración Pública*, Nº 172, Madrid, 2007, pps. 255-292, ISSN 0034-7639.

⁶⁴ Fundamentos jurídicos números once y doce.

⁶⁵ VOZMEDIANO GÓMEZ-FEU, Jesús, "Incidencia de la doctrina del tribunal constitucional en la gestión de los parques nacionales", *Revista jurídica de Castilla y León*, Nº. 7, 2005, págs. 13-62, ISSN 1696-6759.

Lo que hace en esta sentencia el Tribunal Constitucional es devolver a las Comunidades Autónomas la competencia en la gestión de los Parques Nacionales, competencia que hasta entonces solo tenía Cataluña, reconociendo un ámbito normativo y ejecutivo igual a todas las Comunidades Autónomas.

En este nuevo contexto, corresponde a las Comunidades Autónomas el protagonismo en la administración y gestión ordinaria de los Parques Nacionales ubicados en su territorio. Queda, asimismo, en manos autonómicas la competencia para la aprobación de los PORN y de los PRUG de los Parques Nacionales, ya sean intra o supraautonómicos. Corresponde, sin embargo, al Estado la aprobación de la legislación básica sobre Parques Nacionales, así como su declaración mediante Ley de las Cortes Generales, y la elaboración y aprobación del Plan Director de la Red de Parques Nacionales⁶⁶.

Como conclusión a este análisis de la jurisprudencia emanada del alto Tribunal, cabe recordar que los Parques Nacionales surgieron como homenaje a un orgullo patrio en Estados Unidos, orgullo que se manifestó en nuestro país gracias al Marqués de Villaviciosa y que quedó reflejado en la primera Ley de Parques Nacionales de 1916. Pero ese orgullo patrio, evolucionado por la realidad política y tamizado por el interés ambiental debe reconducirse a lo que calificamos ahora de interés general. Pues bien, es precisamente ese interés general el que diferencia los Parques Nacionales del resto de parques naturales, justificando la intervención del Estado, pero no solo para su declaración.

Precisamente ese interés general continuaría justificando la intervención del Estado en la gestión, aunque ciertamente deba hacerlo sin la exclusión de las Comunidades Autónomas, tal y como declaró la STC 102/1995, y, sin embargo la STC 194/2004 se aparta de esta postura al excluir al Estado de la gestión de los Parques Nacionales.

Pues bien, mi opinión al respecto coincide con la de ORTIZ GARCÍA⁶⁷, cuando califica esta opción de absurda, en cuanto no es obligatorio tener Parques Nacionales,

⁶⁶CASADO CASADO, Lucía, “Las competencias estatales y autonómicas sobre los Parques Nacionales a la luz de la reciente jurisprudencia constitucional. Nuevas perspectivas para las Comunidades Autónomas”, *revista de Administración Pública*, Nº 172, Madrid, 2007, pps. 255-292, ISSN 0034-7639.

⁶⁷ ORTIZ GARCÍA, Mercedes, “Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre la gestión de los Parques Nacionales (STC 194/2004, de 10 de noviembre [RTC 2004, 194])”, *Revista Aranzadi de derecho ambiental*, Nº 7, 2005, pps. 157-160, ISSN 1695-2588.

pero si se decide tenerlos, que sean realmente nacionales. Si bien es cierto que las Comunidades Autónomas debían aumentar su presencia en la gestión de los Parques, pero no debieron de hacerlo hasta el punto de sepultar al Estado.

A continuación veremos cómo el conflicto competencial no finaliza de forma pacífica con las aludidas resoluciones emitidas por el Tribunal Constitucional, sino que sigue presente en la actualidad tras la aprobación de la última Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales.

4. VALORACIÓN DE LA REFORMA EFECTUADA POR LEY 30/2014, DE 3 DE DICIEMBRE, DE PARQUES NACIONALES.

4.1. La tramitación parlamentaria de la Ley.

El jueves 29 de mayo de 2014 tuvo lugar la sesión plenaria del Congreso de los Diputados núm. 191 en la cual se llevó a cabo el debate de totalidad de, entre otras, la iniciativa legislativa del proyecto de ley de Parques Nacionales, proyecto que supuso un cambio en la legislación de los Parques Nacionales españoles con la aprobación de la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales sustituyendo así a la Ley 5/2007, de 3 de abril.

Como ocurre con la mayoría de las propuestas legislativas, los diversos grupos o partidos proponen sus enmiendas parciales o a la totalidad destacando los puntos en los que distan de la opinión de quien propone. Pues bien, en este caso son cuatro las enmiendas a la totalidad que se exponen en la sesión plenaria al respecto de esta propuesta de ley que en la actualidad ya está consolidada y aprobada como Ley 30/2014. A pesar de que ya sea una ley promulgada, sancionada, publicada y en vigor desde el día 5 de diciembre de 2014, considero importante resaltar de forma sucinta el debate parlamentario que suscitó su tramitación.

Hay que comenzar, necesariamente, por la exposición realizada por la Ministra de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (Isabel García Tejerina), defensora, como no puede ser de otra manera, de la iniciativa presentada por el Gobierno. Pues bien, en favor del proyecto legislativo pone de manifiesto la necesidad de disponer de instrumentos que salvaguarden con eficacia los Parques Nacionales, haciendo hincapié

en que la regulación entonces vigente no cumplía con el objetivo de la conservación. Principalmente lo que hace este proyecto de ley es un reparto competencial, muy criticado y motivo esencial en las enmiendas propuestas, atribuyendo a las Comunidades Autónomas la gestión ordinaria de los parques, es decir, diseñar sus propios órganos de dirección y administración del parque y redactar y aprobar sus documentos de planificación específicos; y asignando a su vez al Estado la dirección de la Red de Parques Nacionales, la creación de nuevos Parques Nacionales, la elaboración y aprobación del Plan Director de la Red de Parques Nacionales y las funciones de coordinación de todo el conjunto. Entiende por lo tanto necesaria la coordinación entre las diversas Administraciones, evitando de esta manera que haya desigualdades entre los diferentes Parques Nacionales dependiendo de la Comunidad Autónoma en la que se encuentre, respondiendo de esta manera a criterios de conservación comunes. Se pretende que haya cauces eficaces de comunicación entre el conjunto, la Red, y cada uno de los Parques Nacionales, así como garantizar una adecuada coordinación en el caso de los parques supraautonómicos cuya gestión está atribuida a varias Comunidades Autónomas, como es el caso del de los Picos de Europa y de la Sierra de Guadarrama. Se trata, por lo tanto, de una norma eminentemente conservacionista cuya finalidad principal es la protección de los Parques, reforzando, asimismo, el régimen de incompatibilidades. Por último, otra de las novedades que ha creado cierta tensión junto con el tema competencial es que esta ley atiende al desarrollo sostenible en las comarcas donde se ubican los Parques Nacionales, poniendo en marcha programas piloto que activen la economía sostenible de la zona para poder estudiar a su vez la creación de empleo verde, al entender que las poblaciones afectadas no pueden sustentarse, en exclusiva, de subvenciones dependientes del presupuesto público correspondiente.

Pues bien, nos encontramos con dos problemas principales: el reparto competencial por un lado, y el fomento de la economía en las zonas pobladas que se encuentran dentro o en los alrededores de un Parque Nacional por el otro. Estas dos cuestiones han sido a las que han hecho referencia y las que han motivado las enmiendas a la totalidad de partidos como por ejemplo el Bloque Nacionalista Galego, Esquerra Republicana Catalana, Convergència i Unió, o Colación Canaria. Coinciden en apreciar una invasión competencial hacia las Comunidades Autónomas y opinan que se abre la vía para la privatización de los parques, permitiendo que sean urbanizables y buscando beneficios

económicos cuando entienden que el único objetivo debe ser la preservación de la naturaleza y de las especies que habitan en las zonas protegidas⁶⁸.

Hay una cuestión que expone el Bloque Nacionalista Galego en lo que respecta a los Parques Nacionales que cuentan con espacios marítimos que me ha resultado de interés, y es que en esos peculiares casos en los que espacios marítimos están incluidos en la Red de Parques Nacionales, como es el caso de las Illas Atlánticas, se atribuye la gestión en exclusiva al Estado. Pues bien, haciendo una valoración personal al respecto considero que no debería hacerse distinción entre unos parques u otros por sus características orográficas, si bien es cierto que la inclusión de espacios marítimos pueden considerarse de trato especial, en tanto que el mar territorial es una competencia exclusivamente estatal, sin embargo creo que debe hacerse una excepción y comparto la opinión de que es la Comunidad Autónoma en cuestión la que debe llevar a cabo la gestión ordinaria, salvo que haya una clara manifestación de que no se esté llevando a cabo una conservación adecuada y el Estado se vea en la necesidad de intervenir, es decir, en caso de extrema necesidad.

En lo que respecta al resto de aspectos que se han debatido en la Sesión, no considero que el texto sancione tal invasión de competencias, sino que ratifica la necesidad de una coordinación efectiva entre todos los Parques Nacionales a través de la colaboración entre las diversas Administraciones competentes, autonómicas y estatal. Sin embargo, pese a que cualquier solución u opinión puede ser sencilla, ello no es así, y es que 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 el artículo 149.1.23ª de la Constitución se le reserva para aprobar la legislación básica de protección de medio ambiente⁶⁹.

⁶⁸Diario de sesiones del Congreso de los Diputados, sesión plenaria núm. 191, celebrada el 29 de marzo de 2014, ps. 11-27.

⁶⁹ FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, "Las competencias sobre parques nacionales en la jurisprudencia constitucional", *Administración y Justicia. Un análisis jurisprudencial*, Vol. I, Aranzadi S.A., 2012, p. 203, ISBN 978-84-470-3877-0.

En lo que respecta a una especie de "privatización encubierta", considero necesario fomentar el autoabastecimiento de las zonas pobladas dentro de los parques, eso sí, teniendo en cuenta siempre los objetivos de sostenibilidad y conservación del medio natural en el que se encuentran, y es que no es posible que esas poblaciones se mantengan con las subvenciones que dependen de los presupuestos anuales, creo que se pueden buscar alternativas compatibles con la preservación de los Parques Nacionales, no con el fin de obtener beneficio sino como forma alternativa de quitar peso económico a las Administraciones que los gestionan, además que podrían constituir una oportunidad para la revitalización de las zonas rurales del entorno⁷⁰.

4.2. Principales modificaciones que introduce la reforma de 2014.

La Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales fue debatida durante casi dos años, con una amplia participación pública que desembocó en su publicación el día 4 de diciembre de 2014 y su entrada en vigor al día siguiente. Ha sido impulsada por el actual ejecutivo popular presidido por Mariano Rajoy Brey y es, a día de hoy, la regulación general vigente de los Parques Nacionales de España.

Nuevamente se podrá decir que estamos ante una ley que, al margen del aspecto material muy similar a la regulación anterior en algunos preceptos, sigue las orientaciones de las anteriores leyes (1997 y 2007) en tanto que proceden más bien de un enfrentamiento entre los diferentes entes territoriales por hacerse con la competencia sobre los Parques Nacionales, esta vez dándole al Estado un mayor papel coordinador tal como han demandado varios organismos y sociedades de ecologistas. En esta ley se incluyen artículos de la normativa anterior que permanecen vigentes, es decir, en vez de someter a debate en el parlamento únicamente las novedades que se pretenden introducir, se incluyen también aquellos artículos que permanecen intactos y que se trasladan a la nueva normativa. Una de las consecuencias de esta práctica es que se abre de nuevo el plazo para la interposición de recursos de inconstitucionalidad contra dichas normas anteriores que son traspuestas.

La Ley 30/2014 sustituye a la Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales en la regulación del marco jurídico aplicable a los quince Parques

⁷⁰ COBO QUESADA, Francisco Benjamín y APARICIO SÁNCHEZ, María del Socorro, "Los parques nacionales españoles, catalizadores del turismo sostenible", *Anuario Jurídico y Económico Escorialense*, XLVII, 2014, ps. 511-534, ISSN: 1133-3677.

Nacionales existentes y a los posibles futuros que puedan declararse en el futuro. Aunque no modifique su esencia, tal y como se expresa en la propia exposición de motivos de la Ley, refuerza y adapta la normativa en esta materia a la realidad social, y es que no se trata solo de proteger y conservar los Parques Nacionales, sino que se debe presentar como un modelo que permite la participación en la propia gestión así como la aplicación de los principios de colaboración, cooperación, coordinación e información mutua⁷¹.

En cuanto al contenido formal de la ley, cuenta con cuarenta artículos divididos en once títulos y con doce disposiciones finales, dos disposiciones transitorias, una derogatoria de la ley anterior y cinco disposiciones finales. Como se puede observar, las normas sobre la materia cada vez son más precisas adaptándose a cada momento, y tratando de dar cada vez mayor protección a la conservación de los Parques Nacionales; reflejo de ello es que la primera normativa que data de 1916 solamente contaba con tres artículos, es decir, poco a poco se ha ido evolucionando hasta encontrarnos actualmente con una regulación más amplia y completa.

Como ya se expuso en las líneas anteriores, por lo que respecta al fondo del asunto, esta reciente ley cuenta con preceptos que no han sufrido alteraciones o modificaciones sustanciales, sin embargo se han introducido una serie de novedades que hay que destacar, y que serán objeto de exposición y análisis a continuación.

