

Instrumentos de protección y conservación del medio ambiente: parques nacionales y parques naturales

JOSÉ ENRIQUE CANDELA TALAVERO

*Funcionario de la Administración Local
con Habilitación de Carácter Nacional.
Director técnico del Área de Urbanismo, Vivienda
y Patrimonio del Ayuntamiento de Utrera (Sevilla).
Doctorando en Derecho*

- 1. Introducción**
- 2. Regulación constitucional y régimen competencial**
- 3. Parque nacional y parque natural**
 - 3.1. Competencias y regulación
 - 3.2. Órganos del parque natural
 - 3.3. Parque natural: régimen jurídico. El régimen jurídico de las comunidades autónomas
- 4. Conclusión**

Resumen

El medio ambiente es un bien jurídico objeto de abundante regulación administrativa, que nos lleva desde su previsión en clave comunitaria, pasando por los distintos sectores de intervención administrativa estatal, y, una vez delimitado su régimen competencial, a la enumeración de algunas figuras jurídicas para la protección de aquel bien por parte de las comunidades autónomas, sin olvidar la intervención de la Administración local en la materia.

Artículo recibido el 15/03/2018; aceptado el 22/05/2018.

En el presente artículo se hace una comparativa del régimen competencial del Estado y de las comunidades autónomas al analizar la figura del parque nacional y del parque natural, acompañada de pronunciamientos jurisprudenciales para aclarar la variedad de supuestos que su realidad plantea, tanto para los usuarios de los mismos como para las entidades y órganos encargados de cumplir funciones para su protección y conservación.

Palabras clave: *medio ambiente; intervención; parque nacional; parque natural; protección.*

The protection of the environment: national and natural parks

Abstract

The environment is a fundamental value in our community and for this reason its regulation is crucial. The three levels of government –central, regional and local– intervene in defining environmental policies.

This article explores central and regional regulations on national and natural parks, as well as the relevant case law, in order to clarify the legal framework for users and institutions in charge of national and natural parks.

Keywords: *environment; intervention; national park; natural park; protection.*

1

Introducción

Los bienes jurídicos dignos de protección por la Administración encuentran en la Constitución los mecanismos y obligaciones que la garante de los intereses generales no puede obviar, instándole a ello nuestro máximo texto normativo, del que disponemos y disfrutamos todos los españoles. Resulta así que el art. 103.1 de la Constitución (en adelante, CE) reconoce que «la Administración pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al derecho», y para ello se estipula en su art. 9.2 la cláusula de transformación¹ dirigida a los

1. LINDE PANIAGUA, E. (coord.), *Parte Especial del Derecho Administrativo: La Intervención de la Administración en la Sociedad*, Colex, Madrid, 2007.

poderes públicos, a quienes «corresponde (...) promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social».

Entre los bienes protegidos regula el art. 45 CE el medio ambiente, ubicado en el capítulo III del título I entre los principios rectores de la política social y económica. Este precepto establece lo siguiente: «1. Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo. 2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva. 3. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado». Precepto —especificó PÉREZ MORENO—² en el que «está expresa la inclusión de la naturaleza en el concepto de medio ambiente al referirse a la utilización de todos los recursos naturales. Pese a la generalidad del precepto, parece armónica la interpretación que considera que en el texto constitucional pudiera incluirse en el concepto medio ambiente la protección de la naturaleza, la protección contra la contaminación del agua, del aire y del suelo, y la protección del patrimonio histórico-artístico y cultural»; esto es —siguiendo a LÓPEZ MENUDO—³, que el derecho recogido en este precepto 45 CE «es algo que debe ser situado en una clave plena de contenidos positivos, es decir, como el reconocimiento del derecho al disfrute de unas calidades medioambientales adecuadas a la vida humana que han de mantenerse efectivas y constantes, como un atributo normal del entorno vital». Se trata de unos principios cuya virtualidad se delimita constitucionalmente, al determinar el art. 53.3 CE que «el reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el capítulo tercero informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Solo podrán ser alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen» (STC n.º 234/2012, de 13 de diciembre de 2012).

2. PÉREZ MORENO, A., «Reflexiones sobre la sustantividad del derecho ambiental», *Revista de Administración Pública*, n.º 100-102, enero-diciembre 1983, p. 2777.

3. LÓPEZ MENUDO, F., «El derecho a la protección del medio ambiente», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, n.º 10, septiembre-diciembre 1991, p. 164.

Para ahondar en esta idea debemos tener presente que nuestra jurisprudencia constitucional ha hecho hincapié en que, dentro de la competencia de protección ambiental, han de encuadrarse exclusivamente aquellas actividades encaminadas directamente a la preservación, conservación o mejora de los recursos naturales, «habida cuenta de que estos son soportes físicos de una pluralidad de actuaciones públicas y privadas en relación con las cuales la Constitución y los estatutos de autonomía han deslindado diferentes títulos competenciales (por todas, SSTC n.º 144/1985, de 25 de octubre, FJ 2; n.º 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 13; n.º 243/1993, de 15 de julio, FJ 3; n.º 102/1995, FJ 3, y n.º 40/1998, de 19 de febrero, FJ 29)» (STC n.º 306/2000, de 12 de diciembre, FJ 6).

Además la STC n.º 165/2016, de 6 de octubre (FJ 7), recordó que las competencias en materia de medio ambiente pueden condicionar el ejercicio de otras actuaciones con incidencia territorial, pero no pueden invadir el ámbito reservado a las competencias en virtud de las cuales se desarrollan. En sentido inverso, aun en esos supuestos en los que se otorga carácter preferente a la competencia sectorial que ejerce el Estado, debe utilizarla en todo caso sin menoscabar los ámbitos de otras competencias; de modo que lo haga sobre el territorio de una comunidad autónoma, «atendiendo a los puntos de vista de esta (SSTC n.º 56/1986, de 13 de mayo; n.º 103/1989, de 8 de junio; n.º 149/1991, de 4 de julio, y n.º 102/1995, de 26 de junio) y cumpliendo el deber de colaboración ínsito a la estructura misma del Estado de las autonomías» (SSTC n.º 13/1998, de 22 de enero, FJ 9, y n.º 101/2006, de 30 de marzo, FJ 4). Todo ello sin perjuicio de que la titularidad del dominio público estatal (art. 132.2 CE), «si bien no se traduce en ningún título competencial concreto, permite al Estado establecer el régimen jurídico de todos los bienes que lo integran y adoptar las normas generales necesarias para garantizar su protección» [SSTC n.º 149/1991, de 4 de julio, FJ 1 c); n.º 40/1998, de 19 de febrero, FJ 29, y n.º 204/2002, de 31 de octubre, FJ 7].

2

Regulación constitucional y régimen competencial

En clave comunitaria⁴, podemos comenzar señalando que la competencia sobre el medio ambiente [art. 175.1 del Tratado constitutivo de la Comuni-

4. AGUDO GONZÁLEZ, J. y TRUJILLO PARRA, L., «Perspectiva del derecho del medio ambiente y de las políticas ambientales de la Unión Europea», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, v. 7, n.º 1, 2016, pp. 1-30.

dad Europea, versión de Ámsterdam; en la actualidad, art. 192.1 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), versión de Lisboa] es una competencia compartida entre la Unión y sus Estados miembros [art. 4.2 e) TFUE].

Además, apuntar la normativa de aplicación comunitaria reflejada en la Directiva 2009/31/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa al almacenamiento geológico de dióxido de carbono y por la que se modifican la Directiva 85/337/CEE del Consejo, las Directivas 2000/60/CE, 2001/80/CE, 2004/35/CE, 2006/12/CE, 2008/1/CE y el Reglamento (CE) n.º 1013/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo; 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, que fue modificada por la Directiva 2013/17/UE del Consejo, de 13 de mayo de 2013, y que en nuestro ordenamiento jurídico tomó forma mediante la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (anexos I, II y V); la Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente de determinados proyectos públicos y privados (vigente hasta el 17 de febrero de 2012); o los reglamentos (CEE) n.º 2158/92 del Consejo, de 23 de julio de 1992, relativo a la protección de los bosques comunitarios contra los incendios, y n.º 1170/93 de la Comisión, de 13 de mayo de 1993, por el que se establecen determinadas disposiciones de aplicación de aquel Reglamento (CEE) n.º 2158/92⁵.

Por su parte, en nuestro ordenamiento constitucional, establece el art. 149 CE: «1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: (...) 23.º– Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las comunidades autónomas de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias». Mientras que el artículo 148 CE reconoce: «1. Las comunidades autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: (...) 9.º– La gestión en materia de protección del medio ambiente».

Partiendo de la realidad de que la «legislación autonómica puede introducirse en el terreno de lo básico, pero solo por excepción, cuando se limite

5. FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., «Decisión n.º 1386/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013, relativa al Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2020 “Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta” [DOUE L 354, 28-XII-2013]», *Ars Iuris Salmanticensis*, vol. 2, n.º 1, junio 2014, pp. 298-301; y «Ley 11/2012, de 19 de diciembre, de medidas urgentes en materia de medio ambiente [BOE n.º 305, de 20-XII-2012]», *Ars Iuris Salmanticensis*, vol. 1, n.º 1, junio 2013, pp. 165-166.

a repetir las bases y únicamente si de ese modo contribuye a hacer inteligible el régimen autonómico de desarrollo» [SSTC n.º 154/1989, de 5 de octubre, FJ 6; n.º 62/1993, de 18 de febrero, FJ 4; n.º 162/1996, de 17 de octubre, FJ 4; n.º 172/1996, de 31 de octubre, FJ 2; n.º 73/1997, de 11 de abril, FJ 4; n.º 47/2004, de 25 de marzo, FJ 8; n.º 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 10 a), y n.º 18/2011, de 13 de marzo, FJ 18]⁶, conviene recordar que es imprescindible –resolvió la STC n.º 141/2016, de 21 de julio– «“una interpretación sistemática de todos estos preceptos, máxime en materias de competencia compartida o concurrente entre el Estado y las comunidades autónomas, ‘que deben resolverse exclusivamente conforme a las normas constitucionales y estatutarias de distribución de competencias’ (STC n.º 79/1992, de 28 de mayo, FFJJ 1 y 2)” (STC n.º 33/2005, FJ 3, y las allí citadas)»; añadiéndose en su FJ 6 lo siguiente: «En cuanto al alcance de la garantía material, “hay que partir de la consideración, recogida en la STC n.º 102/1995, de 26 de junio, FFJJ 8 y 9, de que lo básico, como propio de la competencia estatal en la materia de medio ambiente, cumple una función de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que deben permitir que las comunidades autónomas con competencias en la materia establezcan niveles de protección más altos, como ya se dijo en la STC n.º 170/1989, de 19 de octubre. Asimismo, hemos subrayado que el contenido normativo de lo básico en esta materia no significa la exclusión de otro tipo de actuaciones que exijan la intervención estatal. Entre ellas pueden incluirse funciones ejecutivas, esta es una solución excepcional a la cual ‘solo podrá llegarse cuando no quepa establecer ningún punto de conexión que permita el ejercicio de las competencias autonómicas o cuando además del carácter supraautonómico del fenómeno objeto de la competencia, no sea posible el fraccionamiento de la actividad pública ejercida sobre él y, aun en este caso, siempre que dicha actuación tampoco pueda ejercerse mediante mecanismos de cooperación o de coordinación y, por ello, requiera un grado de homogeneidad que solo pueda garantizar su atribución a un único titular, forzosamente el Estado, y cuando sea necesario recurrir a un ente supraordenado con capacidad de [armonizar] intereses contrapuestos de sus componentes parciales, sin olvidar el peligro inminente de daños irreparables, que nos sitúa en el terreno del estado de necesidad. Se produce así la metamorfosis del título habilitante de tales actuaciones, cuyo asiento se encontraría en la competencia residual del Estado (art. 149.3 CE), mientras que en situación de normalidad las facultades ejecutivas o de gestión en materia de medio ambiente corresponden a las comunidades

6. MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho Público de las Comunidades Autónomas. Vol. I*, 2.ª edición, Iustel, Madrid, 2007, pp. 759 a 775.

autónomas dentro de su ámbito espacial y no al Estado (STC n.º 329/1993)» (STC n.º 33/2005, FJ 6)».

