

## PARQUES NACIONALES Y ORGANIZACION DEL ESTADO EN LA EUROPA COMUNITARIA

El presente informe ha sido promovido por las Asociaciones miembros del Patronato del Parque Nacional d'Aigüestortes y Estany de Sant Maurici, DEPANA e IPCENA; del Patronato del Parque Nacional de Doñana, ANDALUS y AGADEN-Amigos de la Tierra, y del Patronato del Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido, ADEPA-Amigos de la Tierra, y ha sido redactado por Santiago ANGLADA GOTOR con la colaboración de Isabel MATEOS GUILARTE.

Su realización ha sido posible gracias a la información suministrada por el *Bunderminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit* de la República Federal Alemana; la Embajada del Reino de Bélgica en España y su Consulado General en Barcelona; el *Miljoministeriet* del Reino de Dinamarca; el *Ministère de l'Environnement* de la República Francesa; el *Department of the Environment* del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte; el *Ministry of Environment, Physical Planning and Public Works* de la República Helénica; el *Office of Public Works* de la República de Irlanda; el *Ministerio dell'Ambiente* de la República Italiana; el *Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement* del Gran Ducado de Luxemburgo; el *Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij* del Reino de los Países Bajos; el *Ministerio do Ambiente e dos Recursos Naturais* de la República Portuguesa, y la Dirección General de Medio Ambiente, Seguridad Nuclear y Protección Civil de la Comisión de las Comunidades Europeas; y complementada por la Unión Mundial para la Naturaleza —UICN— (*Protected Areas of the World: review of national systems*, Morges, 1991; cedido por J. CASTROVIEJO).

Los promotores agradecen la ayuda material prestada por la Agencia de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía (Sevilla), la Consejería de Transportes de la Comunidad de Madrid (Madrid) y LIMNOS, S. A. (Barcelona).

*SUMARIO:* I. INTRODUCCIÓN.—II. CONCEPTO INTERNACIONAL DE PARQUE NACIONAL.—III. FORMAS DE ESTADO.—IV. ESTADOS UNITARIOS POLÍTICAMENTE CENTRALIZADOS.—V. ESTADOS COMPUESTOS.—VI. CONCLUSIÓN.

## I. INTRODUCCIÓN

Desde que *Yellowstone* fuera declarado Parque Nacional por los Estados Unidos de América, el 1 de marzo de 1872, la mayoría de los Estados del mundo han incorporado a sus respectivos ordenamientos esta figura declarativa. Semejante recepción ha hecho que, con el transcurso del tiempo, el Parque Nacional —en adelante, PN— haya llegado a convertirse selectivamente en el espacio natural protegido por excelencia.

La Ley de España, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, de 27 de marzo de 1989, ha tipificado en su artículo 22 los PN, que habían sido inicialmente introducidos por la Ley de Parques Nacionales, de 7 de diciembre de 1916. Este nuevo régimen legal trata, en su diseño, de dar respuesta a la distribución territorial de poderes públicos operada por la Constitución Española, de 27 de diciembre de 1978. Así, y conforme a los artículos 148.1 y 149.3 del texto fundamental, son las diversas Comunidades Autónomas quienes, en virtud de sus respectivos Estatutos de Autonomía, han asumido las competencias en materia de espacios naturales protegidos; potestades éstas cuyo ejercicio ha de ajustarse a la legislación básica que, en el ámbito de la protección del medio ambiente, reserva al Estado el artículo 149.1 de la Constitución.

Dicha legislación básica, concretada en el artículo 22 de la Ley de 27 de marzo de 1989, antes mencionada, ha venido a atribuir al Estado la declaración y gestión de los PN, sin más intervención de las Comunidades Autónomas que la prevista en su artículo 23. Y ésta no es otra que su representación en el Patronato de que se dota a cada PN «para colaborar en la gestión». Dicha finalidad se instrumenta a través de las funciones (velar, promover, informar, o aprobar la Memoria Anual de Actividades), encomendadas al Patronato por la Ley, y que hacen de éste un órgano consultivo o, en un solo caso, de control sucesivo, separándose de la línea iniciada por el Reglamento de Régimen Interior del Patronato del Parque Nacional de Doñana, de 26 de mayo de 1986. Estas y otras previsiones de la misma Ley han dado lugar a la interposición de los recursos acumulados de inconstitucionalidad números 1220, 1232, 1238, 1239, 1260 y 1268/89, con fundamento en los títulos competenciales arriba apuntados, sobre los que el Tribunal Constitucional ha de pronunciarse en breve. A la espera, pues, de sentencia por el supremo intérprete de la Constitución, el presente in-

forme aproxima al Derecho comparado de los Estados integrantes de la *Comunidad Europea*, en el entendimiento de que sus experiencias pueden servir a un mejor enfoque del marco competencial español.