La primera puntualización que lleva a cabo la Ley es la relativa al objeto de acuerdo con el cambio de nombramiento de la Ley. La legislación anterior tenía como objeto "establecer el régimen jurídico de la Red de Parques Nacionales"⁷², mientras que en la actual lo que pretende el legislador es ampliar ese objeto de tal forma que abarca el "régimen jurídico básico para asegurar la conservación de los Parques Nacionales y de la Red que forman, así como los diferentes instrumentos de coordinación y colaboración"⁷³; así, de esta forma, el objeto incide directamente sobre los Parques Nacionales de forma preferente y no solo sobre la Red. Esta preferencia por los Parques Nacionales también se aprecia en la estructura de la Ley vigente en tanto que en primer

⁷¹ "[...] a la que sustituye sin modificar su esencia y de la cual toma parte del articulado [...]", preámbulo de la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales (BOE jueves 4 de diciembre de 2014)

⁷² Art. 1 de la Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales.

⁷³ Art. 1 de la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales.

lugar, es decir, en el Título II se ocupa de "los Parques Nacionales" y es en el Título III donde menciona "la Red de Parques Nacionales" y no al revés como ocurría en la Ley 5/2007 vigente antes de la aprobación de la actual.

Una de las modificaciones que se pretendieron introducir y que trajo consigo un gran debate social era la posibilidad de urbanizar en los Parques Nacionales, posibilidad que estaba incluida en el proyecto de ley pero que sin embargo fue suprimido durante los trámites parlamentarios. Esta fue la mayor innovación que se pretendía introducir, sin embargo no prosperó y el resto de modificaciones que se llegaron a efectuar son menos trascendentes. Es el artículo 6.2 e) que establece que no puede existir suelo susceptible de transformación urbanística ni suelo urbanizado, que a su vez se completa con el artículo 7.6 en tanto que dispone que *"el suelo objeto de la declaración de parque nacional no podrá ser susceptible de urbanización ni edificación, sin perjuicio de lo que determine el Plan Rector de Uso y Gestión en cuanto a las instalaciones precisas para garantizar su gestión y contribuir al mejor cumplimiento de los objetivos del parque nacional"*. Hay dos excepciones que son el Parque Nacional de Monfragüe y el de los Picos de Europa que siguen manteniendo núcleos urbanos en su interior y que, según lo expuesto en la Disposición Adicional séptima no se les aplicará los artículos 6.2 y 7.6.

Anteriormente a la aprobación de la Ley 30/2014, sobre todo las dos regulaciones anteriores en materia de Parques Nacionales que son las de los años 1997 y 2007, a las cuales ya se ha hecho alusión, las reformas se han basado principalmente en el reparto competencial, es decir, en la lucha que han tenido las administraciones territoriales por la gestión de los parques. La actual legislación también es una manifestación de esa tensión, y es que, tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 194/2007 que terminó con el sistema de gestión compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas, y teniendo en cuenta también la Sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995 que establece que la declaración de los parques Nacionales podría corresponder al Estado aunque con la participación de las Comunidades Autónomas, se puede decir que como adaptación a las mismas, el aspecto competencial establecido por la Ley es el que sigue.

De un lado, la gestión se encomienda de forma exclusiva a las Comunidades Autónomas. Este sistema no se ve alterado por la creación de "Comisiones de Coordinación" creadas para los Parques Nacionales supraautonómicos que están

El régimen jurídico de los Parques Nacionales. El Parque Nacional de Picos de Europa.

formadas de forma paritaria por representantes de la Administración General del Estado y por representantes de las administraciones públicas encargadas de la gestión, ya que la ley establece que no asumirán ninguna competencia sobre la gestión del parque. La ley también ha creado otro órgano que es el "Comité de Colaboración y Coordinación de Parques Nacionales" formado por personas designadas por cada Comunidad Autónoma. Dos excepciones a este sistema de gestión exclusiva se incluyen en esta Ley. De un lado, la gestión de los parques declarados sobre aguas marinas bajo jurisdicción estatal, cuya competencia corresponde al Estado; y de otro lado, como novedad incorporada por el artículo 22, la Administración General del Estado podrá intervenir en la gestión de los Parques Nacionales en caso de conservación desfavorable, que va unido a una previsión establecida ya anteriormente por la Ley 7/2013, de declaración del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama, sobre la situación de estado de emergencia por catástrofe medioambiental en un parque, en cuyo caso se hará cargo el Organismo Autónomo de Parques Nacionales cuando sea necesario y se prevean posibles daños irreparables.

De otro lado, por lo que respecta a las potestades legislativas, siguiendo la doctrina marcada por el Tribunal Constitucional ya citada, se incluye en esta ley que, respecto a la declaración de los Parques Nacionales, deberá hacerse por ley estatal a iniciativa de las Comunidades Autónomas o del Gobierno, y como novedad incorporada se establece que la iniciativa se formalice mediante una propuesta conjunta y evitar así conflictos entre el gobierno estatal y el autonómico, lo cual supone una ventaja y un aumento en la intervención del Estado⁷⁴.

Uno de los requisitos necesarios para la declaración de un Parque Nacional es la extensión del territorio que ocupa, entendido éste de forma continua y no fragmentada, que ahora ha pasado de ser de 15.000 a 20.000 hectáreas de superficie, aunque ello no afectará a los Parques Nacionales ya declarados que no cumplan con el requisito.

Otra de las mejoras que realiza la actual legislación es el refuerzo de la garantía patrimonial de los titulares de terrenos que están incluidos en un Parque. La anterior Ley de la Red de Parques Nacionales hacía referencia a «las indemnizaciones que pudieran derivarse respecto de los derechos e intereses patrimoniales legítimos» que se

⁷⁴ PALLARÉS SERRANO, Ana, "Estudio sobre el aumento del papel coordinador del Estado en la reforma de la regulación de los Parques Nacionales", *Revista Vasca de Administración Pública*, Nº 99-100, 2014, pps. 2289-2312, ISSN 0211-9560.

vieran afectados por su declaración y a la distribución de su pago entre el Estado y las Comunidades Autónomas afectadas, el artículo 7.5 de la Ley de Parques Nacionales contiene la declaración más contundente hasta ahora realizada en nuestro derecho sobre el deber de la *restitutio in integrum* de los derechos patrimoniales afectados por la «cuasi-publicación» que conlleva la declaración de un espacio natural protegido, ya sea mediante el procedimiento de expropiación forzosa, ya sea mediante el de responsabilidad patrimonial de la Administración⁷⁵. Esto quiere decir que en el artículo 7.5 se prevén las posibles indemnizaciones por cualquier privación de los bienes y derechos patrimoniales, adaptando la Ley al régimen jurídico general en la materia y siguiendo la sugerencia del Consejo de Estado en su informe sobre el anteproyecto.

Una de las modificaciones más problemáticas fue la de la ampliación del plazo para la adaptación de los Parques Nacionales a las actividades citadas en el artículo 7.3 como incompatibles, así, por ejemplo, la pesca deportiva y recreativa, la caza deportiva y comercial, la tala con fines comerciales, explotaciones mineras, etc. Con esta ampliación lo que pretende el legislador es facilitar los acuerdos voluntarios con los propietarios de fincas privadas para que no practiquen esos usos. Relacionado con esto está la permisibilidad a los titulares de derechos en los Parques Nacionales para que desarrollen actividades económicas o comerciales, principalmente aquellas relacionadas con el turismo rural, protegiendo las actividades tradicionales realizadas por los propietarios a lo largo de la historia siempre que resulten compatibles o necesarios para la gestión.

Otra modificación importante es la que restringe las áreas de influencia socioeconómica definidas como las que se integran únicamente en los términos municipales que aportan territorio al Parque Nacional, mientras que antes se incluían también los municipios periféricos a la zona de protección.

En todo caso, en lo que se refiere al uso y gestión de los Parques Nacionales, la Ley introduce una serie de medidas o instrumentos de planificación como respuesta a una manifiesta preocupación del legislador por la desconexión entre los respectivos Parques

⁷⁵ LOZANO CUTANDA, Blanca, con la colaboración de Roldán, A., "Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales: las cinco reformas clave", *Gómez-Acebo & Pombo*, 18-12-2014, p.3, <http://www.gomezacebo-pombo.com> (fecha de consulta: 4-8-2015).

Nacionales, así como un debilitamiento de la función coordinadora del Estado⁷⁶. Esas medias que se establecen son, por un lado, el Plan Director de la Red de Parques Nacionales, de carácter básico, tiene carácter de directrices y es elaborado por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medioambiente y aprobado por Real Decreto mediante un proceso de intervención pública que debe contar al menos con la intervención de los patronatos de los parques y de las Comunidades Autónomas; y por otro lado están los Planes de Uso y Gestión, aprobados por cada Parque Nacional como un instrumento de planificación ordinaria, que en el caso del Parque Nacional de los Picos de Europa, como parque supraautonómico, deberá ser aprobado por las tres Comunidades Autónomas que lo integran contando con un informe de carácter preceptivo de la Comisión de Coordinación correspondiente.

A tal efecto, el marco jurídico básico que establece la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales, supone una base sobre la que constituir las regulaciones específicas autonómicas. Las páginas que siguen se centrarán en la regulación que atañe al Parque Nacional de los Picos de Europa, objeto de análisis del Capítulo II de este Trabajo de Fin de Grado.

⁷⁶ MULERO MEDIGORRI, Alfonso, "La nueva Ley de Parques Nacionales (Ley 30/2014, de 3 de Diciembre) en el contexto del modelo autonómico de espacios protegidos: Apuntes para la reflexión", *Revista de estudios regionales*, Nº 102, 2015, pps. 243-247, ISSN 0213-7585.

CAPÍTULO II

PROBLEMÁTICA PLANTEADA POR LA REGULACIÓN Y GESTIÓN DEL PARQUE NACIONAL DE PICOS DE EUROPA.

1. CARACTERIZACIÓN DEL PARQUE NACIONAL DE PICOS DE EUROPA

1.1. La historia del Parque Nacional: De "Montaña de Covadonga" a "Picos de Europa"

El comienzo de la creación de los Picos de Europa tiene su origen hace unos trescientos millones de años, y hasta presentar el paisaje del que se puede disfrutar en la actualidad ha tenido que sufrir plegamientos y glaciaciones que han sido la causa de su tortuoso paisaje que combina el color grisáceo de sus impetuosas montañas, de profundas y retorcidas gargantas surcadas por aguas cristalinas, con el verde que da paso a frondosos valles cubiertos de bosques y praderas, formando así un auténtico regalo para los ojos de aquellos que se acercan a visitarlo⁷⁷.

Con la aparición de la raza humana, surge la caza en la zona y el refugio en las zonas rosas, refugio que ha servido a los pueblos que se han instalado entre sus montañas como sucedió con los celtas a finales de la era pasada. Sin embargo, ya en el paleolítico había actividades humanas de caza y pesca en la zona de los Picos de Europa. De estos nómadas heredaron años después el asentamiento otros pastores y cazadores semisedentarios y posteriormente sedentarios con la aparición de la agricultura y la ganadería⁷⁸.

Como referencia encontramos también el intento de invasión árabe en el año 711, y es que, gracias a los bosques y macizos rocosos el pequeño ejército de Don Pelayo pudo vencer en la batalla de Covadonga a los musulmanes comenzando así el llamado periodo de la Reconquista.

⁷⁷ MARTÍN, Carlos Manuel, "Parque Nacional Picos de Europa", *Lex nova: la revista*, ps. 34-38, N°. 33, 2003, ISSN 1139-2037.

⁷⁸ IZQUIERDO VALLINA, Jaime y BARRENA GALDÓS, Gonzalo, *Marqueses, funcionarios, políticos y pastores. Crónica de un siglo de desencuentros entre naturaleza y cultura en Los Picos de Europa*, EDICIONES NOBEL, 2006, ISBN: 84-8459-509-9.

Los pueblos continúan instalándose en la zona y creando una tradición de caza y ganadería como sustento para las familias que habitaban allí. Además, el aislamiento geográfico mantuvo las tradiciones y la geografía paisajística de la zona inalterada hasta esta época.

Fue con la Ley aprobada el 8 de diciembre de 1916 de Parques Nacionales cuando surge esta figura que eleva a los que se declaren como tal al máximo nivel de protección que se puede dar a un espacio natural. Al poco de ser aprobada esta Ley, el ingeniero jefe del distrito Forestal de León redactó un informe que comenzaba diciendo "en los Picos de Europa se encuentran reunidas las condiciones exigidas por la Ley para la declaración de los parques nacionales...", dando prioridad a la protección de la parte leonesa diciendo que "ya sea sola o en unión de las zonas correspondientes a Santander y Asturias"⁷⁹. Esta propuesta no coincide con la que realmente va a prosperar, que es la de D. Pedro Pidal y Bernaldo de Quirós, más conocido como el marqués de Villaviciosa, senador asturiano mencionado ya en el capítulo anterior por ser quien presentó ante las Cortes el proyecto de Ley de Parques Nacionales aprobado en 1916, que fiel a sus ideas consiguió el propósito de elevar la Montaña de Covadonga a la categoría de Parque Nacional convirtiéndose así en el primero de los Parques Nacionales declarados en la historia española. Por esa época el parque solo incluía el macizo occidental, denominado macizo de Peñas Santas, a caballo entre las provincias de León y Asturias, con una extensión de 16.925 hectáreas.

Tras varios años de propuestas es en 1995 cuando finalmente se amplía la extensión del Parque pasando a denominarse, en consecuencia, Parque Nacional de los Picos de Europa, declarado como tal por Ley 16/1995, de 30 de mayo. Hasta este mismo año su extensión se había multiplicado hasta las 64.660 hectáreas, siendo uno de los Parques españoles más amplios, con una extensión territorial en la que se integran superficies pertenecientes a tres provincias, a saber, León, Asturias y Cantabria.