Para analizar este reparto competencial en materia de medio ambiente sobre el objeto de los parques nacionales, debemos acudir a la regulación constitucional establecida en su art. 149.1.23.º, lo que supondrá que la intervención de los reglamentos en la configuración de las normas básicas únicamente se produciría cuando, por razón de la materia, las reglas esenciales constitutivas del necesario común denominador no puedan expresarse solo en principios o directrices, o normas de carácter muy general (SSTC n.º 158/1986 y n.º 32/1983). Una distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas para la protección del medio ambiente que se complica aún más, en palabras del Tribunal Constitucional (STC n.º 102/1995, de 26 de junio, FJ 3), por su necesaria coexistencia con otros títulos competenciales, unos afines y otros colindantes. Y que provoca un efecto de «estímulo o acicate», como declara LOZANO CUTANDA⁷, que hace en ocasiones a las comunidades autónomas tomar la iniciativa en nuevos ámbitos de protección ambiental, caso de los impuestos ambientales, ejerciendo un efecto de impulso sobre otras autonomías y sobre la legislación estatal. Pues no se debe olvidar que el derecho al medio ambiente no es sino un derecho subjetivo, con un contenido delimitado por el desarrollo legislativo para su planificación ambiental, estrechamente vinculada a la percepción de que el medio ambiente requiere invariablemente de acciones coordinadas, entre las que destacamos la figura de los parques nacionales, que buscarán la protección de estos espacios, por ser el derecho ambiental –puntualizara CANOSA USERA–⁸ «signo de sociedades desarrolladas, dispuestas a valorar lo que antes no se estimaba y ahora se valora porque se tiene lo demás».

En conclusión, nos enfrentamos a cuestiones donde intervienen Administraciones con un reparto competencial complejo, por afectar a los más variados sectores del ordenamiento jurídico (STC n.º 64/1982), y que darán lugar a competencias, tanto estatales como autonómicas y municipales, con un carácter transversal, por incidir en otras materias incluidas también, cada una a su manera, en el esquema constitucional de competencias (art. 148.1.1.ª, 3.ª, 7.ª, 8.ª, 10.ª y 11.ª CE), si bien, en la materia concreta de los parques nacionales, y a diferencia de la salvaguarda del patrimonio histórico-artístico y cultural, no hizo la Constitución reserva especial de atribución al Estado de

7. LOZANO CUTANDA, B., *Derecho Ambiental Administrativo*, 8.ª edición, Dykinson, Madrid, 2007, p. 110.

8. CANOSA USERA, R., «¿Existe un verdadero derecho constitucional a disfrutar del medio ambiente?», *Anuario de Derechos Humanos. Nueva Época*, vol. 7, t. 1, 2006, p. 154.

competencias específicas relacionadas con estos parques, y ello pese a los intentos del legislador ordinario de recordarlo como símbolo identitario de España tras la entrada en vigor de la Constitución (Dictamen del Consejo de Estado n.º 1367/2013, de 19 de diciembre).

3

Parque nacional y parque natural

3.1

Competencias y regulación

Las competencias de la comunidad autónoma en materia de medio ambiente no llegan al extremo de impedir que el Estado deba velar por la protección medioambiental en el ejercicio de sus competencias. Esta idea fue sostenida por el Tribunal Constitucional en la STC n.º 13/1998, de 22 de enero, que nos sirve para delimitar que el Estado, visto el contenido del artículo 149.1.24.^a CE, que reconoce su competencia exclusiva sobre obras públicas de interés general, tal y como reconoció la STC de 5 de diciembre de 2013 (FJ 3), cuando ejerce sus propias competencias sustantivas sobre la obra proyectada, debe considerar su impacto medioambiental y debe además garantizar, en todo caso, la participación –por la vía, por ejemplo, del informe preceptivo– a las comunidades autónomas en cuyo territorio se ubique el proyecto para la búsqueda de la colaboración entre ambas Administraciones, «imprescindible para el buen funcionamiento del Estado de las autonomías» (STC n.º 13/1998, de 22 de enero, FJ 9). Sin olvidar la competencia exclusiva de las comunidades autónomas sobre espacios naturales protegidos, y las competencias de desarrollo legislativo y de ejecución de las normas básicas del Estado en materia de protección del medio ambiente, en concreto sobre la «gestión en materia de protección del medio ambiente» (artículo 148.1.9.^a CE).

El parque nacional como figura jurídica para la protección de parajes dignos de esta finalidad por numerosas y diversas cualidades, apreciado el interés general del Estado en su conservación, se remonta a la Ley de 7 de diciembre de 1916, llegando a la actualidad en la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales, que derogó la Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales, y que a su vez derogó la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre⁹.

9. *Parque Nacional de Monfragüe, Parque Nacional Marítimo-Terrestre de las Islas Atlánticas de Galicia, Parque Nacional de los Picos de Europa, Parque Nacional de Ordesa y*

Esta regulación deberá acompañarse con previsión sectorial materializada en la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, modificada por la Ley 21/2015, de 20 de julio, siguiendo los postulados del Tribunal Constitucional (SSTC n.º 49/2013, de 28 de febrero; n.º 84/2013, de 13 de abril, y n.º 97/2013, de 23 de abril), y con la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, modificada por la Ley 33/2015, de 21 de septiembre¹⁰, que, siguiendo los postulados del art. 45.2 CE, regula el régimen jurídico básico de la conservación, uso sostenible, mejora y restauración, y que fue objeto de recurso de inconstitucionalidad, dando por resultado la STC n.º 138/2013, de 6 de junio, FJ 3, para la que, aunque las previsiones puedan llegar a condicionar las políticas medioambientales autonómicas, no implica por sí vulneración competencial alguna, pues en eso consiste, justamente, que corresponda al Estado la legislación básica medioambiental (art. 149.1.23.ª CE), convertida en una ordenación común para todo el territorio nacional, sin perjuicio del necesario margen de desarrollo autonómico (STC n.º 101/2005, de 20 de abril, FJ 5). Recordar, no obstante, las palabras de GARCÍA DE ENTERRÍA, siempre ilustrativas, para quien, tras «el principio de separación entre los distintos ordenamientos, como hemos hecho, el siguiente paso es notar que esa separación no es en modo alguno absoluta, sino que encuentra articulación por arriba en la Constitución como “norma normarum” y, por tanto, como ordenamiento superior de todos los ordenamientos presentes en el territorio nacional»¹¹. A lo que añadir, con PARADA VÁZQUEZ¹², que la regulación parcial de la Ley 4/1989 fue declarada inconstitucional por la STC n.º 102/1995, de 26 de junio, por atribuir la gestión exclusivamente al Estado; lo que provocó el nacimiento de la Ley 41/1997, de 5 de noviembre, que modificaría aquella, así como daría entrada a la regulación de los órganos de gestión y administración de los parques nacionales que se analizan a continuación.

Monte Perdido, Parque Nacional de Aigüestortes i Estany de Sant Maurici, Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama, Parque Nacional de Cabañero, Parque Nacional de Doñana, Parque Nacional de Sierra Nevada, Parque Nacional Marítimo-Terrestre del Archipiélago de Cabrera, Parque Nacional de la Caldera de Taburiente, Parque Nacional de Garajonay, Parque Nacional del Teide y Parque Nacional de Timanfaya.

10. SARASÍBAR IRIARTE, M., «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 [BOE n.º 227, de 22-IX-2015]», *Ars Iuris Salmanticensis*, vol. 4, n.º 1, junio 2016, pp. 208-210.

11. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., «El ordenamiento estatal y los ordenamientos autonómicos: sistema de relaciones», *Revista de Administración Pública*, n.º 100-102, enero-diciembre 1983, pp. 219.

12. PARADA VÁZQUEZ, R., *Derecho Administrativo III. Bienes públicos. Derecho Urbanístico*, 11.ª ed., Marcial Pons, Madrid, 2007, p. 195.

En la finalidad de protección del medio ambiente, las comunidades autónomas pueden imponer requisitos y cargas para el otorgamiento de autorizaciones y concesiones no previstos por la legislación estatal, pero sin alterar el ordenamiento básico (SSTC n.º 106/2014, FJ 8.a, y n.º 73/2016, de 14 de abril), sin olvidar la participación de la Administración local (STC n.º 32/1981), pues, «más allá de este límite de contenido mínimo que protege la garantía institucional, la autonomía local es un concepto jurídico de contenido legal, que permite, por tanto, configuraciones legales diversas, válidas en cuanto respeten aquella garantía institucional» (STC n.º 170/1989, FJ 9), de manera que corresponde al legislador la determinación concreta del contenido de la autonomía local, respetando el núcleo esencial de la garantía institucional de dicha autonomía (SSTC n.º 259/1988, n.º 214/1989 y n.º 46/1992) y sin romper con la «imagen comúnmente aceptada de la institución que, en cuanto formación jurídica, viene determinada en buena parte por las normas que en cada momento la regulan y la aplicación que de las mismas se hace» (SSTC n.º 32/1981, FJ 3, y de 14 de mayo de 2015, FJ 4).

Resulta, así, nula la regulación autonómica que prohíba que en un territorio declarado parque natural se realicen maniobras y ejercicios militares, pese a que exista en su interior una propiedad de titularidad estatal afectada a la defensa nacional, pues esta regulación vulneraría la competencia del Estado atribuida en el art. 149.1.4.^a CE en materia de Defensa y Fuerzas Armadas (STC de 6 de noviembre de 2014). Al respecto, saber que cuando una comunidad autónoma ejerce competencias propias de proyección general, debe hacerlo con respeto a las competencias exclusivas del Estado, no pudiendo «ignorar, anular o perturbar estas», y estableciendo regulaciones incompatibles con ellas (SSTC n.º 36/1994, de 10 de febrero, FJ 5, y n.º 149/1991, de 4 de julio).