## II. CONCEPTO INTERNACIONAL DE PARQUE NACIONAL

Sea cual fuere el ordenamiento nacional de que se parta, el PN suele coexistir con otras figuras declarativas que son reconducibles, en mayor o menor medida, a Reservas Científicas, Parques Naturales y Monumentos Naturales. Esta pluralidad de regímenes de protección, unida a los heterogéneos requisitos exigidos para su declaración, arroja una tipología de PN de características no siempre coincidentes. Consciente de tal diversidad, la Unión Mundial para la Naturaleza —UICN—, en su Asamblea General celebrada en Nueva Delhi en el año 1969, definió los requisitos predicables de todo PN, con la recomendación de que los Estados aplicaran esta declaración sólo a los espacios que cumplieren aquéllos. La concurrencia de dichos requisitos da acceso a la Lista de las Naciones Unidas de Parques Nacionales y Reservas Equivalentes que, periódicamente, formula y publica la UICN.

Al definir los requisitos del PN, la UICN ha tomado como punto de partida dos consideraciones previas. Por una parte, la trasposición al plano internacional de lo que es doctrina aceptada por la práctica totalidad de los Estados, en el sentido de que los actos —como constituye toda declaración— han de ser calificados conforme a su propio contenido, sea cual fuera la formal calificación que se les hubiere atribuido. Por otra parte, la diversidad de territorios nacionales, desde una acepción tanto cuantitativa (extensión superficial) como cualitativa (unidades ambientales y su grado de conservación); lo que comporta la utilización de conceptos jurídico-indeterminados que habrán de ser precisados en función del espacio natural sobre el que se apliquen.

Además de la causa que es inherente a todo acto declarativo, la definición de PN adoptada por la UICN se compone de varios elementos como son el subjetivo, objetivo, teleológico y formal, dejando ahora para más adelante el primero de ellos.

El elemento objetivo está determinado por el territorio y la intervención administrativa que sobre éste se proyecta. Por un lado, dicho territorio debe ser, desde una perspectiva cuantitativa, «relativamente extenso» y, cualitativamente, «presentar uno o varios ecosistemas generalmente poco o nada transformados por la explotación y la ocupación humanas, donde las especies vegetales y animales, los sitios geomorfológicos y los hábitats ofrecen un interés especial..., o en los cuales existen paisajes de gran valor estético». Por otro lado, la intervención administrativa ha de tener por objeto «impedir o eliminar, en la medida de lo posible, sobre toda su superficie, su explotación y ocupación, y... hacer respetar efectivamente las entidades ecológicas, geomorfológicas o estéticas que hayan justificado su creación».

El elemento teleológico viene concretado por las finalidades educativas, científicas, culturales o recreativas que, en función de las características de cada espacio, persigue prioritariamente su declaración.

El elemento formal exterioriza el acto de declaración de PN, que pone fin al procedimiento correspondiente, y en cuya virtud el espacio queda sometido al régimen de protección que constituye el objeto de aquélla.

Finalmente, el elemento subjetivo está formado por la «más alta autoridad competente del país», quien dicta el acto declarativo y ejecuta su contenido, de lo que cabe resaltar dos aspectos. Estos son que la UICN no distingue entre el órgano que produce el acto de declaración y el que dicta los actos de gestión, ya sean éstos actos normativos —reglamentación u ordenación—, ya actos plurales o singulares, dirigidos a la aplicación de los primeros. Como tampoco identifica qué debe entenderse por la «más alta autoridad competente»; lo que conduce a aquella organización política o administrativa sobre la que, en cada caso, recaiga esa «más alta autoridad competente» para producir los actos de declaración y gestión, según la distribución de competencias propia de un Estado. En definitiva, las instancias internacionales han venido a salvaguardar, íntegramente, el principio de autoorganización inherente a la soberanía estatal. De ahí que las páginas siguientes se acerquen a las diversas formas de organización que, en el territorio de la Comunidad Europea, revisten las más altas autoridades competentes para cumplir y hacer cumplir los restantes requisitos de PN.