Pero a esto hay que añadir que, de acuerdo con el artículo 11 de la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales, y en menos de dos meses desde la aprobación de esta última Ley, tuvo lugar la primera ampliación bajo su regulación, que no es otra que

⁷⁹ FERNÁNDEZ, Joaquín, "Los Picos de Europa: el paraíso soñado de Pedro Pidal", *Picos de Europa. Parque Nacional*, Lumweg Editores, 1999, p.17.

la del citado Parque Nacional de los Picos de Europa, que alcanza en la actualidad una superficie total de 67.127,5936 hectáreas⁸⁰.

Como dato relevante cabe destacar que al Parque Nacional de los Picos de Europa fue declarado, además, Reserva de la Biosfera en el año 2002 por la UNESCO, esto es, se reconoce como área que pertenece a ecosistemas terrestres o costeros representativos, cuya importancia para el suministro de conocimientos prácticos y científicos y de valores humanos pueda contribuir al desarrollo sostenible. Las Reservas son propuestas por los diferentes Estados Miembros y son reconocidas a nivel internacional dentro del marco del programa "Hombre y Biosfera" (MAB) de la UNESCO, creado en el año 1974. Entre todas ellas constituyen una Red Mundial con un marco estatutario propio⁸¹.

Cada una de estas zonas ha de satisfacer tres funciones básicas que son, en primer lugar la función de conservación de los recursos, orientada a reforzar las acciones de conservación de los recursos genéticos, paisajes, ecosistemas y espacios; en segundo lugar se encuentra la función de desarrollo, que pretende establecer dinámicas que integren desarrollo humano y económico con la conservación del medio, cultura y tradiciones; y por último, es necesario cumplir con la función logística, que proporciona el apoyo para la realización de proyectos de demostración, investigación, formación, seguimiento, educación ambiental y de intercambio de información, relativos a la conservación y desarrollo sostenible a nivel local, regional, nacional y global⁸².

Cada Reserva permanece bajo la jurisdicción de aquel país donde está ubicada, por ello es que, en el caso de los Picos de Europa, hay que tener en cuenta la Ley 33/2015, de 21 de septiembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, que en su artículo 3.31 define las Reservas de la Biosfera como "*territorios declarados como tales en el seno del Programa MaB, de la UNESCO, al que está adherido el Reino de España, de gestión integrada, participativa y sostenible del patrimonio y de los recursos naturales*".

⁸⁰ La ampliación del Parque tuvo lugar mediante la Resolución de 4 de febrero de 2015, de Parques Nacionales, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de enero de 2015, por el que se amplían los límites del Parque Nacional de los Picos de Europa por incorporación de terrenos colindantes al mismo.

⁸¹ *Reservas de la biosfera*, 30-11-2015, vid. www.aragon.es

⁸² *La Reserva de la biosfera*, 30-11-2015, vid. www.bardenasreales.es

La declaración de una zona como Reserva de la Biosfera puede contribuir a la revalorización de las tradiciones de su población local y a que esta misma población se beneficie del resultado de las investigaciones realizadas en el marco del Programa MaB, siempre dentro del respeto a estas tradiciones.

1.2. Características orográficas del Parque Nacional en su extensión territorial actual.

El Parque Nacional de Picos de Europa, en sus inicios en los que se denominaba Montaña de Covadonga solamente abarcaba el macizo occidental o de Cornión, llamado así por la forma de cuerno que ofrece su silueta, sin embargo es más conocido como Peñas Santas por sus dos elevadas montañas que superan los 2000 metros de altitud, que son Peña Santa (2596 metros) y Torre Santa (2486 metros); es además el macizo más extenso de los tres que en la actualidad forman el Parque Nacional y enmarca la maravilla paisajística de los Lagos de Covadonga.

Tras la reclasificación del Parque con la Ley 16/1995, de 30 de mayo, y pasar a la actual denominación (Parque Nacional de Picos de Europa), se incluyen otros dos macizos, el central y el oriental, a este paisaje tan admirable.

El macizo oriental, también denominado de Andara, tiene como punto más elevado la Morra o Tabla de Lechugales (2.441 metros) y es el más modesto de los tres en cuanto a extensión y altitud.

Por su parte, el macizo central o de los Urrielles, que incluye las estribaciones más escarpadas coronado por la cumbre de Torrecerredo que con 2.648 metros es la más elevada, sin olvidarnos de otras de conocida importancia como son Peña Vieja o el Naranjo de Bulnes, siendo este último un enclave emblemático⁸³.

De forma general, el Parque Nacional cuenta con más de 200 cotas que superan los 2.000 metros de altitud, que forman los tres macizos bien definidos y delimitados por los ríos Sella y Dobra por el oeste y el Deva por el este, sin olvidar el río Cares y el Dujé cuyos valles que atraviesan son los que les dan forma a estos conjuntos montañosos; además de sus impresionantes cañones, simas y cuevas que son producto de la típica orografía kárstica de la zona.

⁸³ Parque Nacional de los Picos de Europa, *Mundo del agrónomo: la revista del Colegio Oficial de Ingenieros Agrónomos de Centro y Canarias*, Nº. 20, 2012, págs. 26-27.

Los Picos de Europa son el resultado de un proceso geológico, posterior al que originó las tierras que lo rodean. Es decir, posterior a la aparición de la Cordillera Cantábrica, y es que se abrió camino elevándose sobre ella. La roca caliza carbonífera que los forma se originó en la Era Primaria, hace más de trescientos millones de años, tras un largo y lento proceso de sedimentación marina. Además de la sedimentación, el deshielo, numerosas fracturas de terreno, fallas y deslizamientos formaron un relieve aún más áspero creando a su vez sierras, crestas, picos, agujas y grietas.

Los Picos de Europa son en definitiva una extensión de caliza que se extiende de este a oeste a lo largo de 40 kilómetros y de norte a sur a lo largo de otros 20 kilómetros. Pero no todo es roca, sino que también hay lugar a verdes praderas, principalmente en los macizos oriental y occidental, como consecuencia de la actividad humana, es por ello que se dice que las praderas son un producto cultural⁸⁴.

En lo que respecta al clima, la zona cuenta con dos climatologías perfectamente definidas que coinciden con las orientaciones de las zonas, y que son el atlántico y el montañoso continental.

Además del paisaje de montaña que nos ofrece el Parque Nacional, son de destacar otras formaciones como son los lagos de Covadonga, que incluyen el Lago Enol y el Lago Ercina, muy próximos a la basílica que les da nombre y que es además un lugar de peregrinación. Los bosques, valles y praderas que surgen por la humedad de la zona, dan ese color verdoso que combina a la perfección con el gris montañoso, formando el paisaje que embaucó a Pedro Pidal hace ya casi un siglo.

1.3. La flora y la fauna del Parque Nacional de Picos de Europa.

No todo lo que habita entre los linderos que delimitan las montañas del Parque son rocas. Comenzando por la flora, la vegetación existente en los Picos de Europa es muy compleja y variada contando con más de setecientas especies de plantas que han ido apareciendo en las diferentes épocas y que se han ido asentando en la zona hasta nuestros días. Las primeras plantas en poblar de vida vegetal los Picos fueron las que sobrevivieron al hielo, entre las que se encuentran las plantas de la época preglaciar.

⁸⁴ CASAS GRANDE, Jesús, "Los Picos de Europa como Parque Nacional. Ejemplo de una encrucijada", *Ábaco: revista de cultura y ciencias sociales*, Nº 17-18, 1998, pps. 27-38, ISSN 0213-6252.

La flora existente proviene de diversos lugares tales como las regiones alpinas y árticas, de la Europa central que tras atravesar los Pirineos y los Montes Vascos llegaron a los Picos de Europa y de la zona meridional de la península atravesando el Sistema Central, así como especies atlánticas de zonas silíceas.

La situación del Parque es importante dado que se encuentra en lo que se denomina "España húmeda", debido a los apenas 15 kilómetros que lo separan del Mar Cantábrico, y la abundancia de lluvia a lo largo de todo el año hace que el paisaje siempre esté verde, tanto los bosques como los matorrales y las amplias praderas⁸⁵.

De la mano del clima tenemos la altitud, y es que a diferente altitud nos encontramos con un clima diferente, por lo tanto habrá distinto suelo y, en consecuencia, distinta vegetación. Así se podría clasificar la flora atendiendo a los pisos de vegetación. Haciendo un paseo descendente por los pisos de vegetación de los Picos de Europa, nos encontramos en primer lugar, con las cumbres donde se encuentra el piso alpino situado por encima de los 2.000 metros y donde la presencia de árboles es casi una excepción debido a la dureza del clima y a la ausencia de suelo, es por ello que la única vegetación que podemos encontrar son pastizales de plantas muy resistentes y algunos líquenes.

Por debajo de las cumbres nos encontramos con el piso denominado subalpino situado entre los 2.000 y los 1.600 metros, donde el clima tampoco deja mucho espacio a la vegetación arbórea; aún así crecen enebros rastreros, algunas comunidades de crasifolias perennes, arándanos, armenias, así como algunos escasos pastizales entre otros. Si continuamos descendiendo, entre los 500 y los 1.500 metros, tenemos el piso montano donde comienza a darse la vegetación arbórea con la presencia de abedules, robles, castaños y alcornoques en la parte más alta, y en los suelos más básicos es donde predominan los hayedos, que dependiendo del suelo pueden ser de dos tipos, los que se encuentran sobre suelos silíceos y los de calizas⁸⁶, pero también aparecen los avellanos y los mostayales.

Por último, ya en el fondo del valle, se asienta el piso colino, en altitudes inferiores a los 500 metros es donde el hombre ha instalado las praderas, que en cuanto muestran un

⁸⁵ *Guía de visita del Parque Nacional de los Picos de Europa*, tomado del curso de verano "Wild Lands (ULE&UW)", septiembre 2015.

⁸⁶ Cabe destacar que, tras última ampliación del Parque que tuvo lugar en el año 2015, se incorporan terrenos que albergan bosques de haya de buena o muy buena calidad que apenas han sido explotados.

pequeño símbolo de abandono deja paso de forma inmediata a las gramíneas, helechos y matorrales; en las zonas más secas sobre suelos calcáreos crecen bosques de especies de hojas perennes como por ejemplo la encina o la cornicabra⁸⁷.

El Parque resulta un buen refugio desde la perspectiva de su fauna, y es que la variedad de su vegetación, así como los hábitats y biotopos aseguran la diversidad en especies, desde los invertebrados hasta los mamíferos, haciendo de los Picos de Europa una zona poblada con la mayor parte de las especies de la fauna ibérica. El rey de la piedra es el rebeco cantábrico, todo un símbolo que vio disminuida su especie hasta prácticamente su extensión en la Guerra Civil, y a pesar que en los últimos años fue en aumento alcanzando un total de 20.165 cabezas en 1995, en el bienio 2007-2008 se registró un declive de la especie debido a una epidemia ocasionada por un ácaro. Junto al rebeco en las cumbres pueden encontrarse también chovas piquirrojas y piquigualda, así como algunos roedores y aves, destacando las águilas reales y los buitres leonados⁸⁸.

En los bosques que se extienden por el Parque Nacional encuentra refugio el urogallo cantábrico, que permanece fiel a sus centenarios cantaderos, así como otras especies como perdices, jabalíes, corzos o ciervos. También es frecuente y destacable la presencia del oso pardo, un auténtico tesoro del Parque Nacional y que encuentra en estos recónditos parajes uno de sus últimos reductos⁸⁹; se le puede observar en la zona sur y su presencia se hace especialmente notoria en otoño a la busca de bellotas y hayucos. Pero destaca especialmente, sin duda alguna, el gran furtivo de la fauna europea, el lobo⁹⁰, que se muestra de forma cotidiana, acercándose, incluso, a las zonas pobladas por el hombre causando graves daños en el ganado doméstico. En los bosques se pueden divisar también grandes aves, tales como el azor, el gavián, el ratonero, el águila calzada o el halcón abejero, además del peregrino y el búho; pero los pequeños pájaros también tienen su lugar entre los macizos, destacando una gran variedad de entre los que podemos citar, por ejemplo, los camachuelos, los picogordos, los mirlos,

⁸⁷ CASAS GRANDE, Jesús, "La encrucijada en la piedra", *Picos de Europa. Parque Nacional*, Lumweg Editores, 1999.

⁸⁸ "El Parque Nacional de los Picos de Europa", *Revista Mundo del Agrónomo*, Nº 20, diciembre 2012, Colegio Oficial de Ingenieros Agrónomos de Centro y Canarias, pps. 28 y 29 (11-11-2015).

⁸⁹ MARTÍN, Carlos Manuel, "Parque Nacional Picos de Europa", *Lex nova: la revista*, pps. 34-38, , Nº. 33, 2003, ISSN 1139-2037.

⁹⁰ IZQUIERDO VALLINA Jaime y BARRENA GALDÓS Gonzalo, *Marqueses, funcionarios, políticos y pastores. Crónica de un siglo de desencuentros entre naturaleza y cultura en Los Picos de Europa*, EDICIONES NOBEL, 2006, ISBN: 84-8459-509-9.

los cucos, los ruiseñores, etc. En las amplias praderas habitan, a su vez, los micromamíferos y los insectívoros, como son el topillo lusitano y el agreste o la musaraña cantábrica.

En la zona de los ríos pescan las nutrias y se puede ver el salmón cantábrico y la trucha, así como el cangrejo de río. Algunas especies de reptiles también son divisables en Picos de Europa, como culebras, lagartos, lagartijas, luciones y eslizones; y en las cuevas se ocultan diferentes especies de murciélagos. Algunas especies están en peligro de extinción y otras como el quebrantahuesos o la cabra montés ya han desaparecido. No cabe duda, por ello de la tan necesaria protección y conservación de los Parques Nacionales evitando la extinción de seres vivos, ya sean animales o vegetales, y manteniendo las especies que enriquecen, en definitiva el patrimonio natural español⁹¹.