Esta regulación nacional no hace sino seguir directrices internacionales como la Comunicación de la Comisión de las Comunidades Europeas, COM(2006) 216 final, aprobada en mayo de 2006, o el Plan de Acción de la Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible de Johannesburgo, 2002, avalado por la Asamblea General de las Naciones Unidas y plasmado posteriormente en el Plan Estratégico del Convenio sobre la Diversidad Biológica (Decisión VI/26). Además, la dimensión transnacional para encauzar la protección del medio ambiente concede resultados como la regulación del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, al especificarse que la Comunidad tendrá por misión, entre otras, «promover (...) un alto nivel de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente, la elevación del nivel y de la calidad de vida» (art. 2), que se concretan en su Título XIX (artículo 174) sobre el Medio Ambiente. A lo que sumar la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión eu-

ropea (12 de diciembre de 2007), cuyo artículo 37 estipula que «las políticas de la Unión integrarán y garantizarán con arreglo al principio de desarrollo sostenible un alto nivel de protección del medio ambiente y la mejora de su calidad», y la modificación al Tratado de la Unión Europea por el Tratado de Lisboa (2007), para reconocer en su artículo 2.3 que «la Unión obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado, entre otros aspectos, en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente»¹³.

En cuanto a las figuras de los parques nacionales y naturales, desde el punto de vista urbanístico, es opinión permanente del Tribunal Supremo (SSTS de 9 de marzo y 13 de abril de 2005, 7 de diciembre de 2011 y 3 de noviembre de 2015), sobre las determinaciones del planificador para un parque en el mismo plan general de ordenación urbana, que, «a pesar de su carácter formal como sistema general metropolitano, entiende que no es aplicable la doctrina jurisprudencial de sistemas generales que crean ciudad, por cuanto debe prevalecer la naturaleza propia de suelo no urbanizable por ser un parque forestal protegible como reserva natural, con los usos limitados que permite la normativa aplicable y que por ello, no puede entenderse que cree ciudad sino que sirve a la ciudad, en el sentido de que se preserva de aquella labor en interés y servicio de la metrópoli (...), lo que lleva a la conclusión que, al margen de su consideración formal como sistema general, lo cierto es que ha de estarse a la verdadera naturaleza rústica del suelo afectado, (...) teniendo en cuenta las determinaciones contenidas a estos efectos en el artículo 24 del Reglamento de Planeamiento, en los que se contempla, en suelo no urbanizable, los espacios que requieren de una especial protección en razón a sus valores agrícola, forestal o ganadero, de las posibilidades de explotación de sus recursos naturales, de sus valores paisajísticos, históricos o culturales o para la defensa de la fauna, la flora o el equilibrio ecológico, espacios que difícilmente pueden corresponderse con los proclamados en el artículo 25 del

13. FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., «Decisión n.º 1386/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013, relativa al Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2020 “Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta” [DOUE L 354, 28-XII-2013]», *Ars Iuris Salmanticensis*, vol. 2, n.º 1, junio 2014, pp. 163-299. La Decisión n.º 1386/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013, relativa al Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2020 «Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta», en base al artículo 192-3.º del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, aprueba el Programa General de Medio Ambiente de la Unión para el período que finaliza el 31 de diciembre de 2020, y su artículo 3 prevé que la Unión y sus Estados miembros serán responsables de la consecución de los objetivos prioritarios establecidos en el Programa, actuándose teniendo en cuenta los principios de atribución, subsidiariedad y proporcionalidad, y trabajando las autoridades públicas con las empresas y los interlocutores sociales, la sociedad civil y los ciudadanos en la aplicación del Programa.

citado Reglamento relativos a sistema general de espacios libres, en concreto parques urbanos públicos, pues aquellos no tienen como finalidad la articulación urbana del municipio o la metrópoli sino precisamente sustraer los terrenos del proceso urbanizador por su especial protección».

Partiendo del reconocimiento de la doctrina constitucional expresada en las SSTC n.º 331/2005, de 15 de diciembre, FJ 2, y n.º 194/2004, de 4 de noviembre, FJ 5, según la cual la regulación de los parques nacionales se incardina en las materias relativas a los «espacios naturales protegidos» y al «medio ambiente», para el conocimiento de la regulación de la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales, cuyo Anteproyecto dio por resultado el análisis y la valoración del Consejo de Estado (Dictamen n.º 1367/2013, de 19 de diciembre), que fueron posteriormente materializados en la Ley 30/2014, es doctrina constitucional (STC n.º 194/2004) que «la facultad de coordinación no otorga a su titular competencias que no ostente», y, en concreto, las facultades de gestión se materializan «en la fijación de medios y sistemas de relación entre distintas autoridades para propiciar el ejercicio de “sus respectivas competencias”, de manera que “tal coordinación no supone, sin embargo, una sustracción o menoscabo de las competencias de las entidades sometidas a la misma” (STC n.º 27/1987, de 27 de febrero, FJ 2)».

Por otra parte, se llevan a la propia Ley aspectos que antes eran principios informadores del Plan Director de la Red, de manera que ahora sea la propia Ley la que integre a los titulares de derechos en los parques nacionales en la propia conservación del parque nacional, y reconozca capacidad para desarrollar actividades económicas o comerciales relacionadas con el uso público o el turismo rural, así como su adecuada presencia institucional en los actos o actividades propios de la proyección de los parques nacionales ante la sociedad; prevé acciones para el desarrollo territorial como ayudas técnicas, económicas y financieras en las áreas de influencia socioeconómica de los parques nacionales, realizadas por las Administraciones públicas dentro de su ámbito de competencia y conforme a las disponibilidades presupuestarias; y protege aquellos usos y actividades tradicionales practicados de forma histórica por propietarios, usuarios o residentes locales que hayan sido reconocidos como compatibles o necesarios para la gestión.

Define la Ley 30/2014 los parques nacionales como «espacios naturales, de alto valor ecológico y cultural, poco transformados por la explotación o actividad humana que, en razón de la belleza de sus paisajes, la representatividad de sus ecosistemas o la singularidad de su flora, de su fauna, de su geología o de sus formaciones geomorfológicas, poseen unos valores ecológicos, estéticos, culturales, educativos y científicos destacados cuya conservación merece una atención preferente y se declara de interés general del Estado»

(art. 4), destacando el art. 7 que «el régimen jurídico de protección establecido en las leyes declarativas tendrá carácter prevalente frente a cualquier otra normativa sectorial», y que el parque nacional dejará de serlo cuando se acredite la «pérdida de los requisitos exigidos o deterioro grave e irreversible de su buen estado de conservación siempre y cuando no se pueda restaurar de ninguna manera el ecosistema» (art. 12.2). Recordar que, como vino a resolver la Audiencia Nacional (sentencia de 13 de abril de 2012, rec. 751/2010), analizando la situación tras la declaración del Parque Nacional de Monfragüe mediante la Ley 1/2007, de 2 de marzo, «no supuso una limitación nueva o distinta para los derechos patrimoniales de los terrenos incluidos en el mismo, sino la continuidad a la limitación que ya había establecido la Junta de Extremadura a través de su Ley de Caza y su Ley de Conservación, resolviendo que la extinción de Parque Natural y su declaración de Parque Nacional implica que toda la normativa autonómica referida al primero, ya inexistente, deviene inaplicable al actual Parque Nacional que se rige por su propia normativa, que impide que la Junta de Extremadura, en calidad de gestora del mismo, pueda alterar el nuevo régimen instaurado por la Ley 1/2007» (STS de 16 de octubre de 2014)¹⁴.

Los parques nacionales serán gestionados y organizados (art. 21 de la Ley 30/2014) directamente por «las comunidades autónomas en cuyos territorios estén situados»¹⁵, si bien, y siguiendo los postulados que manifestó el Consejo de Estado relativos al previo requerimiento formal a la comunidad autónoma, una vez acreditados casos de conservación desfavorable, la Administración General del Estado (art. 22) «podrá, con carácter excepcional y con el fin de evitar daños irreparables en los sistemas naturales que motivaron la declaración del parque nacional, adoptar, de modo concreto, singular y puntual, previa audiencia de la comunidad autónoma o de las comunidades autónomas afectadas, aquellas medidas y acciones indispensables para asegurar el

14. Según reconoce el artículo 7.3 de la Ley 30/2014, son actividades incompatibles en los Parques Nacionales: «a) La pesca deportiva y recreativa y la caza deportiva y comercial, así como la tala con fines comerciales. b) Los aprovechamientos hidroeléctricos, vías de comunicación, redes energéticas y otras infraestructuras, salvo en circunstancias excepcionales debidamente justificadas por razones de protección ambiental o interés social, y siempre que no exista otra solución satisfactoria. c) Las explotaciones y extracciones mineras, de hidrocarburos, áridos y canteras. d) El aprovechamiento de otros recursos salvo aquellos que sean compatibles con los objetivos del parque, se apoyen en derechos consolidados o constituyan una aportación reconocida en la ley declarativa de valores culturales, inmateriales o ecológicos. e) El sobrevuelo a menos de 3.000 metros de altura sobre la vertical del terreno, salvo autorización expresa o por causa de fuerza mayor».

15. MEILÁN GIL, J. L., «Legalidad constitucional y legalidad administrativa en la actuación de las comunidades autónomas», *Revista de Administración Pública*, n.º 100-102, enero-diciembre 1983, pp. 2059 a 2080.

cumplimiento de los objetivos de la presente Ley y la adecuada conservación del parque nacional»¹⁶; como delimitó PALLARÈS SERRANO¹⁷, se trata de una previsión de la intervención del Estado en caso de conservación desfavorable, con el establecimiento, por parte de la normativa, de una medida coordinadora específica, para permitir de manera previa a la comunidad autónoma reconducir la situación en ejercicio de sus competencias de gestión (STC n.º 102/1995, de 26 de junio, FJ 22).

3.2 Órganos del parque natural

Partiendo de la regulación comunitaria en la materia, destacar 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, sobre la que la STJUE de 11 de abril de 2013, asunto C-258/11, Sweetman y otros, resolvió que, a la luz del art. 6.3 de la Directiva, «cualquier plan o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a los citados lugares, ya sea individualmente o en combinación con otros planes y proyectos, se someterá a una adecuada evaluación de sus repercusiones en el lugar, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de dicho lugar. A la vista de las conclusiones de la evaluación de las repercusiones en el lugar y supeditado a lo dispuesto en el apartado 4, las autoridades nacionales competentes solo se declararán de acuerdo con dicho plan o proyecto tras haberse asegurado de que no causará perjuicio a la integridad del lugar en cuestión y, si procede, tras haberlo sometido a información pública»; y, aplicando el principio de cautela, «un plan o un proyecto sin relación directa con la gestión de un lugar o que no sea necesario para esta causará perjuicio a la integridad de dicho lugar si puede impedir el mantenimiento sostenible de las características constitutivas del lugar en cuestión relativas a la existencia de un hábitat natural prioritario cuya conservación haya justificado la inclusión de dicho lugar en la lista de lugares de importancia

16. La disposición final primera modificó la Ley 7/2013, de 25 de junio, de declaración del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama, añadiendo el siguiente párrafo al final del apartado 3 del artículo 8 de dicha Ley: «La intervención de la Administración General del Estado tendrá lugar previo requerimiento formal a la comunidad autónoma o a las comunidades autónomas correspondientes para que, en el plazo de 6 meses, adopten las medidas a las que se refiere el párrafo anterior».