En el ámbito supranacional, el planteamiento expuesto no ha variado con la Directiva del Consejo de las Comunidades Europeas, relativa a la Conservación de los Hábitats Naturales y de la Fauna y Flora Silvestres, de 21 de mayo de 1992. Su artículo 3 crea la Red Ecológica Europea de Zonas Especiales de Conservación, que constituye un sistema integrado de espacios sometidos a un régimen especial de protección. Dicha Red, bajo la denominación Natura 2000, responde —en lo que aquí y ahora interesa— a la discrecional elección por cada Estado comunitario, para sus respectivos espacios, de aquellas declaraciones tipificadas por su ordenamiento nacional que mejor se adecúen a los fines perseguidos por la Directiva. Así sucede también con las zonas de protección, delimitadas conforme al artículo 3 de la Directiva relativa a la Protección de las Aves Silvestres, de 2 de abril de 1979, e incorporadas a la misma Red. Esta libre determinación no es sino consecuencia del principio de subsidiariedad, recogido, en lo que a la política de medio ambiente se refiere, por el artículo 130 R del Tratado de constitución de la Comunidad Económica Europea, de 25 de marzo de 1957. En su virtud, la Comunidad sólo actúa en aquel ámbito material donde, por razón de los objetivos perseguidos, éstos pueden mejor alcanzarse a un nivel espacial supranacional. La declaración del Consejo Europeo, de 16 de octubre de 1992, apunta a una interpretación restrictiva de dicho principio.

En cumplimiento del artículo 189 del Tratado Europeo, corresponde a cada Estado integrante de la Comunidad proceder a la trasposición de la nueva Directiva. Sea cual fuere la intervención administrativa que los Esta-

dos —considerados globalmente como sujetos de Derecho supranacional— despliegan, no cabe duda de que muchos PN pasarán a integrarse en la futura Red Natura 2000. Es más: en algunos casos aquéllos presentan un interés insustituible para la consecución de los resultados impuestos por la citada Directiva, cuya eficacia tampoco será ajena a los aspectos de organización administrativa que inciden en su aplicación.

### III. FORMAS DE ESTADO

La Comisión de las Comunidades Europeas ha sintetizado, con fines puramente ilustrativos, la organización territorial de los Estados miembros mediante su agrupación en dos modelos distintos. Por una parte, se encontrarían los Estados organizados, además de otras entidades, en «regiones», sin entrar en la naturaleza de su régimen estatutario. Este es el caso de Bélgica —Región—, Alemania —*Länder*—, Francia —Región—, España —Comunidad Autónoma—, Gran Bretaña e Irlanda del Norte —Región de programa económico—, Grecia —Región—, Italia —Región—, Irlanda —Provincia— y Portugal —Región Autónoma o Territorio de desarrollo regional—. Por otra parte, estarían aquellos otros Estados cuyo territorio se organiza, exclusivamente, en «unidades administrativas». Así ocurre en Luxemburgo —ámbito del Municipio— y los Países Bajos —Provincia— (Comisión de las CC.EE., Bruselas, 1990).

A reserva del valor didáctico que este Mapa Político comporta, tanto las regiones como las unidades administrativas constituyen conceptos equívocos que, por sí mismos, no son determinantes de un nivel dado de poderes de decisión. Es más: podemos encontrarnos con unidades administrativas de un Estado cuyas competencias sean más amplias que las de una región de otro Estado. En definitiva, el esquema allí reflejado respondería, mejor, al proceso de regionalización, como ámbito territorial establecido por algunos Estados para la gestión de los intereses propios de aquél, nivel éste en el que se articula la aplicación de buena parte del Derecho Comunitario.

Los Estados integrados en la Comunidad Europea revisten básicamente dos formas diferenciadas, según sea la distribución territorial de sus poderes. De un lado, están los Estados unitarios, caracterizados por emanar todos los poderes públicos de un originario poder central. Así ocurre en todos los Estados miembros, a excepción de Alemania (\*). Y, de otro, este último caso de Estado federal, formado a su vez por varios Estados cuyos poderes respectivos —de la Federación y de los *Länders*— se distribuyen conforme a la norma fundamental que aquéllos pactaron darse.