1.4. La presencia humana en el Parque Nacional de Picos de Europa.

Una de las particularidades que hacen del Parque Nacional de Picos de Europa un espacio natural singular es la actividad humana que se lleva a cabo entre sus montañas, actividad que, como ya hemos visto *supra*, tiene su origen en la época prehistórica.

Los Picos de Europa son, esencialmente en su vertiente norte, un ecosistema de origen antrópico. Esto quiere decir que la biodiversidad y la estructura del paisaje es la consecuencia de la interacción de una cultura de aprovechamiento del medio (el tradicional pastoreo) con un territorio de montaña que acabó generando un paisaje dominado por extensos pastizales de altura, en el que convivieron desde tiempos inmemoriales diferentes variedades de razas ganaderas, algunas de ellas autóctonas, con una fauna salvaje vinculada al aprovechamiento de excedentes producidos como consecuencia de las pérdidas accidentales de reses⁹².

Debido a las propias necesidades de gestión de los Parques Nacionales, el pastoreo ha entrado en un proceso de declive, poniendo el peligro tanto el pastoreo tradicional de majada como la producción de queso vinculado a la ganadería extensiva. Esto es debido, en parte al menos, a que en los últimos tiempos se viene considerando el

⁹¹ CASAS GRANDE, Jesús, "La encrucijada en la piedra", *Picos de Europa. Parque Nacional*, Lumweg Editores, 1999.

⁹² IZQUIERDO VALLINA, Jaime, "La conservación de los Picos de Europa a través de la recuperación del pastoreo tradicional", *Ábaco: revista de cultura y ciencias sociales*, Nº 37-38, 2003, pps. 87-97, ISSN 0213-6252.

desarrollo rural y las actividades en el interior y en el entorno de los Parques Nacionales como algo incompatible con la conservación y la preservación del medio ambiente y, en particular, de los hábitats y las especies que conforman los espacios naturales.

Pues bien, en mi opinión, y siguiendo con la corriente doctrinal manifestada por G. MARTÍNEZ GARCÍA, son los Parques Nacionales, curiosamente, los que influyen y han influido en el desarrollo socioeconómico de las zonas rurales, y no al revés⁹³.

Los espacios naturales protegidos son uno de los elementos integrantes del medio ambiente, caracterizándose por ser 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, aunque no es el único. Junto a este objetivo protector, está también el deber de cumplir una función de desarrollo socioeconómico de las zonas rurales donde se encuentren ubicados, para lo cual deben fomentarse aquellas actividades que impliquen un apoyo a estas comunidades rurales, tales como ayudas económicas, incentivos fiscales, compensaciones a las limitaciones que recaen sobre las actividades que se venían realizando hasta ese momento e indemnizaciones en caso de expropiaciones. Y, un último objetivo sería cumplir con una función de goce público por parte de la sociedad general.

Por consiguiente, las políticas ambientales deben contribuir al desarrollo rural como forma de implicar a la población en los planeamientos conservacionistas⁹⁴.

En conclusión, un espacio natural, y en concreto, un Parque Nacional, para llevar a cabo una buena gestión no debe centrarse únicamente en la conservación del entorno manteniendo intactas las zonas naturales alejándolas de cualquier actuación humana, y menos aún en el Parque Nacional de Picos de Europa, donde la presencia del hombre lleva presente desde hace miles de años. Lo que se trata es de buscar formas de desarrollar el entorno rural, un desarrollo sostenible con el medio ambiente, no sólo para que puedan autoabastecerse, sino para evitar unos costes innecesarios que podrían sufragarse con la incorporación de actividades compatibles con el medio rural, y es que

⁹³ MARTÍNEZ GARCÍA, Graciela, "La influencia de los Parques Nacionales en el desarrollo socioeconómico de las zonas rurales", *Revista de derecho ambiental*, N° 23, 1999, pps. 79-110, ISSN 0214-4042.

⁹⁴ PRADOS VELASCO, María José y ELBERSEN, Berien, "Desarrollo rural y calidad de vida en el entorno del Parque Nacional de Doñana", *Revista de estudios regionales*, N° 55, 1999, pps. 47-56, ISSN 0213-7585

la financiación se torna importante, como veremos *infra*, de forma muy particular en el caso particular del Parque Nacional de Picos de Europa.

1.5. Régimen jurídico aplicable a este Parque Nacional.

El régimen jurídico de los Parques Nacionales ha ido variando a lo largo de su centenaria historia como ya se ha visto con anterioridad; ocho leyes y sus respectivas modificaciones han sido una puja constante, sobre todo en los últimos años, por hacerse con la competencia en esta materia, un pulso, en definitiva, entre entidades territoriales, principalmente entre el Estado y las Comunidades Autónomas, para asumir la gestión de los Parques Nacionales.

Dentro del marco jurídico general vigente en materia de Parques Nacionales, la norma imperante es la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales, como ya hemos detallado *supra*.

A modo de recordatorio para dar contexto a la regulación concreta del Parque Nacional de los Picos de Europa, hay que destacar dos cuestiones relevantes de índole competencial, que son, de un lado, la gestión de los parques que se encomienda en exclusiva a las Comunidades Autónomas, aunque con algunas matizaciones como las emergencias ambientales o la conservación desfavorable del Parque Nacional de que se trate; y, de otro lado, la necesidad de una declaración conjunta de la Administración General del Estado y de la Comunidad Autónoma implicada para la propuesta de la declaración un posible nuevo Parque Nacional.

Con las bases establecidas por la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales, es momento de analizar la regulación específica para el caso concreto del Parque Nacional de los Picos de Europa, que se caracteriza por la peculiaridad de ser un espacio natural protegido que abarca zonas comprendidas en tres Comunidades Autónomas (Castilla y León, Asturias y Cantabria), lo que implica, en última instancia, la actuación de tres Administraciones públicas, con sus respectivas normativas territoriales, y una especial complejidad en su gestión.

La particularidad en el caso del Parque Nacional de los Picos de Europa es que su amplio territorio se extiende ocupando regiones de tres Comunidades Autónomas, que son Castilla y León, Asturias y Cantabria. Por ello no podemos hablar de una única

regulación autonómica; además cada una de ellas ha ido estableciendo sus normas sobre el terreno que le corresponde del Parque Nacional como veremos a continuación.

Cabe mencionar en primer lugar que en el año 2005, se abren las negociaciones para aprobar el Convenio de Colaboración de Cantabria, Castilla y León y Asturias, para la Gestión Coordinada del Parque Nacional de los Picos de Europa, con el objetivo de establecer criterios comunes para la planificación y gestión del conjunto del Parque que sean respetuosos con las singularidades locales y que garanticen la unidad ambiental en dicho espacio, así como elaborar y desarrollar los diferentes instrumentos de planificación y gestión coordinada del Parque⁹⁵.

Este Convenio es una manifestación de la transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas para la gestión de sus espacios naturales y concretamente para la protección y conservación de sus Parques Nacionales, en aplicación de los criterios emanados de la STC 194/2004, de 10 de noviembre de 2004, que se dedicaba en buena parte a los Parques Nacionales pluriterritoriales y que pretende que haya una gestión coordinada del entonces único Parque Nacional pluriterritorial, que era el de los Picos de Europa. Como ya se ha analizado en el Capítulo I de este Trabajo, la Sentencia citada refuerza el papel de las Comunidades Autónomas dejando en sus manos la gestión exclusiva de los Parques Nacionales⁹⁶.

Con ello se firmó el primer Convenio de Gestión en León el 9 de marzo de 2009, por parte de los Presidentes de las tres Comunidades Autónomas, que contaba con la aprobación del Senado de la Nación y la promulgación y publicación en los Boletines Oficiales de las citadas Comunidades Autónomas de los respectivos Decretos autonómicos. A resultas del mismo se creó un Consorcio cuya finalidad es articular la cooperación técnica, administrativa y económica entre las Administraciones consorciadas, a fin de ejercer de forma conjunta y coordinada las actuaciones comunes que a las Comunidades Autónomas de Asturias, Cantabria y Castilla y León les corresponden en materia de conservación, uso público, investigación, educación

⁹⁵ Cláusula Segunda del Convenio de Colaboración.

⁹⁶ VOZMEDIANO GÓMEZ-FEU, Jesús, "Incidencia de la doctrina del tribunal constitucional en la gestión de los parques nacionales", *Revista jurídica de Castilla y León*, Nº. 7, 2005, págs. 13-62, ISSN 1696-6759.

ambiental y cualesquiera otras precisas para garantizar la unidad ambiental del Parque Nacional.

El 1 de febrero de 2011 el Consejo de Ministros aprueba tres Reales Decretos mediante los que traspasa la gestión del Parque Nacional de los Picos de Europa a las Comunidades Autónomas de Asturias, Cantabria y Castilla y León, que ejercerán conjuntamente las funciones de aprobación y ejecución de los Planes Rectores de Uso y Gestión, la composición del Patronato y el nombramiento de su Presidente⁹⁷.

En todo caso, las especialidades competenciales en materia de protección y conservación de los Parques Nacionales han motivado un gran número de disposiciones normativas, que van a ser tratadas en función de la Comunidad Autónoma en cuestión.

En primer lugar, y por lo que se refiere a la Comunidad Autónoma de Cantabria, el Convenio de Colaboración citado anteriormente fue aprobado por el Parlamento cántabro mediante Ley 16/2006, de 24 de octubre. A partir de la entrada en vigor de la Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales, con la transferencia de competencias de la Administración General del Estado a las Comunidades Autónomas en materia de Parques Nacionales legalmente establecida y sancionada, se firma el primer Convenio de Gestión mencionado unas líneas más arriba, que fue publicado en el Boletín Oficial de Cantabria el 22 de julio de 2009. Como legislación importante en materia de Parques Nacionales respecto de la Comunidad Autónoma de Cantabria podemos destacar las siguientes:

- Decreto 88/2010, de 16 de diciembre, por el que se aprueban los Estatutos reguladores de los órganos de gestión y participación y del Consorcio Inter-

⁹⁷ Los tres Reales Decretos aprobados por el Consejo de Ministros, publicados en el BOE con fecha de 29 de diciembre de 2010, son:

- Real Decreto 1741/2010, de 23 de diciembre, de ampliación de las funciones y servicios de la Administración del Estado traspasados a la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias, en materia de conservación de la naturaleza (Parque Nacional de los Picos de Europa).
- Real Decreto 1742/2010, de 23 de diciembre, de ampliación de las funciones y servicios de la Administración del Estado traspasados a la Comunidad de Castilla y León, en materia de conservación de la naturaleza (Parque Nacional de los Picos de Europa).
- Real Decreto 1740/2010, de 23 de diciembre, de ampliación de las funciones y servicios de la Administración del Estado traspasados a la Comunidad Autónoma de Cantabria, en materia de conservación de la naturaleza (Parque Nacional de los Picos de Europa).

autonómico para la Gestión Coordinada del Parque Nacional de los Picos de Europa, publicada en el BO de Cantabria el 31 de diciembre de 2010.

- Real Decreto número 1740/2010, de 23 de diciembre, de Ampliación de las funciones y servicios de la Administración del Estado traspasados a la Comunidad Autónoma de Cantabria, en materia de conservación de la naturaleza (Parque Nacional de los Picos de Europa), publicado en el BOE el 29 de diciembre de 2010.
- Decreto número 46/2011, de 19 de mayo, por el que se asumen funciones y servicios transferidos a la Comunidad Autónoma de Cantabria en materia de conservación de la naturaleza (Parque Nacional de los Picos de Europa), publicado en el BO de Cantabria el 30 de mayo de 2011.
- Decreto número 47/2011, de 19 de mayo, para la adscripción al consorcio del Parque Nacional de los Picos de Europa del personal traspasado por el Real Decreto 1740/2010, de 23 de diciembre de 2010, publicado en el BO de Cantabria el 30 de mayo de 2011.
- Orden 13/2014, de 21 marzo, por la que se acuerda la iniciación del proceso de elaboración y aprobación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque Nacional de los Picos de Europa, en la Comunidad Autónoma de Cantabria.

En segundo lugar, la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias. A esta Comunidad Autónoma pertenece el territorio embrionario del actual Parque Nacional de los Picos de Europa, es decir, del Parque Nacional de la Montaña de Covadonga. Publicó el Convenio de Gestión firmado el 9 de marzo de 2009 el día 6 de agosto de 2010 en el BO del Principado de Asturias. Cabe destacar, desde su perspectiva, el siguiente corpus normativo respecto al Parque Nacional de Picos de Europa:

- Al igual que en Cantabria, el Real Decreto núm. 1741/2010, de 23 de diciembre, de ampliación de las funciones y servicios de la Administración del Estado traspasados a la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias, en materia de conservación de la naturaleza (Parque Nacional de los Picos de Europa), publicado en el BOE el 29 de diciembre de 2010.
- Decreto número 2/2011, de 12 de enero, por el que se aprueban los Estatutos reguladores de los órganos de gestión y participación y del Consorcio Inter-

autonómico para la gestión coordinada del Parque Nacional de los Picos de Europa, publicado en el BO del Principado de Asturias el 24 de enero de 2011.