17. PALLARÈS SERRANO, A., «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.º especial 99-100, mayo-diciembre 2014, p. 2303.

comunitaria, en el sentido de esta Directiva» (SSTJUE de 7 de septiembre de 2004, *Waddenvereniging y Vogelbeschermingsvereniging*, C-127/02, Rec. p. I-7405, apartado 34, y de 16 de febrero de 2012, *Solvay y otros*, C-182/10, Rec. p. I-0000, apartado 66), resultando que «los apartados 2 y 3 de este artículo tienen por objeto garantizar el mismo nivel de protección para los hábitats naturales y los hábitats de especies» (STJUE de 24 de noviembre de 2011, *Comisión/España*, C-404/09, Rec. p. I-0000, apartado 142).

A partir de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional¹⁸, corresponde al Estado la gestión de la Red de Parques Nacionales (art. 23 de la Ley 30/2014), mereciendo ser destacados una serie de órganos para llevar a término esta gestión, administración y protección, previstos en el Título VI de la Ley 30/2014, donde se regulan los órganos consultivos, de colaboración y de coordinación.

La figura de los patronatos tiene por función custodiar y guardar la normativa de aplicación; la ley les atribuye carácter de órgano de participación de la sociedad en estos parques nacionales, siendo independientes de cualquier otro órgano de participación que pudiera existir (art. 24.1). Para conciliar la puesta en marcha de programas y actuaciones en los parques nacionales, intercambiar información y experiencias y facilitar la difusión del conocimiento, se contempla la figura del Comité de Colaboración y Coordinación de Parques Nacionales, y para integrar la actividad de gestión de cada una de las comunidades autónomas, la de la Comisión de Coordinación.

La Red de Parques Nacionales es un sistema integrado por aquellos espacios declarados parques nacionales, con un marco normativo básico y un sistema de relaciones necesario para su funcionamiento (art. 14). Para el Plan Director de la Red de Parques Nacionales, elaborado por el Estado, que incluye las directrices y los criterios comunes para la gestión de valores cuya conservación ha sido declarada como de interés general (art. 161.1.a), mencionar el Real Decreto 1803/1999, de 26 de noviembre, por el que se aprobó este Plan Director, vigente según la disposición adicional segunda de la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, hasta que, en el plazo de dos años a partir de su entrada en vigor, el Gobierno aprobara un nuevo Plan Director. Considerar la declaración de la STC n.º 101/2005, de 20 de abril de 2005, que resolvió un conflicto positivo de competencia planteado por la Junta de Andalucía en relación con este Real Decreto 1803/1999, en base a la normativa en vigor, la Ley 4/1989, y que reconoció que las «directrices» de competencia estatal pueden condicionar los planes de ordenación de los recursos naturales que

18. VOZMEDIANO GÓMEZ-FEU, J., «Incidencia de la doctrina del Tribunal Constitucional en la gestión de parques nacionales», *Revista Jurídica de Castilla y León*, n.º 7, 2005, pp. 13-62.

aprueben las comunidades autónomas, si bien la impugnación concreta de dichas «directrices» permanece abierta, por si las mismas pudieran vulnerar las competencias autonómicas por su grado de detalle o por otros motivos (STC n.º 306/2000, FJ 5), así como que, para que la afectación transversal de las competencias sectoriales implicadas favorezca el ejercicio de todas ellas, son convenientes mecanismos de cooperación y coordinación de las Administraciones competentes (STC n.º 194/2004, FFJJ 8 y 9). En definitiva, la STC n.º 101/2005 concedió a las comunidades autónomas, en exclusiva, la gestión de los trece parques nacionales existentes en España, si bien reservando al Estado la aprobación del Plan Director de Parques Nacionales, que las comunidades autónomas deberán respetar.

Así, en 2016 se aprobó el Real Decreto 389/2016, de 22 de octubre (anterior Real Decreto 1803/1999, de 26 de noviembre), por el que se aprueba el Plan Director de la Red de Parques Nacionales. Plan Director que se define como «el más elevado instrumento de planificación y ordenación de estos espacios de carácter básico», siendo su naturaleza de directrices básicas, de la legislación de protección del medio natural y de planificación, conservación y coordinación de los parques nacionales respectivamente, en virtud de los artículos 19, apartados 1.d) y 2, de la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales, y 17 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, que reconoce que «los planes de ordenación de los recursos naturales son el instrumento específico para la delimitación, tipificación, integración en red y determinación de su relación con el resto del territorio, de los sistemas que integran patrimonio y los recursos naturales de un determinado ámbito espacial, con independencia de otros instrumentos que pueda establecer la legislación autonómica».

Particularmente en Sierra Nevada, recordar que la reducción de los aprovechamientos cinegéticos en municipios del Parque Nacional se produjo con su declaración mediante la Ley 3/1999, de 11 de enero. Su artículo 4 prohíbe en el Parque Nacional «todos aquellos usos y actividades que alteren o pongan en peligro la estabilidad de los ecosistemas o la integridad de sus componentes físicos y biológicos», y establece que «serán indemnizables las limitaciones que, como consecuencia del cumplimiento de los fines de esta Ley, pudieran establecerse sobre derechos reales consolidados en el territorio del Parque Nacional antes de su declaración». Por su parte, el Plan Director de la Red de Parques Nacionales (Real Decreto 1803/1999, de 26 de noviembre) establece en el artículo 3.5.b) del anexo que, con carácter general, la caza y la pesca –como actividades recreativas o como aprovechamiento de animales silvestres– son incompatibles con los objetivos y las finalidades de un parque nacional, por las repercusiones que tienen sobre los procesos naturales

y por su impacto sobre el uso público (Dictamen del Consejo de Estado n.º 1114/2009, de 10 de septiembre).

El denominado Consejo de la Red es objeto de regulación particular relativa a su composición y funcionamiento en el Real Decreto 12/2008, de 11 de enero (modificado por el Real Decreto 649/2011, de 9 de mayo, y el Real Decreto 948/2009, de 5 de junio, por el que se determinan la composición, las funciones y las normas de funcionamiento del Consejo Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad). Composición que hoy hace hincapié en el carácter de colaboración entre Administraciones (STC n.º 32/2006, de 1 de febrero), en cuanto órgano colegiado de carácter consultivo, adscrito al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, desempeñando funciones como el seguimiento y la evaluación general de la Red para el cumplimiento y grado de alcance de los objetivos de la misma; fijar con las comunidades autónomas instrumentos de cooperación financiera para asegurar el cumplimiento de los objetivos de la Ley 30/2014; elaborar propuestas impulsando el programa específico de actuaciones comunes y horizontales de la Red incluido en el Plan Director; y delimitar la prioridad de los programas multilaterales de actuación en los que el Estado asume la financiación de aquellas actuaciones singulares y extraordinarias.

Además, señalar el Real Decreto 1760/1998, de 31 de julio, como norma que determina la composición y el funcionamiento del Consejo de la Red de Parques Nacionales, de las comisiones mixtas de gestión de dichos parques y de sus patronatos, con una composición mixta de todas las Administraciones, y que trae causa del hecho de que los parques nacionales serán gestionados, conjuntamente, por el Estado y por la comunidad o las comunidades autónomas en cuyo territorio estén situados dichos espacios. Además de habilitar la representación a las Administraciones locales (ayuntamientos y diputaciones o cabildos), pues, según su preámbulo, «se integran en los patronatos como tales Administraciones públicas, por estar todo o parte de sus términos municipales incluidos dentro del parque nacional, y no como propietarias de terrenos ubicados en los parques nacionales, lo que conviene resaltar, sobre todo en el caso de los ayuntamientos, porque, desde esta posición, los terrenos propiedad de las entidades vecinales menores, que radiquen en un parque nacional, no necesariamente han de ser representados por su correspondiente alcalde». Al respecto, no olvidar que la intervención de cada una de estas Administraciones debe respetar el marco competencial, así como que un ayuntamiento, contratista o concesionario (STS de 12 de diciembre de 2008 para el caso del servicio de transporte de turistas en camello en la Montaña del Fuego –Parque Nacional de Timanfaya–), podrá dictar las oportunas instrucciones para cuidar del buen orden del mismo, pero no vía ordenanza

para regular aquel servicio, la aprobación provisional de las tarifas o someter a previa licencia municipal su prestación e incluso establecer un régimen de infracciones y sanciones.

Y finalmente señalar el Comité Científico de la Red de Parques Nacionales, creado por la Orden MAM/1742/2006, de 29 de mayo, que es un órgano asesor del presidente del Organismo Autónomo Parques Nacionales o del Consejo de la Red, sobre competencias estatales en materia de parques nacionales, y particularmente en la elaboración del Programa de Investigación de la Red de Parques Nacionales y sus revisiones, así como para proceder a la evaluación, selección y seguimiento de los proyectos subvencionados que convoque el Organismo Autónomo Parques Nacionales (Real Decreto 1055/1995, de 23 de junio, por el que se modifica parcialmente la estructura orgánica básica del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación –actual Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente–).

3.3

Parque natural: régimen jurídico. El régimen jurídico de las comunidades autónomas

Por lo que se refiere a los parques naturales, encontramos una definición en el artículo 7.1 de la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, de Espacios Naturales Protegidos de la Comunidad Valenciana, como «áreas naturales que, en razón a la representatividad de sus ecosistemas o a la singularidad de su flora, su fauna, o de sus formaciones geomorfológicas, o bien a la belleza de sus paisajes, poseen unos valores ecológicos, científicos, educativos, culturales o estéticos, cuya conservación merece una atención preferente y se consideran adecuados para su integración en redes nacionales o internacionales de espacios protegidos», y en los que la intervención administrativa autonómica se dirige a salvaguardar los valores medioambientales y hacer compatible su uso, su producción y sus aprovechamientos con los usos tradicionales (agrícolas, ganaderos, silvícolas...), así como su flora, fauna, ecosistemas y los recursos naturales, mediante la potestad reglamentaria en forma de instrumentos de ordenamiento ambiental: sean los planes de ordenación de los recursos naturales, que tienen el efecto de ser obligatorios y ejecutivos, o los planes rectores de uso y gestión, como marco en el que desarrollar y desenvolverse las actividades de investigación, uso público, conservación, protección y mejora de los valores ambientales, con efecto vinculante para Administración y particulares, así como teniendo efecto prevalente sobre el planeamiento urbanístico.

Recordar por eso que «la ordenación de los espacios naturales se llevará a cabo mediante los instrumentos que se señalan a continuación: 1. Parques naturales: su declaración exigirá un plan de ordenación de los recursos naturales. Su ordenación se llevará a cabo mediante planes rectores de uso y gestión» (art. 31.1 de la Ley valenciana 11/1994, de 27 de diciembre). También podemos citar como ejemplo de definición de parque natural el artículo 16 de la Ley 5/1991, de 5 de abril, de protección de los Espacios Naturales del Principado de Asturias, cuyo artículo 37 dispone que la declaración de un espacio como protegido lleva aparejada la de «utilidad pública, a efectos expropiatorios, de los bienes y de derechos afectados, y la facultad de la Administración del Principado para el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto en las transmisiones onerosas ínter vivos de terrenos situados en el interior del mismo».