Sin embargo, y a poco que se analice la organización territorial de los Estados unitarios, pronto se observa que el originario poder central coexiste, generalizadamente, con otros poderes derivados, creados o cuando me-

(\*) Al tiempo de publicarse este trabajo, el Estado belga ha adoptado forma federal, mediante nueva revisión constitucional.

nos reconocidos por aquél, en virtud del fenómeno de la descentralización. Nos hallamos aquí ante la atribución a diferentes colectividades territoriales de competencias propias del Poder Ejecutivo, del que aquéllas forman parte. En el ejercicio de tales competencias, dichos entes quedan sometidos al control del Poder Ejecutivo centralizado o del Poder Judicial con carácter exclusivo. En suma, la extensión de dichas competencias, así como la naturaleza administrativa y su alcance, o jurisdiccional, del control de su ejercicio, dará un Estado centralizado o descentralizado, en función de las notas que predominen. Pero, en todo caso, tal descentralización territorial, sea mayor o menor, ha de calificarse de administrativa, por razón de su contenido. Este es el supuesto de Francia, Grecia, Irlanda, Luxemburgo y los Países Bajos. Todo ello además de Dinamarca, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte —paradigma del *selfgovernment*— y Portugal, a quienes no obstante también resulta en parte de aplicación cuanto se expone seguidamente.

En otros casos, el Estado unitario ha ido más allá en su descentralización, atribuyendo a ciertas comunidades territoriales —en lo que ahora interesa— potestades propias del Poder Legislativo. Esta descentralización, que ha de calificarse de política, supone un cambio cualitativo, en tanto que dichas comunidades pueden regular determinadas materias mediante normas que, por su fuerza de Ley, no se encuentran ya jerárquicamente subordinadas a las Leyes del Estado, lo que supone una importante limitación en el control de aquéllas por los Tribunales de Justicia. Cabe hablar de dos ordenamientos jurídicos articulados, entre los que se distribuyen las distintas materias conforme al principio de competencia. Como gráficamente señalará el Profesor ENTRENA CUESTA, se trata de organizaciones que no son, sino que tienen, Administración Pública (*Curso de Derecho Administrativo*, I/2, Madrid, 1988). Así ocurre en Bélgica, España e Italia, cuyos Estados se organizan territorialmente en Comunidades, Comunidades Autónomas y Regiones, respectivamente, y en Dinamarca, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y Portugal, parte de cuyos territorios han accedido a un régimen de autonomía política (Groenlandia, Regiones Autónomas de Azores y de Madeira y —en suspenso— Irlanda del Norte, también respectivamente).

Como ha concluido la doctrina especializada, el proceso de descentralización política del Estado unitario puede arrojar, por su contenido y alcance, una distribución de competencias similar a la de un Estado federal. De ahí que, aun a riesgo de simplificación y por la finalidad del presente estudio, resulte más operativo clasificar los Estados conforme a dos modelos: Estados territorialmente organizados en entidades distintas de la Administración del Estado, a las que se asignan competencias administrativas, y aquellos otros estructurados en organizaciones diferentes del propio Estado, quienes son titulares —originaria o derivadamente— de poderes políticos que comportan a su vez competencias administrativas. Dicho en otras palabras, Estados unitarios políticamente centralizados y Estados compuestos, sean éstos federales o unitarios políticamente descentralizados.

## IV. ESTADOS UNITARIOS POLÍTICAMENTE CENTRALIZADOS

Del conjunto de Estados organizados conforme al principio de centralización política, Luxemburgo y Dinamarca merecen una consideración preliminar. El Estado luxemburgués tiene una extensión territorial de 2.586 kilómetros cuadrados, con espacios sobre los que se asientan relevantes actividades humanas que han influido en la configuración de sus paisajes. Ambas circunstancias, reflejadas en la exposición de motivos del proyecto de Ley abajo mencionado, explican la ausencia de la figura de PN en su ordenamiento, lo que no excluye una decidida intervención en defensa del medio natural. Esta actuación administrativa ha quedado así configurada por la Ley de Protección de la Naturaleza y de los Recursos Naturales, de 11 de febrero de 1982, a la que ha de añadirse el proyecto de Ley de Parques Naturales que, actualmente, se encuentra en trámite de aprobación parlamentaria.

El ordenamiento jurídico de Dinamarca tampoco ha establecido la figura de Parque Nacional. En su lugar, ha optado por otras tipificaciones declarativas que, a lo largo de las revisiones de la Ley de Protección de la Naturaleza, han tomado arraigo en su territorio. Sus correspondientes regímenes son los determinados por la Ley de Protección de la Naturaleza, de 3 de enero de 1992, que, sin embargo, no es de aplicación al territorio de Groenlandia. Esta limitación espacial suscita la existencia de una organización política y administrativamente diferenciada en esta parte del territorio danés que, como tal, será más adelante objeto de significación.