- Decreto número 10/2013, de 13 de febrero, por el que asume la ampliación de las funciones y los medios traspasados en materia de conservación de la naturaleza (Parque Nacional de los Picos de Europa) y se adscribe al personal al Consorcio Inter-autonómico para la gestión coordinada del Parque Nacional de los Picos de Europa, publicado en el BO del Principado de Asturias el 16 de febrero de 2013.
- Decreto número 14/2015, de 18 de marzo, por el que se declara Zona Especial de Conservación Picos de Europa (ES1200001) y se aprueba su Plan Básico de Gestión y Conservación, publicado en el BO del Principado de Asturias el 26 de marzo de 2015.

En tercer y último lugar, en cuanto a la Comunidad Autónoma de Castilla y León, el territorio perteneciente al Parque Nacional de Picos de Europa se ubica en la provincia de León, que también aportaba terrenos desde 1918 al Parque Nacional de la Montaña de Covadonga. Publicó el Convenio de Gestión firmado el 9 de marzo de 2009 el día 22 de julio de 2009 en el BO de Castilla y León, mismo día que lo hizo la Comunidad de Cantabria. Dentro de las disposiciones autonómicas en materia de Parques Nacionales podemos destacar las siguientes:

- Decreto número 63/2010, de 30 de diciembre, por el que se aprueban los Estatutos reguladores de los órganos de gestión y participación y del Consorcio Inter-autonómico para la Gestión Coordinada del Parque Nacional de los Picos de Europa, publicada en el BO de Castilla y León el 31 de diciembre de 2010.
- Decreto número 10/2011, de 17 de marzo, de atribución de funciones en materia de Conservación de la Naturaleza (Parque Nacional de los Picos de Europa) a la Consejería de Medio Ambiente, publicado en el BO de Castilla y León el 23 de marzo de 2011.
- Decreto número 29/2011, de 16 de junio, para la adscripción al Consorcio Parque Nacional de los Picos de Europa del personal traspasado por el Real Decreto 1742/2010, de 23 de diciembre de 2010, publicado en el BO de Castilla y León el 22 de junio de 2011.
- Ley 4/2015, de 24 de mayo, del Patrimonio Natural de Castilla y León, publicada en el BO de Castilla y León el 30 de mayo de 2015. Esta reciente Ley es una manifestación más de la preocupación por la conservación del medioambiente,

que cada vez está más presente en la sociedad y hace que tanto los ciudadanos como las Administraciones públicas cada vez tomen más conciencia a la hora de proteger principalmente el patrimonio natural del que forman parte los Parques Nacionales. El objetivo que se propone con esta Ley es el establecer el régimen jurídico aplicable en Castilla y León para la conservación, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural. Constitucionalmente establecido por el artículo 149, la Administración General de Estado tiene competencias para establecer la legislación básica para la protección del medioambiente, pero son las propias Comunidades Autónomas las que establecen normas adicionales a esa protección. También en la Unión Europea hay una creciente preocupación por conservar los espacios naturales, pues bien, esta reciente regulación de Castilla y León no solo se adapta a la Constitución Española, sino también a las Directivas procedentes de Europa; sin olvidarse de la propia regulación básica nacional, que actualmente cuenta con dos normas vigentes que son Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales y la Ley 33/2015, de 21 de septiembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. De forma general esta norma trata de aclarar y actualizar el régimen de gestión de los espacios naturales a la realidad social actual, principalmente a la Red Natura 2000, a través de sistemas de gestión y planificación. Hay que destacar la existencia de un Fondo Patrimonio Natural de Castilla y León para alcanzar los fines que se proponen en la Ley, así como la creación de un órgano de participación regional que abre las puertas a la participación pública en la conservación de los espacios naturales. Como novedad más destacable hay que mencionar el Título II, dedicado al Paisaje, que establece los principios básicos para la conservación del paisaje de Castilla y León, consecuencia a su vez de la propia protección del patrimonio natural objeto principal de esta Ley. Otra importante incorporación es la creación de la Red de Áreas Naturales Protegidas (RANP) formada por otras tres redes complementarias⁹⁸. Por lo que respecta al Parque Nacional de los Picos de Europa, se menciona en la Disposición Final tercera que, en su apartado segundo dice lo siguiente: "*Se modifica el Decreto 9/1994, de 20 de enero, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Picos de Europa, en*

⁹⁸ La RANP está constituida por la Red Natura 2000, la Red de Espacios Naturales (REN) y la Red de Zonas Naturales de Interés Especial.

su artículo 3. Ámbito territorial, en la descripción del límite norte que se contiene en su segundo párrafo, que queda redactado del modo siguiente: El límite Norte se compone de las divisorias provinciales entre Asturias y León y Cantabria y León, así como por la línea que deslinda la parte leonesa del Parque Nacional de Picos de Europa".

Actualmente el modelo de gestión coordinada del Parque Nacional de los Picos de Europa tiene como órgano instrumental el Consorcio Inter-autonómico, figura importante por su particularidad de gestión compartida, como se va a ver a continuación.

2. LA COMPLEJA GESTIÓN DEL PARQUE NACIONAL DE PICOS DE EUROPA.

Como punto de inflexión en la regulación de los Parques Nacionales en España está la Sentencia del Tribunal Constitucional 194/2004 que establece que las Comunidades Autónomas tienen competencia exclusiva en esta materia, y el Estado solo podrá establecer las bases del régimen jurídico en la materia, además de las excepciones que menciona la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales, ya vistas.

Por su parte, el Convenio de Gestión coordinada del Parque Nacional de los Picos de Europa firmado el 9 de marzo de 2009, supuso la aprobación de los Estatutos del Consorcio Inter-autonómico para la gestión coordinada del Parque Nacional de los Picos de Europa y de sus órganos de gestión y participación.

Tras el traspaso de competencias y la aprobación de los referidos Estatutos ha habido un continuo avance en el proceso administrativo por la gestión coordinada del Parque Nacional. El 3 de febrero de 2011 se constituye la Comisión de Gestión del Parque Nacional, se designan los codirectores y se procede a establecer el turno para la presidencia del Consorcio entre las tres Comunidades Autónomas en cuestión.

El 28 de diciembre de ese mismo año, siguiendo el procedimiento establecido en los Estatutos, se crea la figura del Patronato del Parque Nacional. La situación de la gestión del Parque ha sido analizada en varias ocasiones, culminando con la creación de una comisión técnico-jurídica que analizará las diferentes opciones de gestión coordinada, optando por el máximo nivel de coordinación, fórmula adaptada a la Ley 30/1992, de 26

de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y que se adopta como un Consorcio de Gestión.

2.1. Los Órganos de Gestión del Parque Nacional de Picos de Europa.

El Parque Nacional de Picos de Europa cuenta con una serie de órganos para llevar a cabo la gestión del parque, concretamente, la Comisión de Gestión, el Comité Técnico y los Co-directores.

En lo que se refiere a la organización de la Comisión de Gestión está formada por tres consejeros de las tres Comunidades Autónomas correspondientes que tienen voz y voto, un representante del Organismo Autónomo de Parques Nacionales (OAPN) que tiene voz pero no voto, un representante del conjunto de los ayuntamientos que se encuentran en el Parque Nacional que tiene voz pero no voto, y un Secretario, que es el Director Conservador.

La Comisión de Gestión se reunirá dos veces al año y sus decisiones se llevarán a cabo por unanimidad, vinculando a las administraciones que firmen los Convenios. En el artículo 4 de los Estatutos reguladores de los órganos de gestión y participación y del Consorcio Inter-autonómico para la gestión coordinada del Parque Nacional de Picos de Europa vienen establecidas las funciones que se le encomiendan a este órgano de gestión dentro de las que podemos destacar entre las más importantes en primer lugar la supervisión y tutela de la dirección, administración y conservación del Parque Nacional, así como ejercer el gobierno y dirección superior del Consorcio, ello como manifestación del máximo exponente de representación que supone dicho órgano.

También corresponde a la Comisión promover la redacción de los instrumentos de planificación y de sus revisiones periódicas, así como proponer su aprobación a los órganos correspondientes de cada Comunidad Autónoma, previo informe del Patronato en los casos que resulte preceptivo.

Es la encargada, por consiguiente, de proponer a los órganos competentes la celebración de los convenios de colaboración que se estimen necesarios, en especial con la Administración General del Estado al objeto de lograr una mejor consecución de los objetivos de la Red de Parques Nacionales.

Destacable es también que tiene competencias con respecto a la aprobación para la contratación de personal, tanto funcionarios como personal laboral del Consorcio, a petición del Comité Técnico, así como aprobar el Proyecto de Presupuesto Anual del

El régimen jurídico de los Parques Nacionales. El Parque Nacional de Picos de Europa.

Consortio, la Memoria de Gestión Económica y del Balance de Actividad, y el Balance de Desarrollo de cada uno de los Programas de Actividades.

En segundo lugar hay que referirse a otro órgano de gestión que es el Comité Técnico, cuya organización está compuesta por el Director-Conservador, que es quien preside el Comité, tres Co-directores (uno por cada Comunidad Autónoma), tres técnicos con responsabilidades en la gestión de Espacios Naturales (uno de cada Comunidad Autónoma), y un Secretario que será el Gerente del Consorcio.

El Comité Técnico debe reunirse al menos dos veces al año a convocatoria del Director-Conservador. Tiene sus competencias establecidas en el artículo 7 de los Estatutos y podemos destacar como más relevantes que, corresponde al Comité Técnico establecer los criterios para la gestión común del Parque Nacional, en aplicación de las directrices establecidas por la Comisión de Gestión, así como la preparación de los diferentes asuntos que deban ser vistos y resueltos por la Comisión de Gestión, planteando las alternativas que resulten de aplicación y, en su caso, formulando la propuesta correspondiente; así como proponer a la Comisión de Gestión cuantas mejoras consideren. También es de su competencia elaborar la propuesta de estructura organizativa del Consorcio así como elaborar también la propuesta de reglamento de funcionamiento de los servicios y de las instalaciones del Consorcio y el Proyecto de Presupuesto anual del mismo.

El tercer y último órgano de gestión del Parque Nacional son los Co-directores, uno por cada Comunidad Autónoma, es decir que hay tres, uno por Castilla y León, otro por Asturias y otro por Cantabria. Son elegidos de forma rotativa y con carácter anual y uno de ellos ejerce de Director-Conservador del Parque. La dirección del Parque Nacional es ejercida de forma colegiada entre los tres Co-directores. Dentro de sus funciones podemos destacar, por ejemplo, la de velar por el cumplimiento de los objetivos de declaración del Parque Nacional de los Picos de Europa referidos en su Ley de creación. También es su responsabilidad la aplicación de las medidas necesarias para que el Parque Nacional pueda superar las evaluaciones periódicas de homologación con el cumplimiento de los estándares que puedan fijarse por organismos nacionales o internacionales para el mantenimiento de la categoría de Parque Nacional o su inclusión en listados o relaciones de espacios dotados de tal categoría de protección. Asimismo, ejercen la dirección funcional del personal del Consorcio, sin perjuicio de las labores de

El régimen jurídico de los Parques Nacionales. El Parque Nacional de Picos de Europa.

gestión administrativa que se le atribuyan al gerente del Consorcio, y representan al Consorcio ante entidades públicas y privadas a los exclusivos efectos de dar curso a la tramitación administrativa ordinaria, así como otras atribuciones que deleguen en él la Comisión o el Comité.

2.2. La previsión de un órgano de participación: el Patronato.

El Patronato es el órgano de participación de la sociedad en el Parque Nacional y está adscrito a la Comunidad Autónoma que ejerza la presidencia de la Comisión de Gestión.

La composición del Patronato es bastante amplia, constando así de un Presidente, el Presidente de la Comisión de Gestión, siete representantes de la Administración General del Estado, dos representantes por cada Comunidad Autónoma, un representante de la Diputación Provincial de León, un representante de cada uno de los ayuntamientos que tienen territorio en el Parque Nacional, un representante por cada Comunidad Autónoma pertenecientes a asociaciones cuyos fines coincidan con los principios de la Ley 33/2015, de 21 de septiembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, tres representantes de asociaciones agrarias (uno por cada Comunidad Autónoma), tres representantes de propietarios de terrenos ubicados en el Parque (uno por cada Comunidad Autónoma), un representante de la Federación Española de Montañismo, un representante de la Federación Española de Espeleología, un representante de los trabajadores del Parque Nacional, el Director-Conservador del Parque Nacional y los otros dos Co-Directores, y la Secretaría, que tiene voz pero no voto y será ejercida por la persona que designe la Comisión de Gestión.

Dentro de las funciones del Patronato, establecidas en el artículo 14 del Estatuto del Parque Nacional de Picos de Europa, se pueden destacar entre las más importantes, conocer el cumplimiento de las normas que afecten al Parque Nacional y promover las gestiones que se consideren necesarias a favor del mismo. Asimismo, corresponde al Patronato informar el Plan Rector de Uso y Gestión y sus modificaciones, así como los planes de trabajo e inversiones, o cualquier desarrollo sectorial que se derive en del mismo. También tiene encomendada la función de aprobar la memoria anual de actividades y resultados, proponiendo las medidas que considere necesarias para corregir posibles disfunciones o mejorar la gestión. También tiene el deber de informar la programación anual de actividades, así como de los proyectos y propuestas de obras y

El régimen jurídico de los Parques Nacionales. El Parque Nacional de Picos de Europa.

trabajos que se pretendan realizar en el Parque Nacional, que no estén contenidos en los planes de trabajo e inversiones, además de informar sobre posibles ampliaciones del Parque Nacional. La última de las funciones a destacar es la de proponer normas y actuaciones para hacer más eficaz defensa de los valores del Parque Nacional, así como establecer su propio Reglamento de régimen interior.