Debemos partir del reconocimiento de la competencia de las comunidades autónomas prevista en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, en su artículo 22, para la elaboración y la aprobación de los planes de ordenación de los recursos naturales en sus territorios.

Esta Ley 42/2007 fue modificada por distintas normas, entre las que cabe destacar la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio; la Ley 11/2012, de 19 de diciembre, de medidas urgentes en materia de medio ambiente; la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, o 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. Además de su inmediata relación con la regulación prevista en la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de responsabilidad medioambiental¹⁹, la Ley 43/2003, de Montes²⁰, o la Ley 33/2015, de 21 de septiembre. Regulación que pone de manifiesto la realidad de la expresión de LOZANO CUTANDA²¹ cuando hacía referencia a la eclosión y crisis del derecho ambiental, en particular al advertir que, «mientras no se logren técnicas efectivas y económicamente viables para conseguir que el mercado realice una asignación ambientalmente

19. VARGA PASTOR, A. DE LA, «La coordinación entre la Ley 10/1998 de residuos y la Ley 26/2007 de responsabilidad medioambiental en materia de suelos contaminados», *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 84, 2009, pp. 233-258.

20. GONZÁLEZ IGLESIAS, M. A., «Ley 21/2015, de 20 de julio, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes [BOE n.º 173, de 21-VII-2015]», *Ars Iuris Salmanticensis*, vol. 4, n.º 1, junio 2016, pp. 198-200.

21. LOZANO CUTANDA, B., «Eclosión y crisis del derecho ambiental», *Revista de Administración Pública*, n.º 174, septiembre-diciembre 2007, p. 372.

eficiente de los recursos, los poderes públicos habrán de seguir interviniendo para corregir sus disfunciones, y esta intervención utiliza de forma preponderante los instrumentos jurídicos».

Los parques naturales deben ir acompañados de la elaboración del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, resultando que su falta de aprobación provocará para este espacio natural no su inconstitucionalidad, pero sí la pérdida de vigencia de su Plan Rector de Uso y Gestión. Esto es, no su ilegalidad, sino la ineficacia de la declaración del parque natural (SSTS de 18 de julio de 2013 y 15 de octubre de 2013, y STSJ de Canarias de 27 de junio de 2016).

El Plan Rector de Uso y Protección de un parque natural es un documento básico que nos habilita para proceder a gestionar una zona determinada que por sus características es espacio protegido, que reglamenta el uso de sus recursos, fija sus límites y marca sus objetivos en un determinado plazo, debiendo ser consensuado por todos los sectores públicos y privados afectados de la zona protegida. Y en cuya tramitación debe velarse por el cumplimiento de los principios de audiencia e información pública. Estos principios fueron respetados en la tramitación de la aprobación del Instrumento de Gestión Integrada del Parque Natural de Fuentes del Narcea, omitido «el trámite de audiencia de los interesados al entenderla subsanada por la audiencia de la Junta del Parque que había emitido un informe en el que se recogían las aportaciones de sus miembros sin que se acreditara si en dicha Junta se encontraba legítimamente representado el interesado o si estaba representado en la misma» (STS de 30 de enero de 2013). Y también se respetaron en el caso resuelto por la STSJ de Asturias de 13 de septiembre de 2016, pues, «si bien no consta que se notificara personalmente a los recurrentes el anuncio de la participación pública en el procedimiento para la aprobación del Instrumento de Gestión Integrada de distintos espacios protegidos, sí se anunció por medio del boletín oficial autonómico para el público en general y personas interesadas, además de anunciarse la posibilidad de consultar la documentación publicada, no precisándose pues la notificación personal a todos los interesados ante la amplitud de los intereses provocada por la declaración y en todo caso subsanada al formularse alegaciones».

Apuntar la Ley 6/1998, de 19 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos de Aragón, que según su preámbulo la considera una «comunidad con un rico y variado patrimonio natural, que ya desde las primeras épocas de la conservación de la naturaleza en España fue merecedor de protección. Baste citar la creación, por Real Decreto de 16 de agosto de 1918, del Parque Nacional del Valle de Ordesa, o la declaración del Sitio Nacional de San Juan de la Peña, otorgada por Real Orden de 30 de octubre de 1920, o el

Sitio Natural de Interés Nacional, posteriormente reclasificado como figura de Parque Natural del Moncayo. Más tarde se fueron declarando otros espacios según las diferentes legislaciones vigentes, como el Parque de la Sierra y Cañones de Guara, el Parque de Posets-Maladeta, la Reserva Natural de los Galachos de La Alfranca de Pastriz, La Cartuja y El Burgo de Ebro, los Monumentos Naturales de los Glaciares Pirenaicos y el recientemente declarado Paisaje Protegido del Rodeno de Albarracín». Esta Ley fue modificada por la Ley 8/2004, de 20 de diciembre, de Medidas Urgentes en Materia de Medio Ambiente, que creó la Red Natural de Aragón, y hoy derogada por el Decreto Legislativo 1/2015, de 29 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Espacios Protegidos de Aragón, que reconoce la pérdida de la categoría de protección (siempre que no hubiera intencionalidad en eliminar su fundamentación) en su artículo 23.2, si hubieran desaparecido los fundamentos que fueran motivo de la protección, y no fueran susceptibles de recuperación o restauración. Destacando que el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales será informado por distintas instancias administrativas: el Consejo de Protección de la Naturaleza, el Consejo Forestal y el Consejo de Ordenación del Territorio, dándole trámite de información pública y de audiencia a «los ayuntamientos y comarcas ubicados en el ámbito territorial del plan, y a las entidades sin fines lucrativos que persiguen la protección del medio ambiente» (artículo 27.3 y 4), y estableciéndose una zonificación de los espacios naturales protegidos, en zonas de reserva, de uso limitado, de uso compatible y de uso general, y diferenciándose los usos en permitidos y prohibidos (artículos 42 y 43). Podríamos admitir como uso permitido las acampadas, siempre que en el parque estén previstos, en su plan rector, los servicios para que se realicen con las debidas condiciones de funcionalidad, seguridad, higiene y salubridad, y que estas actividades causen el menor impacto ambiental posible, lo que llevó a la STSJ de Castilla-La Mancha de 7 de noviembre de 2016 (FJ 2) a considerar que dentro de estos servicios permitidos están encuadrados los que prestan los «bungalows», en cuanto casetas prefabricadas y provisionales; pero no se podría residir de forma habitual mediante la instalación de viviendas móviles y vehículos pesados, sin actividad agraria alguna, pues además esto supondría que el acceso a la finca y el estacionamiento de vehículos degradarían el entorno del parque (Sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid de 4 de noviembre de 2016, FJ 2.º). Señalar en Aragón los parques naturales de Los Valles Occidentales, declarado el 27 de diciembre de 2006, y su Plan Rector de Uso y Gestión (Decreto 167/2014, de 21 de octubre); del Moncayo, declarado el 31 de marzo de 1998, ampliado en 2007, y cuyo Plan Rector de Uso y Gestión está regulado por el

Decreto 225/2002, de 25 de junio; de Posets-Maladeta (1994), y de la Sierra y Cañones de Guara (1990).

Mediante STS de 16 de junio de 2003 se permitió que «los espacios naturales protegidos declarados por ley puedan incorporar unas zonas periféricas de protección. El alcance y especificación de la protección puede o no estar en la ley, pero es inexorable que la ley de creación misma proclame la existencia de la zona de protección (...). Lo que es evidente es que ni en la naturaleza del plan rector de uso y gestión ni entre las gestiones que le son atribuidas por la ley se comprende la posibilidad de crear zonas de protección»; así que se resolvió como criterio que «las denominadas zonas periféricas de protección de los espacios naturales protegidos, solo y exclusivamente pueden ser declaradas por ley», por lo que, en el caso del parque de las Lagunas de la Mata y Torrevieja, declarado por Decreto 237/1996, de 10 de diciembre, que no contemplaba las denominadas zonas de protección, «estamos, solo, ante una norma reglamentaria que se estaría desarrollando por otra del mismo rango, como es el Decreto impugnado 60/2003». En consecuencia, este Decreto, que fue impugnado, no puede cumplir la función de ser un instrumento de ordenación de usos y actividades en el ámbito de la zona periférica de protección, pues esta es misión de los planes de ordenación de recursos naturales (STS de 1 de julio de 2009).

En el País Vasco, recordar que, en aplicación de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, el Gobierno Vasco aprobó el Decreto 275/1989, de Declaración del Parque Natural de Urkiola, mediante Decreto 109/1994, así como su Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, y en 1995, el Plan Rector de Uso y Gestión, en el que se permitían las actividades extractivas en canteras. A lo que añadir los parques naturales vascos como Aiako Harria (1995), Aizkorri-Aratz (2006), Aralar (1994), Armañón (2006), Iturraran-Pagoeta (1998), Izki (1998) y Valderejo (1992); además, apuntar que la Ley 1/2010, de 11 de marzo, de modificación de la Ley 16/1994, de Conservación de la Naturaleza del País Vasco, impidió la futura continuación de la explotación de la cantera.

Pues bien²², esta regulación llevó a la STSJ del País Vasco de 4 de marzo de 2015, con apoyo en la doctrina del Tribunal Supremo (SSTS de 16 de octubre de 2014 y 2 de junio de 2010, FJ 4), a asegurar que aquella condición o presupuesto que exige el tenor literal del inciso final del art. 139.3 de la derogada antigua Ley 30/1992 y actual artículo 32.3 de la Ley 40/2015 (las

22. LAZKANO BROTONS, Í. y ARRESE IRIONDO, M.^a N., «La jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco en materia ambiental», *IeZ: Ingurugiroa eta zuzenbidea = Ambiente y derecho*, n.º 13, 2015, pp. 159-175.

Administraciones públicas indemnizarán a los particulares por la aplicación de actos legislativos de naturaleza no expropiatoria de derechos que estos no tengan el deber jurídico de soportar, cuando así se establezca en los propios actos legislativos y en los términos que en ellos se especifiquen) no es aplicable ni entra en juego cuando la hipotética lesión tiene su origen en la aplicación de leyes o normas con fuerza de ley declaradas inconstitucionales, denegando una pretendida responsabilidad patrimonial por la aplicación de actos legislativos de naturaleza no expropiatoria, pues no hubo acto legislativo de naturaleza no expropiatoria generador de responsabilidad patrimonial por daño singular sobre derechos o intereses económicos legítimos, ya que se trató de una delimitación general del contenido del derecho y no de una privación singular.