Además de las funciones citadas establecidas por los propios Estatutos hay otras dos competencias incluidas en la Ley 16/1995, de 30 de mayo, de declaración del Parque Nacional de los Picos de Europa, y que son informar el Plan de desarrollo sostenible del Parque Nacional y su área de influencia socioeconómica, y conocer e informar preceptivamente las evaluaciones de impacto ambiental de aquellas actividades que así lo requieran, previa a su declaración por el órgano ambiental competente.

2.3. El órgano de coordinación de la gestión del Parque Nacional: El Consorcio Inter-autonómico.

El Consorcio Inter-autonómico viene regulado en el Título III, artículos 15 a 33, de los Estatutos reguladores de los Órganos de gestión y participación y del Consorcio Inter-autonómico para la Gestión Coordinada del Parque Nacional de los Picos de Europa. Es el instrumento de gestión coordinada del Parque Nacional de los Picos de Europa y se configura como una Entidad de Derecho Público de carácter asociativo y dotada con personalidad jurídica propia.

El Consorcio tiene como principal objetivo lograr articular la cooperación técnica, administrativa y económica entre las Administraciones que lo forman, así como llevar a cabo las funciones propias que le corresponden a cada una de las tres Comunidades Autónomas en materia de patrimonio natural, montes, conservación, uso público, investigación, educación ambiental y cualesquiera otras precisas para garantizar la unidad ambiental del Parque de acuerdo con lo establecido en la Ley 16/1995, de 30 de mayo, de declaración del Parque Nacional de los Picos de Europa y en la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de los Parques Nacionales. Se trata de un órgano que tiene carácter de indefinido y tendrá su sede en cada una de las Comunidades Autónomas que forman dicho Consorcio. Por lo que se refiere a su composición está formado por las tres Comunidades Autónomas suscritas al Convenio, es decir, Principado de Asturias, Cantabria y Castilla y León.

Al tratarse de un órgano de coordinación entre Administraciones o interadministrativo, el Consorcio debe coordinar las actuaciones en todo momento con otras Administraciones, no sólo con las suscritas, para dar eficacia a los servicios y lograr una coherencia en las actuaciones administrativas.

En lo que respecta al personal del Consorcio cuenta con personal propio pero también con funcionarios y personal laboral adscritos por las administraciones que conforman el Consorcio. Otra figura dentro del personal es el Gerente, nombrado por la Comisión de Gestión y será el responsable de la gestión administrativa y económica bajo la supervisión del Comité Técnico.

Por lo que se refiere al patrimonio del Consorcio, forman parte de éste los bienes y derechos que aporten las propias administraciones suscritas, así como los que reciba por cualquier título, quedando siempre reflejados en un inventario que será aprobado por la Comisión de Gestión. Los bienes que forman parte del Consorcio pueden ser de dominio público o patrimoniales, dependiendo de si están afectados o no a un servicio público.

Con este sistema orgánico que envuelve al Parque Nacional de los Picos de Europa, sus órganos de gestión, el patronato y el consorcio se trata de dar una eficiente conservación de la zona y una protección del espacio en el que se encuentra evitando que malas acciones o una mala gestión perjudique los objetivos que marcan tanto los Estatutos como las legislaciones vigentes en la actualidad.

Es el primer consorcio de gestión que se crea en España entre Comunidades Autónomas, y se hace en un momento en el que el país se encuentra inmerso en una profunda crisis económica, lo cual afectó en su momento tanto a las aportaciones económicas por parte de las Comunidades Autónomas como en lo que respecta al personal.

Otra cuestión que ha jugado en contra de esta fórmula ha sido el cambio anual de la presidencia, que recae cada año sobre una de las tres autonomías responsables de la gestión del Parque Nacional, además de la constatada tendencia por parte de alguna Comunidad Autónoma de no asumir todas las funciones que inicialmente se le han

encomendado⁹⁹. Se trata, en todo caso, de un sistema de gestión único, ya que no se gestiona de la misma manera que el otro Parque Nacional supraautonómico actualmente existente, esto es, el de la Sierra de Guadarrama.

En realidad no está claro el futuro que le aguarda al Consorcio Inter-autonómico, habrá que esperar para comprobar su viabilidad real a que finalice el actual periodo de restricciones presupuestarias.

3. EN PARTICULAR, LA ESPINOSA CUESTIÓN DE LA FINANCIACIÓN DEL PARQUE NACIONAL DE PICOS DE EUROPA: PROTECCIÓN AMBIENTAL VS. ASENTAMIENTOS HUMANOS.

En este tercer y último epígrafe pretendo abordar de forma sucinta cuestiones que son importantes para cerrar el marco jurídico protector de los Parques Nacionales, en general, y del Parque Nacional de Picos de Europa, en particular, tales como la financiación con la que cuenta este último Parque Nacional y los problemas que entraña al respecto la escasez de recursos.

A pesar de que la financiación no forma parte del régimen jurídico de los Parques Nacionales, considero oportuno hacer una breve referencia al respecto, debido a la particularidad que se presenta en este caso como Parque Nacional gestionado por tres Comunidades Autónomas y las dificultades que ello entraña, sin olvidar también como peculiaridad propia que se trata de un Parque Nacional habitado, es decir, dentro del propio Parque existen núcleos de población, lo cual supone una dificultad de gestión añadida.

La financiación de los Parques Nacionales ha ido variando a lo largo de los casi cien años de historia legislativa en esta materia, principalmente con las últimas normas que hacían hincapié principalmente en el tema competencial, y es que, financiación y gestión van íntimamente de la mano.

La pugna competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas, no es algo único y exclusivo de la materia medioambiental o, más concretamente, en materia de

⁹⁹ DÍAZ, Ramón, "La hipoteca de los Picos de Europa", *LA NUEVA ESPAÑA*, 16 de diciembre de 2010, (véase en <http://www.valledeliebana.info/reportajes/espacio-singular.html>).

Parques Nacionales, sino que se ha extendido desde la creación de las mismas a prácticamente todas las esferas de la regulación. La lucha no siempre es positiva, es decir, no siempre quieren Estado y Comunidades Autónomas las competencias para sí, sino que hay veces que el enfrentamiento es de carácter negativo, ninguna de las dos Administraciones quiere asumir una determinada gestión. En el caso de los Parques Nacionales, se ha buscado asumir la gestión sin valorar, en ocasiones, las consecuencias anejas.

Pues bien, de nuevo hay que destacar como punto de referencia la Sentencia del Tribunal Constitucional 194/2004, de 4 de noviembre, por la que se declara inconstitucional el sistema de cogestión o gestión compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas implantada por la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de la Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre.

Entre los cambios que introduce esta sentencia, a colación con el presente tema, podemos destacar como más significativos que, en primer lugar la gestión ordinaria y habitual de los Parques Nacionales se entiende como una competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en régimen de autoorganización, incluso en aquellos supuestos de Parques Nacionales que se extiendan por dos o más Comunidades Autónomas. Además, en segundo lugar, establece que es inconstitucional, por lo tanto, la figura de las Comisiones Mixtas de Gestión de los Parques Nacionales, debiendo sus funciones ser atribuidas al órgano específico de las Comunidades Autónomas. El tercer cambio a destacar es que la elaboración, aprobación, y desarrollo de los Planes Rectores de Uso y Gestión de los Parques Nacionales debe corresponder al órgano competente de la Comunidad Autónoma. En cuarto y último lugar, las Comunidades Autónomas deben atender con cargo a sus recursos financieros en régimen de autonomía presupuestaria los gastos derivados de la gestión que les corresponde.

La última modificación mencionada pone de manifiesto la estrecha relación entre la gestión y la financiación en cualquier materia, pero concretamente en el caso de los Parques Nacionales.

Los cambios que introdujo la mencionada sentencia trajeron consigo la necesidad de modificar la legislación entonces vigente, y es por ello que surge la Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales, norma que introduce los cambios y avanza al

tiempo con la realidad social. La actual normativa vigente es la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales, que trata de dar alguna competencia al Estado en ciertos casos de extrema necesidad, pero manteniendo prácticamente la exclusividad en la gestión de los Parques en manos de las Comunidades Autónomas.

La financiación de los Parques Nacionales ha llegado a ser objeto de encendido debate parlamentario, motivando discrepancias entre dos Grupos parlamentarios, el popular y el socialista¹⁰⁰. Por su parte, el Grupos socialista denuncia una significativa caída de la inversión en esta Red de espacios protegidos. Por otro lado, el Grupo popular pone de manifiesto el desconocimiento de los socialistas, afirmando que la financiación de los Parques, salvo en dos casos, corresponde a las Comunidades Autónomas.

Continuando con este debate en el Parlamento, el portavoz de Agricultura en el Congreso, D. Alejandro Alonso, ha denunciado una enorme caída de la inversión en Parques Nacionales y ha expresado su descontento con el Gobierno del Partido Popular argumentando la escasez en sus aportaciones a la Red de estos espacios de alto valor ecológico.

En respuesta a estas afirmaciones, la portavoz de Medio Ambiente del Grupo Popular, Dña. María Teresa de Lara, quiso destacar que hay un desconocimiento generalizado sobre la gestión y la financiación de la Red de Parques Nacionales, poniendo nuevamente de relieve que son cuestiones de competencia autonómica, con las excepciones de los Parques Nacionales de Cabañeros y las Tablas de Daimiel, cuya gestión todavía no ha sido asumida por la Comunidad Autónoma respectiva (Castilla-La Mancha).

Tras esto, parece que no está del todo claro en algunas ocasiones a quién corresponde la financiación de los Parques Nacionales, aunque desde mi punto de vista, tanto la Sentencia 194/2004 como la propia Ley de Parques Nacionales, no dejan lugar a dudas, siendo claros en la idea de gestión exclusiva y financiación a cargo de la administración autonómica. Cuestión distinta sería la cooperación por parte de la Administración General del Estado en la financiación de los Parques, y es que, en el artículo 30 de la citada Ley, se abren las puertas a una cooperación financiera, indicando que es la Administración General del Estado la encargada de establecer los mecanismos propios

¹⁰⁰ GONZÁLEZ, Pilar, "La financiación de los Parques Nacionales objeto de "polémica" parlamentaria", *EFE: VERDE*, 2014, (véase en <http://www.efeverde.com/noticias/la-financiacion-de-los-parques-nacionales-objeto-de-polemica-parlamentaria/#>).

para ejecución y financiación de las funciones establecidas en el artículo 16¹⁰¹. El mencionado artículo indica, asimismo, que es posible la creación de instrumentos de cooperación financiera entre el Estado y las Comunidades Autónomas con la finalidad de apoyarse mutuamente, eso sí, teniendo en cuenta los límites competenciales.

Este artículo está incluido en el Título VII "De las acciones concertadas", y es que hay que tener en cuenta los principios de información pública, cooperación y colaboración entre las distintas administraciones públicas para que el sistema funcione. De esta manera y en definitiva quedan, en mi opinión, solventadas las dudas al respecto de la financiación de los Parques Nacionales, que corresponde a las Comunidades Autónomas, siempre con la posibilidad de apoyo cuando así lo acuerden de forma mutua. Cuestión distinta es la cantidad con la que la Administración General del Estado dispone para destinar a estos fines, que decidirá cada año en sus propios presupuestos.

Con lo expuesto anteriormente, parece clara la idea de que la financiación de los Parques Nacionales corresponde a la Comunidad Autónoma en la que se encuentran sus terrenos. Sin embargo el caso de los Picos de Europa supone una particularidad como Parque Nacional supraautonómico, ya que las hectáreas con las que cuenta en su extensión están repartidas entre las Comunidades Autónomas de Asturias, Cantabria y Castilla y León.

Dentro de la organización del Parque Nacional de Picos de Europa hay una serie de órganos de gestión, estando a la cabeza de éstos una Comisión. Estos órganos ya han sido objeto de estudio junto con el órgano de participación (Patronato) y el Consorcio, pero de este último aún quedan cuestiones que reflejar en lo que se refiere a la financiación.

En el artículo 16 de los Estatutos reguladores de los Órganos de gestión y participación y del Consorcio Inter-autonómico para la Gestión Coordinada del Parque Nacional de los Picos de Europa, establece como uno de los objetos del Consorcio Inter-autonómico el de la coordinación económica entre las Administraciones suscritas a dichos Estatutos. Deberán actuar de forma conjunta y coordinada para cumplir con las funciones que le corresponden en esta materia, como es el caso de la financiación del Parque Nacional de Picos de Europa.

¹⁰¹ El artículo 16 de la propia Ley al que se refiere, establece las funciones propias de la Administración General del Estado.

En los artículos 25 a 31 de los Estatutos es donde se refleja el régimen jurídico para la financiación con la que cuenta el Parque Nacional de los Picos de Europa.

Comenzando por el primero de los siete artículos que se dedican a la materia, es donde se establece la Hacienda del Consorcio, que está constituida, en primer lugar, por la aportación inicial que realizan las Administraciones consorciadas en las cuantías recogidas en los presentes Estatutos.

En segundo lugar hay que tener en cuenta las aportaciones futuras que realicen las Administraciones suscritas, con destino a la atención de los gastos corrientes y a las inversiones orientadas al cumplimiento de los fines del Consorcio.

En tercer lugar, por consiguiente, hay que mencionar el rendimiento que se pueda obtener, en caso de que lo hubiera, de la gestión directa o indirecta de los servicios propios.

El cuarto elemento mencionado son las aportaciones y subvenciones, auxilios y donaciones de otras entidades ya sean públicas o privadas y las transmisiones a título gratuito que hagan los particulares en beneficio del Consorcio.

En quinto y último lugar, las rentas, productos de intereses de los bienes muebles, inmuebles, derechos reales, créditos y demás derechos que integran el Patrimonio del Consorcio, así como otros rendimientos que le corresponda percibir.

La Hacienda es la encargada de responder de las deudas contraídas por el propio Consorcio, con cargo a los miembros del mismo, y en caso de que algún miembro haga caso omiso, la Comisión de Gestión deberá exigir el cumplimiento.

En cuanto a la aportación que debe realizar cada miembro del Consorcio viene indicado en el artículo 26 de los Estatutos que cada una de las Administraciones consorciadas debe aportar al menos la cantidad que les confiere de acuerdo con los respectivos Reales Decretos de transferencias, siendo dicha cantidad la referencia para hallar el porcentaje de participación en la financiación de las tres Administraciones consorciadas, ello sin perjuicio de modificaciones.

Como encargados del patrimonio y de la actividad económica y financiera, serán las propias administraciones consorciadas las que llevarán a cabo los trámites que sean

necesarios para adscribir los bienes y servicios que han sido objeto de traspaso por parte de la Administración General del Estado.

Por lo que se refiere al control económico y financiero, se aplicará los que disponga la normativa económica-presupuestaria de cada una de las Administraciones que forman el Consorcio, es decir, hay que atender a la normativa autonómica en esa materia. Además el Consorcio cuenta, como Entidad de Derecho Público promovida e integrada por las administraciones autonómicas de Asturias, Cantabria y Castilla y León, con la aplicación de las exenciones fiscales previstas en las legislaciones estatal, autonómica y local, tal y como indica el artículo 30 de los Estatutos.

Como última cuestión importante al respecto, hay que hablar del Presupuesto, y es que el Consorcio cuenta con un Presupuesto propio anual elaborado por la Comisión Técnica y aprobado por la Comisión de Gestión. El Presupuesto debe ajustarse en todo caso a la normativa presupuestaria vigente en las Comunidades Autónomas que forman parte del Consorcio. Como dato, el primer Presupuesto aprobado para el Parque Nacional tuvo lugar en el año 2013.

He considerado interesante destacar dos cuestiones sobre los presupuestos del Parque Nacional de los Picos de Europa. La primera de ellas tiene como punto de partida el titular "La hipoteca de los Picos de Europa"¹⁰². Con ello quiero poner de manifiesto el problema de gasto y la escasez de ingresos, y es que el Parque Nacional solo cuenta prácticamente como ingresos con las subvenciones que aportan las Comunidades Autónomas que integran el Parque. Ello puede ser debido a una mala elección en tanto que no se quiso establecer un pago mínimo (incluso voluntario) de acceso al Parque, salvo en época de temporada alta, sin embargo las recaudaciones son insignificantes comparadas con las inversiones que hay que realizar para conservar el espacio natural. En ninguna de las tres zonas autonómicas se consigue rentabilizar el Parque Nacional. Sin embargo cabe señalar aquí que el problema de financiación del Parque Nacional de Picos de Europa no es tan actual como la propia crisis económica que ha azotado los últimos años, sino que ya se veía presente con anterioridad a la Ley 16/1995, de declaración del Parque Nacional de Picos de Europa, y es que, no se puede dudar de la buena voluntad de los promotores de la ampliación del Parque de Covadonga, pero la

¹⁰² DÍAZ, Ramón, "La hipoteca de los Picos de Europa", *LA NUEVA ESPAÑA*, 16 de diciembre de 2010, (véase en <http://www.valledeliebana.info/reportajes/espacio-singular.html>)

realidad de entonces era que había un deficiente funcionamiento del parque y dicha ampliación no resolvía ese problema ni era un instrumento adecuado para la conservación del entorno natural. Los intereses económicos de los dirigentes políticos locales acariciaban la idea de fomentar la explotación turística industrial del macizo siguiendo el modelo de los teleféricos (muy de moda en los años sesenta), desvirtuar el paisaje e intensificar la acción focalizada del turismo en el territorio. Así fue como se puso en marcha el proceso de ampliación que se vio enfrentado a las críticas de las tres Comunidades Autónomas en las que se encuentra, así como de los pastores y ganaderos, pero que a pesar de ello prosperó, y en la actualidad se pone de manifiesto aun esa deficiencia en el funcionamiento del Parque Nacional de Picos de Europa¹⁰³.

Pues bien, tras analizar estas cuestiones relacionadas con la escasez de recursos del Parque Nacional de Picos de Europa (y del resto de Parques Nacionales que también se han visto afectados por la crisis económica que trajo consigo una infravaloración del entorno natural), además de considerar que las Comunidades Autónomas a las cuales pertenece el espacio natural tienen una tendencia generalizada a evitar destinar dinero a los fines conservacionistas y a la mejora del medio ambiente, y a pesar de que la sociedad cada vez está más concienciada de la importancia de la preservación de los hábitats y de las especies que ocupan estas zonas protegidas, considero que, tal y como se establece en la Ley de Parques Nacionales, se debe apoyar a las poblaciones para que, siempre con el respeto al entorno, lleven a cabo actividades que fomenten el turismo y ocio en los Parques Nacionales obteniendo de esta manera una rentabilidad con destino a mejoras pertinentes y evitando así depender únicamente de las aportaciones reflejadas en los presupuestos autonómicos dependientes a su vez de la situación económica de los tiempos y que en la actualidad soportan una gran carga en tanto que resulta prácticamente inviable mantener con estas fórmulas el Parque Nacional de Picos de Europa así como el resto de Parques Nacionales.

Con esto lo que quiero expresar es que es perfectamente viable desde mi punto de vista que los servicios que se prestan en el parque, o alguno de ellos, al menos, como pueden ser los aparcamientos sean susceptibles de contraprestación económica, o que se

¹⁰³IZQUIERDO Jaime y BARRENA Gonzalo, *Marqueses, funcionarios, políticos y pastores. Crónica de un siglo de desencuentros entre naturaleza y cultura en Los Picos de Europa*, EDICIONES NOBEL, 2006, ISBN: 84-8459-509-9.

instalen zonas relacionadas con el turismo y el ocio, generadores de ingresos, como por ejemplo tiendas de recuerdos, cafeterías o campamentos.

Es decir, no se debe considerar como un fin último la obtención de beneficios por la explotación de un espacio que es de uso público, pero sí que es posible considerar estas ideas como ayudas capaces de contribuir al sostenimiento del Parque Nacional¹⁰⁴.

Recientemente se ha publicado que "Picos de Europa contarán con una inversión de 4,5 millones de euros en 2015"¹⁰⁵. En este caso la realidad tiene connotaciones positivas. Se trata de una ayuda que aporta la Administración General del Estado, pero no es la única puesto que destaca también la aportación de 807.000 euros por parte de la Junta de Castilla y León para la conservación, mantenimiento y atención al uso público, la adecuación de la prolongación de la Ruta del Cares hasta Posada de Valdeón, la lucha contra incendios, la mejora de las infraestructuras ganaderas y el mantenimiento de caminos y actuaciones de conservación de especies protegidas como el urogallo y el oso pardo.

Como valoración personal al respecto, considero que, tanto la aportación por parte de la Administración General del Estado como la de la Junta de Castilla y León, son un reflejo no solo de la mejora económica del país, de la recuperación o del aumento de presupuesto, cuestiones de escasa relevancia al respecto de este tema, sino que también lo es de la preocupación por la protección y conservación de nuestros espacios naturales como ya he dicho *supra*, o en este caso de uno de los Parques Nacionales más grandes, con mayor riqueza de flora y fauna y el segundo más visitado de España (después del Teide) como es el Parque Nacional de Picos de Europa, porque cada vez la sociedad va tomando un mayor conciencia de lo importante que es cuidar estas zonas, de la importancia de proteger el medioambiente que nos rodea, y ellos no solo a nivel nacional o europeo, sino a nivel mundial. Resta alcanzar, sin embargo, un método adecuado para lograr una efectiva conservación y protección de las especies y de los hábitats, de los espacios naturales protegidos, de los Parques Nacionales y en concreto del Parque Nacional de Picos de Europa.

¹⁰⁴ MATA SIERRA, María Teresa, "Alternativas en la financiación de los Parques naturales (El caso particular de Picos de Europa)", ponencia del curso de verano *Wild Lands (ULE&UW)*, septiembre de 2015.

¹⁰⁵ Véase en <http://www.elcomercio.es/asturias/201503/16/parques-nacionales-ofrece-mayor-20150316145536.html>

¿Hay que evitar todo tipo de actuación humana en los Parques Nacionales, incluyendo la población allí situada y las actividades rurales que se han desempeñado a lo largo de la historia, y dejar en manos de las Administraciones la preservación del entorno mediante sus aportaciones presupuestarias? Mi respuesta personal es negativa. Un medio rural no puede dejarse abandonado y en manos de la propia naturaleza. Se volvería salvaje, cuestionándose su sostenibilidad y su adecuada gestión, además que, tal y como expuse anteriormente, hay varias alternativas compatibles con el medio ambiente que pueden servir como apoyo no solo para que las poblaciones encuentren su forma de autoabastecerse y evitar la despoblación rural, sino para que los mismos Parques Nacionales, o en este caso, el Parque Nacional de Picos de Europa no supongan una carga añadida a las Comunidades Autónomas encargadas de su gestión.

CONCLUSIONES

Los Parques Nacionales son zonas con características que les hacen tan especiales que son merecedores de la más alta distinción, de la máxima protección que se puede otorgar a un espacio natural. Tienen origen norteamericano, ya que el primer parque declarado con esta categoría fue el de Yellowstone y las primeras ideas al respecto que fueron importadas a España fueron ideas paisajísticas, con la finalidad de proteger la belleza de una zona, incluso llegando a valorar únicamente los paisajes montañosos, algo que resulta más bien una cuestión de gustos del impulsor de los Parques Nacionales en España, de quien propuso la primera Ley hace casi cien años y quien llevó a cabo su propósito de declarar como primer Parque Nacional de España el de las Montañas de Covadonga, que no es otro que Pedro Pidal y Bernaldo de Quirós, el Marqués de Villaviciosa, un hombre conservador maravillado por los valles, montañas y praderas que lo vieron crecer, aficionado a la caza y diputado vitalicio en las Cortes.

Mucho han avanzado las cosas desde aquel entonces, con un total de ocho leyes al respecto y quince Parques Nacionales declarados por toda la geografía española. Entrando un poco en cuestiones puramente jurídicas, las últimas reformas legislativas en esta materia ponen de manifiesto la lucha competencial que mantienen el Estado y las Comunidades Autónomas, un tira y afloja muy clásico en esta y otras materias tanto desde el punto de vista positivo como negativo, que el Tribunal Constitucional ha tratado de sufragar a través de las dos Sentencias fundamentales que fueron objeto de estudio en el apartado correspondiente, que son la STC 102/1995 y la STC 194/2004.

Pues bien, en la actualidad la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales, tras los debates parlamentarios insistentes en la existencia de una invasión competencial por parte del Estado, regula la gestión de los parques estableciendo que será compartida entre las administraciones estatal y autonómica, aunque se reserva al Estado la gestión de aquellos en los que se encuentren zonas marítimas. Si bien en esto último mantengo una postura contraria en tanto que considero que la Comunidad Autónoma sería capaz de gestionar esa particularidad con mayor eficacia, haciendo una excepción a la exclusividad estatal en esas zonas, no solo por su situación de proximidad al mar (de la cual carece la Administración General del Estado con sede en Madrid), sino también porque conviven con esas circunstancias orográficas

constantemente y podrían aportar una mayor eficacia a la gestión sin menospreciar la labor que pudiera realizar al respecto el Estado.

Mantengo una postura favorable al resto de modificaciones que, lejos de robar competencias a las Comunidades Autónomas, considero son beneficiosos para nuestros Parques. Así, considero positiva la iniciativa de que haya un punto en común entre toda la Red de Parques Nacionales para que no haya desequilibrios en la forma de gestionar estos espacios a pesar de la amplia discrecionalidad de actuación por parte de las autonomías respectivas, creo que si se declara un espacio natural como Parque Nacional debe serlo con sus consecuencias, y no se puede dilapidar la presencia estatal en todos los aspectos puesto que si no habría que cambiar la denominación y emplear la de “Parque Autonómico”.

Con respecto al Parque Nacional de Picos de Europa, tiene varias particularidades que lo hacen destacable en comparación con el resto de Parques Nacionales.

En primer lugar, fue el primer Parque Nacional declarado como tal, aunque no tenía la denominación actual en tanto que ahora recibe el nombre tras la unificación de los tres macizos que lo forman. Antes de la Ley 16/1995, de 30 de mayo, de declaración del Parque Nacional de los Picos de Europa, el Parque se denominaba Parque Nacional de la Montaña de Covadonga desde 1918. Pues bien, nuestro Parque Nacional fue la fuente de inspiración del creador de la primera Ley de Parques Nacionales en 1916, Pedro Pidal y Bernaldo de Quirós, destacando la belleza del paisaje formado por la roca caliza.

En segundo lugar, no solo es uno de los Parques Nacionales más grandes y visitados de España (ocupa el segundo puesto en ambos casos), y el que cuenta con más variabilidad de especies, tanto animales como vegetales, sino que además de esto cuenta con núcleos de población entre sus montañas. La población que habita en el Parque tiene una larga tradición sobretodo en el pastoreo y en la caza y la pesca, algo que parece incompatible con la conservación del entorno natural y con el medio ambiente. Sin embargo mi opinión al respecto es contraria al pensamiento de ciertas corrientes doctrinales, en tanto que creo que el desarrollo sostenible es posible, la actividad humana no es siempre incompatible con la conservación del medio ambiente y de las especies y sus hábitats.