Además, mediante el Decreto Legislativo 1/2014, de 15 de abril, se aprobó el texto refundido de la Ley de Conservación de la Naturaleza del País Vasco, en cuyo artículo 13 enumera los espacios naturales protegidos: parque natural, biotopo protegido, árbol singular, y zona o lugar incluido en la Red Europea Natura 2000, para a continuación, en el artículo 14, definir los parques naturales como aquellas «áreas no transformadas sensiblemente por la explotación u ocupación humana, identificables por la belleza de sus paisajes, la representatividad de sus ecosistemas o la singularidad de su flora, de su fauna o de sus formaciones geomorfológicas, y que requieren, a fin de hacer compatible el aprovechamiento ordenado de sus recursos naturales y el uso público con la conservación o recuperación de sus valores ecológicos, estéticos o educativos, de una actuación preferente de los poderes públicos», quedando integrados en la Red de Espacios Naturales a que se refiere el artículo 11 del presente texto refundido los parques naturales de Urkiola, Valderejo, Aralar y Gorbeia, regulándose este último por lo establecido en los decretos 227/1994, de 21 de junio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del área de Gorbeia, y 228/1994, de 21 de junio, por el que se declara parque natural el área de Gorbeia (disposición adicional primera). En dichos espacios protegidos podemos apuntar que las servidumbres intervienen de manera inmediata en estos términos: «estarán sujetos a servidumbre forzosa de instalación de las señales que los identifiquen, esta servidumbre lleva consigo la obligación de los predios sirvientes de dar paso y permitir la realización de los trabajos para su establecimiento, conservación y utilización; para su declaración e imposición será título bastante la previa instrucción y resolución del oportuno expediente en el que, con audiencia del público interesado, se justifique la conveniencia y necesidad técnica de su establecimiento llevando consigo la correspondiente indemnización, en los términos de la normativa de expropiación forzosa» (artículo 24).

Por lo que se refiere al supuesto de responsabilidad patrimonial, se analizó el ocurrido en una pista forestal, que formaba parte del Parque Natural del área de Gorbeia (Decreto 228/1994, de 28 de junio, y mediante el Decreto 66/1998, de 31 de marzo, se aprobó su Plan Rector de Uso y Gestión), correspondiendo su administración a las diputaciones forales de los territorios históricos de Álava y de Bizkaia (art. 5). Pues bien, la declaración del Parque Natural supuso el establecimiento de un régimen jurídico especial de protección, según declaró la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi (Dictamen n.º 36/2007, de 8 de marzo), concretizado en un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del área de Gorbeia, como instrumento de planificación y gestión de los recursos naturales del área. Estableciéndose los medios de intervención administrativa en forma de directrices y criterios, regulaciones, y actuaciones, que podemos diferenciar en urgentes y por tanto prioritarias; necesarias a desarrollar de forma periódica para la mejor gestión del Parque; convenientes o complementarias.

En las Islas Baleares, destacar la regulación prevista en la Ley 1/1991, de 30 de enero, de Espacios Naturales y de Régimen Urbanístico de las Áreas de Especial Protección, cuyos artículos 26 y 27, dedicados a los espacios naturales protegidos, fueron derogados por la Ley 5/2005, de 26 de mayo, para la conservación de los espacios de relevancia ambiental, que contempla como usos o actividades autorizables en su artículo 21.1: «los previstos como tales en los instrumentos de planeamiento medioambiental por ser, bajo determinadas condiciones, compatibles con la protección del medio natural sin deterioro de sus valores, así como todos los usos no definidos como permitidos o prohibidos»; de manera que la gestión y la administración ambiental de los espacios naturales protegidos corresponderán a la consejería competente en materia de medio ambiente, que conoce e informa «preceptivamente sobre todos los planes y proyectos de disposiciones generales que afecten o puedan afectar a los espacios naturales protegidos» (artículo 33.1), existiendo una junta asesora como órgano consultivo y de participación de todos los afectados, cuya finalidad es la conservación de la naturaleza. Aquí destacan los parques naturales de la Península de Llevant (2001), Mondragó (1992), Ses Salines d'Eivissa i Formentera (2001), S'Albufera de Mallorca (1988), Sa Dragonera (1995) y S'Albufera des Grau (1995).

Esta regulación nos conecta con la inmediata vinculación del derecho ambiental con otros sectores de intervención administrativa, como son la contratación pública²³ y el urbanismo, así como con los mecanismos que este

23. MESTRE DELGADO, J. F., «Contratos públicos y políticas de protección social y medioambiental», *Revista de Estudios de la Administración Local (REAL)*, n.º 291, 2003, p. 710, y

último ofrece para conservar y proteger los recursos naturales de los espacios naturales protegidos, y particularmente en zonas de especial protección de la Red Natura 2000²⁴, buscando compaginar la protección de dos bienes constitucionales: el medio ambiente y el desarrollo económico (STC n.º 64/1982, de 4 de noviembre, FJ 2), necesitándose, como concretizó GONZÁLEZ PÉREZ²⁵, que los poderes públicos procuren la eficacia de las medidas.

Saber que en el Dictamen del Consejo de Estado n.º 1864/2011, de 17 de noviembre, una vez instado recurso de inconstitucionalidad por la Presidencia del Gobierno conforme a los artículos 161 CE y 31 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, contra diversos incisos del anexo 2 en relación con el artículo 3 de la Ley de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha 6/2011, de 10 de marzo, de Declaración de Parque Natural del Valle de Alcudia y Sierra Madrona, que disponía: «sus disposiciones serán vinculantes para las Administraciones públicas cuya actuación tenga incidencia sobre el Parque Natural», se resolvió, con base en las SSTC n.º 428/1989, de 21 de junio, y n.º 69/1988, FJ 3.1, contrario a la Constitución, pues dentro del recinto del Parque Natural se ubicaba una propiedad de titularidad estatal afecta a la Defensa, y de permitirse se violaría el artículo 149.1.4.ª CE, que atribuye competencia exclusiva al Estado en materia de Defensa y Fuerzas Armadas, la legislación básica sobre protección del medio ambiente (artículo 149.1.23.ª CE) y sobre las obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una comunidad autónoma (artículo 149.1.24.ª CE), además de conocerse la postura del Tribunal Constitucional contraria a las prohibiciones generales de actividad referidas a ámbitos espaciales concretos, cuando se refieran a espacios en los que se proyectan otros títulos competenciales concurrentes (STC n.º 166/2000, de 15 de junio, FJ 11). En definitiva, que «el Estado no puede verse privado del ejercicio de sus competencias exclusivas por la existencia de una competencia, aunque también sea exclusiva, de una comunidad autónoma» (SSTC n.º 56/1986, FJ 3, y n.º 40/1998).

Resolución que se mantuvo en términos similares a razón de la Ley de Castilla-La Mancha 5/2011, de 10 de marzo, de declaración de Parque Natural de la Sierra Norte de Guadalupe, en el Dictamen del Consejo de Estado

VALCÁRCCEL FERNÁNDEZ, P., «Impulso decisivo en la consolidación de una contratación pública responsable. Contratos verdes: de la posibilidad a la obligación», *Actualidad Jurídica Ambiental*, n.º 1, 2011, pp. 1-11.

24. GARCÍA URETA, A., «Urbanismo y Red Natura 2000. Ley 8/2007 y alteración de zonas protegidas», *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 78, 2007.

25. GONZÁLEZ PÉREZ, J. (dir.), *Comentarios a la Ley del Suelo*, Vol. I, 1.ª edición, Thomson-Civitas, Madrid, 2007, pp. 98 y 100.

n.º 1865/2011, de 17 de noviembre. Recordar además que, toda vez que «el constituyente no ha precisado qué deba entenderse por “obra de interés general”, los órganos estatales –y muy singularmente el legislador– disponen de un margen de libertad para determinar en qué supuestos concurren las circunstancias que permiten calificar a una obra como de interés general» (STC n.º 5 de diciembre de 2013, FJ 2).

En Navarra, la Ley Foral 9/1996, de 17 de junio, de Espacios Naturales, dispone en sus artículos 21 y 22 que «la elaboración y aprobación de los planes de ordenación de los recursos naturales son requisito previo para la declaración de parques naturales y de reservas integrales y naturales», planes que tienen por objeto «ordenar y proteger determinados ámbitos delimitados por ellos mismos en razón de sus especiales características naturales, ecológicas y paisajísticas diferenciadas, estableciendo las medidas de fomento y las condiciones de uso y aprovechamiento de dichos ámbitos, compatibles con su protección y conservación». Pues bien, al respecto señalar que, aprobada la Ley Foral 10/1999, de 6 de abril, que declaró Parque Natural las Bardenas Reales de Navarra, se resolvió por la sentencia del Tribunal Administrativo de Navarra n.º 9856/2010, de 15 de noviembre, que, conforme al ordenamiento administrativo, «no se necesita autorización de la Comunidad de Bardenas Reales para tomar fotografías y para utilizarlas con cualquier finalidad ni dicha Comunidad posee potestad alguna para impedirle dicha actividad».

En Andalucía, destacar, en el Parque Natural Sierra de Andújar, su Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión, aprobado por Decreto 354/2003, de 16 de diciembre, y prorrogado por la Orden de 13 de diciembre de 2011, resultando que, concedida una licencia de obras para vallado de una finca que se encontraba en el Parque Natural Protegido, fue esta la razón por la que en su tramitación debió observarse la normativa medioambiental aplicable (artículo 16, apartados 2 y 4, de la Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía), a resultas de lo cual para su concesión, al afectarle además una vía pecuaria, se tenía que solicitar previamente autorización a la autoridad medioambiental competente. Trámite esencial para el Consejo Consultivo de Andalucía (Dictamen n.º 160/2016, de 8 de marzo) por la especial naturaleza del bien jurídico protegido. También en Andalucía podemos señalar los parques naturales Sierra de las Nieves, protegido por la Ley 2/1989, de 18 de julio, y Sierras Subbéticas (declarado por el Decreto 232/1988, de 31 de mayo, que estableció un régimen jurídico especial para este espacio, con la finalidad de atender a la conservación de sus ecosistemas naturales y valores paisajísticos). Respecto al primero, mediante Decreto 344/2003, de 9 de diciembre, que aprobó su Plan de Ordenación de los Re-

cursos Naturales y su Plan Rector de Uso y Gestión, su finalidad no era sino garantizar la biodiversidad, conservando los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres del parque; y respecto al segundo, por Decreto 4/2004, de 13 de enero, se aprobó su Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión, que a efectos del respeto ambiental sigue estos criterios para la ordenación de la actividad edificadora en el parque: controlar la proliferación indebida de edificaciones en dicho tipo de suelo, minimizando la incidencia de las edificaciones sobre la calidad ambiental del entorno; dar prioridad a la rehabilitación de las edificaciones ya existentes frente a las de nueva construcción, respetándose en cualquier caso la arquitectura tradicional; y fomentar la recuperación de construcciones con valor histórico y patrimonial. Por último, añadir que recientemente se ha ampliado territorialmente el Parque Natural de Doñana, a través del Decreto 142/2016, de 2 de agosto, además de declarar la Zona Especial de Conservación Doñana Norte y Oeste, y aprobar su Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión.

En la Comunidad de Madrid, mencionar parques naturales tales como el de La Cumbre, Circo y Lagunas de Peñalara, declarado por la Ley 6/1990, de 10 de mayo (modificada por la Ley 10/2003, de 26 de marzo); el Parque Regional del Curso Medio del río Guadarrama y su entorno (Ley 20/1999, de 3 de mayo, modificada por la Ley 4/2001, de 28 de junio; instrumentos de planificación y gestión: Decreto 26/1999, de 11 de febrero, y su ampliación aprobada por el Decreto 124/2002, de 5 de julio); el Parque Regional Cuenca Alta del Manzanares, declarado por la Ley 1/1985, de 23 de enero, con sucesivas modificaciones; y el Parque Regional Cursos Bajos de los ríos Manzanares y Jarama (Sureste), declarado por la Ley 6/1994, de 28 de junio.

Partiendo de la configuración constitucional del derecho de propiedad declarada por el Tribunal Constitucional (STC n.º 170/1989, de 19 de octubre, FJ 8) para los supuestos de solicitud de responsabilidad patrimonial, argumentándose la limitación o vulneración de las facultades dominicales, caso de extractivas mineras, conviene recordar que para la protección de los parques podrán adoptarse medidas de prohibición. Así, la STS de 27 de septiembre de 2016, FJ 5, recordó que «la medida de prohibición de la actividad de extracción de áridos, cuya efectividad ya prevé la disposición adicional cuarta de la Ley 6/1994, forma parte de la configuración legal de las facultades del dominio y los derechos existentes sobre dichos terrenos establecida por la ley autonómica, y no supone en sí misma privación de propiedad alguna, ni de bienes y derechos patrimoniales, sino tan solo el establecimiento de las limitaciones generales y específicas que respecto de los usos y actividades han de establecerse

como medidas necesarias para la conservación de los espacios naturales a proteger, todo ello en aplicación de la previsión del propio art. 33.2 de la CE que proclama que “[l]a función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes”, así como del segundo párrafo del art. 1 del Protocolo 1 del CEDH que reconoce el derecho de los Estados “de poner en vigor las leyes que juzguen necesarias para la reglamentación del uso de los bienes de acuerdo con el interés general”».

En la Comunidad Valenciana, la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de espacios naturales protegidos de la Comunidad Valenciana (modificado su artículo 15 por la Ley 7/2016, de 30 de septiembre), en su disposición adicional segunda reconoce los siguientes parques naturales como espacios naturales protegidos de la Comunidad Valenciana: «a) Parque Natural de L’Albufera. b) Parque Natural del Montgó. c) Parque Natural del carrascar de la Font Roja. d) Parque Natural del Fondó. e) Parque Natural del Prat de Cabanes-Torreblanca. f) Parque Natural de las Lagunas de la Mata y Torrevieja. g) Parque Natural de les Salines de Santa Pola. h) Parque Natural del Penyal d’Ifac. (...) Desert de les Palmes»; en particular, el Decreto 49/1987, de 13 de abril, de la Generalidad Valenciana, creó el Parque Natural de El Carrascar de la Font Rotja.

En la Ley 4/1992, de 30 de julio, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia, se regula la protección de los parques naturales en esta región (artículos 48 a 50), gestionados y dirigidos por un director-conservador, al que se sumará un equipo técnico, junto a patronatos o juntas rectoras como órganos de participación. Hay que citar los parques regionales de Cabo Cope y Puntas de Calnegre (1992), Calblanque, Monte de las Cenizas y Peña del Águila (1992), Salinas y Arenales de San Pedro del Pinatar (1992), Sierra Espuña (1992), El Valle y Carrascoy (1992), Sierra de la Pila (1992) y Sierra del Carche (1992).

En Extremadura, en clave urbanística destaca la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura, cuyo contenido habilita al profesor NEVADO BATALLA²⁶ a considerar que, «sin rechazar los objetivos de calidad de vida y crecimiento, declara su voluntad de integrar la dimensión ambiental»; y buscando la armonización entre el desarrollo económico y la protección del medio ambiente (SSTC n.º 64/1982 y n.º 170/1989), señalar la Ley 8/1998, de 26 de junio, de Conservación de la Naturaleza y de

26. NEVADO-BATALLA MORENO, P. T., «Urbanismo y sostenibilidad. La integración de la dimensión ambiental en la normativa urbanística extremeña», en CORCHERO, M. (coord.), *Derecho Urbanístico de Extremadura. Tomo I*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2007, p. 573.

Espacios Naturales de Extremadura, modificada por la Ley 9/2006, de 23 de diciembre, que dispone que en los parques naturales se realizarán tareas de sensibilización y educación ambiental en los centros de información e interpretación (artículo 34), así como contempla la figura de la junta rectora como el órgano colegiado básico de participación social en su gestión, en cuya composición deberán reflejarse la Administración autonómica, la Universidad de Extremadura, los propietarios o titulares de derechos afectados, las organizaciones conservacionistas que desarrollen sus actividades en la zona protegida, las organizaciones agrarias, empresariales y sindicales más representativas, y la Administración del Estado y los entes locales, en el caso de resultar directamente afectados (artículo 38.3). Aquí encontramos el Parque Natural de Cornalvo (2004) y el del Tajo Internacional (2006).

En Galicia, mediante la Orden de 21 de enero de 1992, se estableció el régimen de protección del Parque Natural del Monte Aloia, y con el Decreto 274/2001, de 27 de septiembre, se aprobó su Plan de Ordenación de Recursos Naturales. Parque Natural declarado por el Decreto 3160/1978, de 4 de diciembre, en cuyo artículo 4.2 se establece que «para evitar actividades o aprovechamientos que, directa o indirectamente, puedan producir desfiguraciones, deterioros o destrucciones en los valores naturales que se trata de proteger toda acción que se pretenda realizar en el parque natural necesitará la oportuna autorización del ICONA». Pues bien, partiendo de la Ley 9/2001, de 21 de agosto, de Conservación de la Naturaleza, su artículo 64.3 considera infracción grave «la ejecución de obras, implantación de infraestructuras básicas, usos o actividades en las zonas sujetas legalmente a algún tipo de limitación en su destino o uso conforme a la presente Ley, sin la debida autorización administrativa o sin la obtención de los informes previstos por la legislación ambiental o que incumplan las normas de los instrumentos de ordenación de los espacios naturales», lo que supuso resolverse en la STS de 11 de mayo de 2010 (FJ 6) que, en el supuesto de autos, la autorización de la que el recurrente carecía «no era la exigida por la normativa minera –de la que era titular desde 1991–, sino (...) la exigida por la normativa medioambiental, una vez aprobado el Plan de Ordenación de Recursos Naturales del Parque Natural en el que se ubicaba la cantera. No se trata, pues, la ausente, de la autorización correspondiente a la actividad minera, sino de la necesaria en la utilización de unos terrenos que, desde la perspectiva sectorial medioambiental, requiere el sometimiento a otro tipo de control; control que viene impuesto por la protección de los referidos terrenos desde esta perspectiva medioambiental y que es, distinto, diferente y compatible con el también sectorial pero impuesto por la normativa minera».

Siguiendo con Galicia, mediante la Ley 9/2001, de 21 de agosto, de Conservación de la Naturaleza, se regulan sus parques naturales (artículo 12), en los que destaca su intervención protectora preventiva prevista en su artículo 25. Para ello se estipula lo siguiente: «1. La iniciación de un procedimiento de declaración de un espacio natural protegido o del procedimiento para la elaboración de alguno de los instrumentos de ordenación previstos en la presente Ley determinará la prohibición de realizar actos que supongan una transformación sensible de la realidad física o biológica que dificulte o imposibilite la consecución de los objetivos de la declaración de espacio natural protegido o suponga un riesgo para sus valores naturales. 2. En cualquier caso, la iniciación del procedimiento de aprobación de un plan de ordenación de los recursos naturales determinará automáticamente la exigencia de informe favorable de la Consellería de Medio Ambiente para cualquier autorización, licencia o concesión que habilite para realizar transformaciones de la realidad física o biológica en el ámbito territorial al que afecta el plan de ordenación de los recursos naturales. 3. Por orden de la Consellería de Medio Ambiente podrá establecerse un régimen preventivo de protección para cada caso, en el cual se establecerán las medidas cautelares que hayan de aplicarse a partir de la iniciación del expediente de declaración del espacio natural protegido o durante el procedimiento de elaboración de los instrumentos de ordenación previstos en la presente Ley. 4. La Consellería de Medio Ambiente podrá aplicar el régimen de zona de especial protección de los valores naturales de forma provisional a los espacios naturales cuando considere que su conservación se halla en peligro. 5. Las medidas cautelares previstas en el presente artículo tendrán una vigencia máxima de tres años». Apuntar además la figura de los planes de conservación (artículos 37 a 40), que serán vinculantes y aprobados en dos años desde la declaración, delimitando los usos y actividades permisibles y las limitaciones para dicha conservación. Señalar que mediante la Orden de 21 de enero de 1992 se estableció el régimen de protección del Parque Natural del Monte Aloia (declarado en 1987), y, sobre todo, la publicación del Decreto 174/2001, por el que se aprobó el Plan de Ordenación de Recursos Naturales del citado parque, junto a los parques naturales de Galicia como el del Complejo Dunar de Corrubedo y lagunas de Carregal y Vixán (1992), el de Baixa Limia-Xurés (1993), el de Fragas do Eume (1997), O Invernadeiro (1997) y Serra da Enciña da Lastra (2002).

Según la Ley 12/1985, de 13 de junio, de Espacios Naturales de Cataluña, «serán parques naturales los espacios naturales que presenten valores naturales cualificados, cuya protección se lleve a cabo al objeto de lograr su conservación de forma compatible con el aprovechamiento ordenado de sus recursos y la actividad de sus habitantes» (artículo 25.1); y su artículo 28

regula medidas cautelares de protección en estos términos: «1. Al objeto de asegurar la salvaguarda de los valores naturales cuya protección se halle en tramitación y en tanto no se produzca la resolución definitiva podrán adoptarse las medidas siguientes: a) La suspensión de la concesión de licencias municipales a alguna o a toda clase de actos sujetos a dicha intervención administrativa, de acuerdo con los ordenamientos territorial, urbanístico y local. b) La suspensión de la concesión de autorizaciones de aprovechamientos forestales y cinegéticos, con excepción de las Reservas Nacionales de Caza. c) La suspensión del otorgamiento de permisos y de concesiones mineras. d) La paralización de las explotaciones en curso, de acuerdo con la legislación específica. e) La paralización de la tramitación de planes urbanísticos con incidencia sobre el territorio. 2. Las medidas cautelares tendrán una duración máxima de dos años. 3. Corresponderá a los departamentos competentes la adopción de dichas medidas. 4. Las medidas se aplicarán en los casos siguientes: a) En el caso de parques nacionales, parajes naturales de interés nacional y reservas naturales integrales, una vez el Consejo Ejecutivo haya enviado el proyecto de ley al Parlamento. Si se tratara de una proposición de ley, a partir de su publicación en el Boletín Oficial del Parlament de Catalunya. b) En el caso de parques naturales y de reservas naturales parciales, cuando haya sido presentada la propuesta en los términos del artículo 27.2, o cuando por iniciativa propia se inicien los trabajos preliminares». Señalar otros parques naturales catalanes como el del Cadí-Moixeró (1983), el de Cap de Creus (1998), el de Collserola (2010), el del Delta de l'Ebre (1983), el del Montgrí, las Iles Medes y el Baix Ter (2010), el de Els Aiguamolls de l'Empordà (1983), el de Els Ports (2001), el de l'Alt Pirineu (2003), el de la Garrotxa (1982), el del Macizo de Montserrat (1987), el de la Serra de Montsant (2002), el del Montseny (1987), y el de Sant Llorenç del Munt i l'Obac (1987). A lo que añadir que, mediante el Decreto 211/2015, de 22 de septiembre, se ha declarado el Parque Natural Capçaleres del Ter i del Freser en Cataluña, delimitando su ordenación y planificación mediante el Plan especial de protección del medio natural y del paisaje.