Por consiguiente, cabe destacar del Parque Nacional de Picos de Europa su localización, y es que aunque no es el único Parque situado entre más de una Comunidad Autónoma, su sistema de gestión sí que es único.

El Parque Nacional de Picos de Europa se encuentra entre las Comunidades Autónomas de Castilla y León, Asturias y Cantabria y cuenta con una serie de órganos para la gestión del Parque, un órgano de participación que es el Patronato, pero sin duda lo que le hace particularmente destacable es el órgano de colaboración para la gestión, que es el Consorcio Inter-Autonómico, una figura de reciente creación que pretende que haya una gestión coordinada entre las tres Comunidades Autónomas, aunque aún es pronto para saber si es un órgano efectivo, puesto fue creado en época de crisis económica y será en los próximos años, tras la recuperación, cuando podremos determinar su utilidad, pero sin duda, en mi opinión un poco avanzada, creo va a ser muy útil sobretodo para que pongan en común las tres administraciones los problemas actuales del Parque y traten de buscar alternativas para que sean solventados.

Por último, he decidido hablar brevemente de la financiación de los Parques Nacionales y en concreto de los Picos de Europa. Resulta evidente que si la gestión pertenece a las administraciones autonómicas correspondientes, la financiación también. Pero en estos años de presupuestos más mermados es cuando ha salido a la luz el problema de que el Parque Nacional sea financiado únicamente por las aportaciones presupuestarias de las Comunidades Autónomas. He aludido a varias alternativas al respecto, tales como fomento del turismo mediante actividades como las rutas o campamentos, siempre teniendo en cuenta un desarrollo sostenible.

Unido a esto está la cuestión de los núcleos de población, y es que hay que fomentar la vida rural y sus actividades correlativas, para que puedan abastecerse y colaborar a su vez con el cuidado del entorno natural.

Es decir, de lo que se trata es de que el Parque Nacional de Picos de Europa en concreto, y el resto de Parques, no dependan de las partidas presupuestarias exclusivamente determinadas a tal fin, ya que con ello no se pueden sufragar todos los gastos que conlleva la conservación de dichos espacios protegidos, el abastecimiento y desarrollo socioeconómico de las poblaciones que los habitan.

En definitiva, pese a la reciente normativa tanto en lo que respecta al patrimonio natural y de la biodiversidad, como referente a Parques Nacionales, aún quedan cuestiones sin solventar, tanto para los Parques Nacionales en general, como es el caso de las cuestiones competenciales, como a nivel concreto del Parque Nacional de Picos de Europa, tales como la eficacia del Consorcio Inter-Autonómico, el problema del desarrollo y satisfacción de las necesidades de su población de la población o la financiación del mismo espacio.

BIBLIOGRAFÍA

- ARLUCEA RUIZ, Juan Esteban, "El desarrollo en un escenario de sostenibilidad", *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-ArduralaritzakoEuskalAldizkaria*, Nº 99-100, 2014, ISSN 0211-9560.
- CASADO CASADO, Lucía, "Las competencias estatales y autonómicas sobre los Parques Nacionales a la luz de la reciente jurisprudencia constitucional. Nuevas perspectivas para las Comunidades Autónomas", *Revista de Administración Pública*, Nº 172, Madrid, 2007, pps. 255-292, ISSN 0034-7639.
- CASAS GRANDE, Jesús, "Los Picos de Europa como Parque Nacional. Ejemplo de una encrucijada", *Ábaco: revista de cultura y ciencias sociales*, Nº 17-18, 1998, pps. 27-38, ISSN 0213-6252.
- CASAS GRANDE, Jesús, "La encrucijada en la piedra", *Picos de Europa. Parque Nacional*, Lumweg Editores, 1999, p.32.
- CASARES MARCOS, Ana Belén, "La eficiencia energética y la sostenibilidad ambiental", *Urbanismo sostenible rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*, 1ª edición, Tirant lo Blanch, Valencia, diciembre 2015, ISBN 978-84-9119-096-7.
- CASTRO LEJARRIAGA, Luis Miguel, "Crecimiento económico y medio ambiente", *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía*, Nº 847, 2009, ISSN 0019-977X.
- CHINCHILLA PEINADO, Juan Antonio y RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, Blanca, "Las directivas sobre medio ambiente y su transposición al ordenamiento interno. Efecto útil e incumplimiento del estado en la jurisprudencia del Tribunal Justicia de la Unión Europea", *Últimas tendencias en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (2008-2011): Recent trends in the case law of the Court of Justice of the European Union (2008-2011)*, 2012, pps. 237-256, ISBN 978-84-9020-051-3.
- COBO QUESADA, Francisco Benjamín y APARICIO SÁNCHEZ, María del Socorro, "Los parques nacionales españoles, catalizadores del turismo sostenible", *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, XLVII, 2014, ps. 511-534, ISSN: 1133-3677.

- DE ROJAS MARTÍNEZ-PARETS, Fernando, "Los espacios naturales protegidos en la Constitución", *Los espacios naturales protegidos*, Aranzadi SA, 2006, p. 20, ISBN 84-8355-001-6.
- DÍAZ ABAD, Nuria, "España, veinticinco años de presencia y jurisprudencia en el Tribunal de Justicia de la Unión Europea", *Noticias de la Unión Europea*, Nº 315, 2011, ISSN 1133-8660.
- DÍAZ, Ramón, "La hipoteca de los Picos de Europa", *LA NUEVA ESPAÑA*, 16 de diciembre de 2010, (véase en <http://www.valledeliebana.info/reportajes/espacio-singular.html>).
- "El Parque Nacional de los Picos de Europa", *Revista Mundo del Agrónomo*, Nº 20, diciembre 2012, Colegio Oficial de Ingenieros Agrónomos de Centro y Canarias, pps. 28 y 29 (11-11-2015).
- EMBID IRUJO, Antonio, "El acceso a la justicia en materia ambiental en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea", *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, Nº 99-100, 2014, ISSN 0211-9560.
- FERNÁNDEZ, Joaquín, "Los Picos de Europa: el paraíso soñado de Pedro Pidal", *Picos de Europa. Parque Nacional*, Lumweg Editores, 1999, p.17.
- FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, Joaquín y PRADAS REGEL, Rosa, *Historia de los Parques Nacionales Españoles. La administración conservacionista (1896-2000)*, Tomo I, Organismo Autónomo de Parques Nacionales, 2000, ISBN 84-8014-287-1.
- FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, "Las competencias sobre parques nacionales en la jurisprudencia constitucional", *Administración y Justicia. Un análisis jurisprudencial*, Vol. I, Aranzadi S.A., 2012, p. 203, ISBN 978-84-470-3877-0.
- GARCÍA URETA, Agustín María, "Jurisprudencia ambiental de la Unión Europea", *IeZ: Ingurugiroa eta zuzenbidea = Ambiente y derecho*, Nº. 12, 2014, págs. 182-217.
- GONZÁLEZ GONZÁLEZ, María Jesús y VILLOLDO PELAYO, Luis Álvaro, "Contradicciones en la administración y la gestión sostenible de los espacios naturales. El parque nacional de los Picos de Europa: ¿espacio real o inventado?", *Revista Internacional de Marketing Público y No Lucrativo*, 2004, vol. nº 1, ps. 111-123, ISSN 1812-0970

- GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, José Miguel, "Cien años de los parques nacionales en España. Una visión personal", *Ambienta: La revista del Ministerio de Medio Ambiente*, Nº. 106, 2014, ps. 58-69, ISSN 1577-9491.
- GONZÁLEZ, Pilar, "La financiación de los Parques Nacionales objeto de "polémica" parlamentaria", *EFE: VERDE*, 2014, (véase en <http://www.efeverde.com/noticias/la-financiacion-de-los-parques-nacionales-objeto-de-polemica-parlamentaria/#>).
- HERRERO CORRAL, Gema, "Configuración de la Red Natura 2000 en España. Análisis comparativo por Comunidades Autónomas", *Anales de geografía de la Universidad Complutense*, Vol. 28, Nº 2, 2008, pps. 85-109, ISSN 0211-9803.
- IZQUIERDO VALLINA, Jaime, "La conservación de los Picos de Europa a través de la recuperación del pastoreo tradicional", *Ábaco: revista de cultura y ciencias sociales*, Nº 37-38, 2003, pps. 87-97, ISSN 0213-6252.
- IZQUIERDO VALLINA Jaime y BARRENA GALDÓS Gonzalo, *Marqueses, funcionarios, políticos y pastores. Crónica de un siglo de desencuentros entre naturaleza y cultura en Los Picos de Europa*, EDICIONES NOBEL, 2006, ISBN: 84-8459-509-9.
- LIZANA AVIA, Miguel, "Fauna y conservación de la naturaleza en España: una visión histórica", *Uso eficiente y sostenible de los recursos naturales*, 1ª edición, Ediciones Universidad de Salamanca, 2007, ISBN 978-84-7800-387-7.
- LÓPEZ RAMÓN, Fernando, "Trayectoria del Régimen Jurídico de los Parques Nacionales en España", *Ambienta: La revista del Ministerio de Medio Ambiente*, Nº. 106, 2014, págs. 82-89, ISSN 1577-9491.
- LOZANO CUTANDA, Blanca, *Derecho Ambiental Administrativo*, 11ª ed., 1ªed. en LA LEY, LA LEY, Madrid, 2010, ISBN: 978-84-8126-658-0.
- LOZANO CUTANDA, Blanca, con la colaboración de Roldán, A., "Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales: las cinco reformas clave", *Gómez-Acebo & Pombo*, 18-12-2014, p.3, <http://www.gomezacebo-pombo.com> (fecha de consulta: 4-8-2015).
- MARTÍN, Carlos Manuel, "Parque Nacional Picos de Europa", *Lex nova: la revista*, ps. 34-38, Nº. 33, 2003, ISSN 1139-2037.

- MARTÍNEZ GARCÍA, Graciela, "La influencia de los Parques Nacionales en el desarrollo socioeconómico de las zonas rurales", *Revista de derecho ambiental*, N° 23, 1999, pps. 79-110, ISSN 0214-4042.
- MATA SIERRA, María Teresa, "Alternativas en la financiación de los Parques naturales (El caso particular de Picos de Europa)", ponencia del curso de verano *Wild Lands (ULE&UW)*, septiembre de 2015.
- MENOR TORIBIO, José Alfonso, "La Directiva Hábitats 92/43/CE y la Red Natura 2000", *Cuadernos geográficos de la Universidad de Granada*, N° 29, 1999, págs. 143-156, ISSN 0210-5462.
- MULERO MENDIGORRI, Alfonso, "Landscape in the spanish policies for the protection of natural areas", *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, n°62, 2013, ps. 455-457, ISSN: 0212-9426.
- ORDÓÑEZSOLÍS, David, "Comentario de Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea", *Cuadernos europeos de Deusto*, N° 52, 2015, ISSN 1130-8354.
- ORTIZ GARCÍA, Mercedes, "Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre la gestión de los Parques Nacionales (STC 194/2004, de 10 de noviembre [RTC 2004, 194])", *Revista Aranzadi de derecho ambiental*, N° 7, 2005, pps. 157-160, ISSN 1695-2588.
- PALLARÉS SERRANO, Ana, "Estudio sobre el aumento del papel coordinador del Estado en la reforma de la regulación de los Parques Nacionales", *Revista Vasca de Administración Pública*, N° 99-100, 2014, pps. 2289-2312, ISSN 0211-9560.
- PÉREZ PÉREZ, Juan José, "Obligaciones de los Estados miembros en materia de gestión de los Espacios Natura 2000 derivadas de los apartados 1 y 2 del artículo 6 de la Directiva Hábitats", *Anales de geografía de la Universidad Complutense*, Vol. 28, N° 2, 2008, págs. 85-109, ISSN 0211-9803
- PERNAS, Begoña y RODRÍGUEZ BERNAL, Antonio, "La Red Natura 2000", *Revista agropecuaria*, 2003, N° 847, pág. 44, ISSN 0002-1334.
- PRADOS VELASCO, María José y ELBERSEN, Berien, "Desarrollo rural y calidad de vida en el entorno del Parque Nacional de Doñana", *Revista de estudios regionales*, N° 55, 1999, pps. 47-56, ISSN 0213-7585

- RABADÁN, Cristina, "Red Natura 2000. Estado de aplicación en Europa", *Ambienta: La revista del Ministerio de Medio Ambiente*, Nº. 64, 2007, pps. 26-33, ISSN 1577-9491.
- QUINDIMIL LÓPEZ, Jorge Antonio, "La plataforma continental como ámbito de aplicación del derecho de la Unión Europea a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 18, Nº 48, 2014, págs. 529-549, ISSN 1138-4026
- SANTA MARÍA Y BENEYTO, María Jesús, *Medio ambiente en Europa retos para un desarrollo sostenible*, Universidad de Alicante, 2000, ISBN 84-7908-526-6.
- TOLÓN BECERRA, Alfredo, "Los espacios naturales protegidos. Concepto, evolución y situación actual en España", *M+A, revista electrónica de medioambiente*, Nº. 5, 2008, ISSN- 1886-3329.
- VÁZQUEZ TORRE, Marta, "Una experiencia educativa: conocemos la Red Natura 2000", *Revista de Investigación en Educación*, nº 4, 2007, ps. 82-103, ISSN: 1697-5200
- VOZMEDIANO GÓMEZ-FEU, Jesús, "Incidencia de la doctrina del tribunal constitucional en la gestión de los parques nacionales", *Revista jurídica de Castilla y León*, Nº. 7, 2005, págs. 13-62, ISSN 1696-6759.