En Castilla y León, los espacios naturales protegidos quedan inicialmente regulados por la Ley 8/1991, de 10 de mayo. Y desde abril de 2015, en la genérica categoría del Patrimonio Natural, por la Ley 4/2015, de 24 de marzo, que se hace eco, en su Exposición de Motivos, de dos directivas para la protección del patrimonio natural: la Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril, relativa a la conservación de las aves silvestres, y la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la flora y fauna silvestre. «Ambas supusieron una importante apuesta de conservación, a través de la creación de una red coherente de áreas

en buen estado de conservación, la Red Natura 2000, destinada a la preservación de la biodiversidad europea, e incorporando como principio básico de la conservación la relación directa entre la preservación de las especies y la de sus hábitats», y que materializa sus principios generales para hacer efectiva la protección de este patrimonio, reconociendo una financiación concreta en forma de un Fondo Patrimonio Natural para contribuir a incrementarlo y mejorarlo, «tanto mediante la obtención de bienes y derechos de interés ambiental como mediante actuaciones de conservación y mejora del mismo, así como el fomento de la cooperación» (artículo 7.1), y con un actualizado Inventario Regional del Patrimonio Natural (artículo 9). En Castilla y León, tenemos desde el parque natural declarado con más antigüedad, las Batuecas-Sierra de Francia (1978), hasta el más reciente (Ley 1/2010, de 2 de marzo, de declaración del Parque Natural de «Laguna Negra y Circos Glaciares de Urbión»), pasando por Arribes del Duero (2002), Cañón del Río Lobos (1985), Hoces del río Duratón (1989), Hoces del río Riaza (2004), Fuentes Carrionas y Fuente Cobre (2000), Hoces del Alto Ebro y Rudrón (2008), Lago de Sanabria (1985), Lagunas Glaciares de Neila (2008), y Montes Obarenes-San Zadornil (Ley 10/2006, de 14 de octubre).

Particularmente cabe destacar la Ley 1/2010, de 2 de marzo, de declaración del Parque Natural de «Laguna Negra y Circos Glaciares de Urbión» (Soria). Pues bien, planteado un conflicto de competencias en defensa de la autonomía local de esta Ley, el Consejo Consultivo de Castilla y León (Dictamen n.º 706/2010, de 22 de julio) recordó la jurisprudencia (SSTS de 16 de febrero de 1998, 25 de febrero de 1992, 18 de mayo de 1992 y 21 de febrero de 1994, y STC n.º 32/1981, de 28 de julio) en la que se declaró que «la CE atribuye a los municipios autonomía para la gestión de sus respectivos intereses, lo que desde un punto de vista positivo significa el derecho de las corporaciones locales a la participación en el gobierno y administración de cuantos asuntos les atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación entre intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos». Quedó salvaguardada la autonomía local al conceder a los municipios afectados trámite de alegaciones y audiencia en la tramitación del proyecto regional, haciendo efectivo «el umbral mínimo de participación de las entidades locales en las decisiones que les afecten exigido por la autonomía local garantizada constitucionalmente»²⁷.

27. ALONSO GARCÍA, E., «La gestión del medio ambiente por las entidades locales», en MUÑOZ MACHADO, S. (coord.), *Tratado de Derecho Municipal. Tomo II*, 2.ª edición, Civitas, Madrid, 2003 (vid. la STC 111/2016, de 9 de junio de 2016), y ESTEVE PARDO, J. (coord.), *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*, Civitas, 1996.

En Canarias, apuntar que mediante el Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, se aprobó el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, modificado por la Ley 1/2013, de 25 de abril, que habilita a los planes rectores de uso y gestión para la zonificación en zonas de exclusión o de acceso prohibido, de uso restringido, de uso moderado, de uso tradicional, de uso general y de uso especial (artículo 22.4). Canarias cuenta con parques naturales declarados como Archipiélago Chinijo (1986), Corona Forestal (1987), Cumbre Vieja (1987), Islote de Lobos (declarado por el Real Decreto 3058/1982, de 15 de octubre, como parte del Parque Natural de las Dunas de Corralejo e Isla de Lobos, y vuelto a declarar como tal en la Ley 12/1987, de declaración de Espacios Naturales de Canarias), Corralejo (2006), Jandía (2002), Las Nieves (1987), Los Volcanes (1994), Pilacones (1987) y Tamadaba (1987).

La Ley 5/1991, de 5 de abril, de protección de los Espacios Naturales del Principado de Asturias, dispone en su artículo 9.2: «La acción de las Administraciones públicas en materia forestal e hidrológica se orientará a lograr la protección, restauración, mejora y ordenado aprovechamiento de estos recursos, así como la conservación y restauración de los espacios naturales, prevaleciendo, en todo caso, el interés público sobre el privado»; y en su artículo 14: «Los espacios que sean declarados protegidos, de acuerdo con las figuras de la presente Ley, constituirán una red regional de espacios naturales protegidos, cuya finalidad será satisfacer los siguientes objetivos: a) Ser representativa de los principales ecosistemas y formaciones naturales de la región. b) Proteger aquellas áreas y elementos naturales que ofrezcan un interés singular desde el punto de vista científico, cultural, educativo, estético, paisajístico y recreativo. c) Colaborar al mantenimiento y conservación de las especies raras, amenazadas o en peligro, de plantas y animales, o contener formaciones geomorfológicas relevantes. d) Preservar los procesos biológicos fundamentales, tales como ciclos de nutrientes y migraciones. e) Colaborar en programas internacionales de conservación de espacios naturales y de la vida silvestre. f) Favorecer el desarrollo socioeconómico de las áreas integradas en la red, de forma compatible con los objetivos de conservación». Los parques serán declarados por ley y gestionados, bajo la dependencia de la consejería competente de la Presidencia, por una junta y una comisión rectora para cada uno de ellos, y un conservador en cada caso. En Asturias, mencionar los parques naturales siguientes: de las Fuentes del Narcea, Degaña e Ibias (2002), de Las Ubiñas–La Mesa (2006), de Redes (1996), de Somiedo (1988) y de Ponga (2003).

Y finalmente, en La Rioja, el parque natural, como espacio natural protegido, se regula en la Ley 4/2003, de 26 de marzo, de Conservación de Espa-

cios Naturales, previendo en su artículo 13. 2 y 3 que en ellos «se favorecerá el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y su integración en el desarrollo socioeconómico de la zona, prohibiéndose, en todo caso, los incompatibles con las finalidades que hayan justificado su declaración y se facilitará la entrada de visitantes con las limitaciones precisas para garantizar la protección de sus valores naturales», para cuya realidad se regula un régimen económico particular, en forma de dotaciones económicas de las Administraciones públicas, fondos comunitarios, aportaciones privadas, recursos propios derivados de la prestación de servicios, así como ayudas en las áreas de influencia socioeconómica, a las que se podrá dar prioridad, para crear infraestructuras y lograr unos niveles de servicios y equipamientos adecuados, mejorar las actividades respetándose los valores ambientales... (artículos 34 y 35). Destacando el Parque Natural de Sierra de Cebollera (1995).

4

Conclusión

El derecho a disfrutar un medio ambiente adecuado está protegido y previsto por nuestra Constitución²⁸ y por diversa normativa comunitaria²⁹ como una realidad que en la esfera de los derechos fundamentales, aunque descartada, no significa que se deba eliminar su opción, pues «las dificultades que plantea el reconocimiento de este derecho derivan no tanto de su lugar en los textos internacionales cuanto de la indeterminación material de su objeto, que abarca bienes de titularidad muy diversa», como aclaró SIMÓN YARZA³⁰.

En la preservación de nuestro ecosistema, la intervención administrativa juega un papel clave en sectores como el urbanismo, donde se contempla en el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana: «en virtud del principio de desarrollo sostenible, las políticas a que se refiere el apartado anterior deben propiciar el uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades, la salud y la seguridad de las personas y la pro-

28. GÁLVEZ MONTES, F. J., en GARRIDO FALLA, F. (coord.), *Comentarios a la Constitución*, 3.ª edición, Civitas, Madrid, 2001, p. 911.

29. DELGADO PIQUERAS, F., «Ambiente y Comercio: la eco etiqueta europea», *Medio Ambiente & Derecho: Revista electrónica de Derecho Ambiental*, n.º 1, 1998.

30. SIMÓN YARZA, F., «El llamado derecho al medio ambiente: un desafío a la teoría de los derechos fundamentales», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 94, enero-abril 2012, p. 165.

tección del medio ambiente» (artículo 3.2); o en el artículo 13.3: «solo podrá alterarse la delimitación de los espacios naturales protegidos o de los espacios incluidos en la Red Natura 2000, reduciendo su superficie total o excluyendo terrenos de los mismos, cuando así lo justifiquen los cambios provocados en ellos por su evolución natural, científicamente demostrada. La alteración deberá someterse a información pública, que en el caso de la Red Natura 2000 se hará de forma previa a la remisión de la propuesta de descatalogación a la Comisión Europea y la aceptación por esta de tal descatalogación» (STJUE, Sala Segunda, de 13 de julio de 2006, en el asunto C-191/05, zona de protección especial «Moura, Mourão, Barrancos»)³¹.

En definitiva, las previsiones constitucionales por lo que se refiere a la protección de nuestro medio ambiente obligan y vinculan a los poderes públicos (que deberán arbitrar políticas públicas para su conservación y mejor gestión, aprobar los mecanismos, iniciativas, proyectos adecuados, y desarrollar las potestades sancionadoras correspondientes), así como a los ciudadanos que disfrutamos de su contemplación. Las figuras de los instrumentos de protección para los espacios naturales protegidos, sean los parques nacionales o los parques naturales, se incardinan en el derecho ambiental como derecho de decisión para la gestión de riesgos³², figuras administrativas de intervención para la protección, a las que acompañar una formación ciudadana y consideración de este bien jurídico tan imprescindible como necesario.

31. JORDANO FRAGA, J., «El futuro del derecho ambiental», *Medio Ambiente & Derecho. Revista electrónica de Derecho Ambiental*, n.º 24, febrero 2013.

32. ESTEVE PARDO, J., «Derecho y medio ambiente: problemas generales. El derecho del medio ambiente como derecho de decisión y gestión de riesgos», *Revista Electrónica de Derecho de la Universidad de La Rioja (Redur)*, n.º 4, 2006, pp. 7-16.