Por otra parte, los restantes Estados unitarios, ya sean centralizados o administrativamente descentralizados, que han establecido la figura de PN, atribuyen al propio Estado la competencia para su declaración y gestión, esta última salvo una excepción que luego se consignará. Francia representa un claro exponente de este supuesto, plasmado en su Ley sobre creación de Parques Nacionales, de 22 de julio de 1960. Sin embargo, debe advertirse aquí que el legislador francés fue consciente, desde un primer momento, de que la ordenación y gestión de estos espacios, en tanto suponen un régimen globalmente diferenciado del resto del territorio, requieren la participación de las colectividades locales. De ahí que el artículo 4 de dicha Ley contemple la posibilidad de encomendar dicha gestión a un establecimiento público de carácter administrativo, en el que se hallan representadas, entre otras, las Administraciones locales interesadas. Lo cierto es que esta facultad ha sido ejercida en vía reglamentaria con carácter generalizado, y que ha hecho que cada PN esté regido por un ente institucional y autónomo cuya voluntad se forma colegiadamente, con funciones no sólo consultivas sino también activas. Todo ello sin pormenorizar ahora el cauce, tanto de intervención científica como de participación ciudadana, a que dichos entes igualmente sirven.

Resulta ahora destacable que el vigente Reglamento de ejecución de la Ley francesa, de 31 de octubre de 1961, proyecta una cierta competencia

del establecimiento público —lógicamente con menor intensidad— sobre el entorno inmediato del PN; lo que apunta ya, treinta años atrás, la importancia de una gestión congruente de ambas áreas para el éxito de la política de protección.

Aunque Francia haya sido tradicionalmente un modelo de Estado de tendencia centralizadora, Grecia, Irlanda, Países Bajos y Portugal, sea mayor o menor su grado de descentralización administrativa, han asignado también a sus respectivos órganos estatales las competencias en la materia de que aquí se trata. En el caso de Grecia, así lo establece el Decreto-Ley 996 adoptado en el año 1971, aunque la gestión por la Administración del Estado ha de realizarse de acuerdo con la Administración Local interesada. Esta y otras interrelaciones requieren una flexibilización de las estructuras administrativas, que ha encontrado respuesta en la Ley Marco 165/1986, de Protección del Medio Ambiente. Dicha norma abre diversas alternativas que van de su gestión centralizada a su instrumentación a través de un organismo institucional específico, sin excluir la transferencia de aquélla a la Administración Local, según las circunstancias de cada espacio. Pero la Ley helénica ha extendido la descentralización del ámbito administrativo al social, mediante la posibilidad de encomendar la elaboración y aplicación de planes específicos de gestión, no sólo a agencias especializadas del sector público, sino también a entidades privadas. Estas acciones, siempre bajo el control del Ministerio de Medio Ambiente, pueden introducir un elemento dinamizador en el manejo de los PN.

Por el contrario, y en Irlanda, semejantes cuestiones sólo han sido resueltas a nivel de acto de declaración específica de PN, ante la ausencia de una legislación general que regule esta figura. No obstante, el proyecto de normativa que, en la actualidad, considera el Gobierno irlandés, viene a mantener la titularidad estatal de las competencias. Otro tanto ocurre en los Países Bajos, donde el modelo de gestión responde a la conjunción de las acciones del Estado y de los titulares de propiedades privadas integradas en los PN. Con todo, los trabajos de revisión de la Ley neerlandesa de Conservación de la Naturaleza, del año 1968, apuntan a una mayor participación —siempre a través de órganos interadministrativos— de los Gobiernos Provinciales en la gestión propia de cada PN.

En cuanto a Portugal, su Decreto-Ley de 27 de julio de 1976 sitúa igualmente las competencias en la esfera estatal; si bien la autonomía política de que disponen las Regiones Autónomas de Azores y Madeira introduce, en ambos Archipiélagos, un límite territorial a la organización unitaria del Estado portugués que será tratado más adelante.

Por su parte, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte presenta —a reserva de lo que luego se dirá— una organización política diferenciada, según se trate del segundo de ambos territorios. En Gran Bretaña, la Ley de Parques Nacionales y Acceso al Medio Rural, del año 1949, tipifica el PN, con el matiz de que el ámbito territorial de dicha normativa excluye Escocia. Tal omisión ha hecho que la protección selectiva del medio natural escocés se haya visto reconducida a otras Leyes como la de Pla-

nificación del Medio Urbano y Rural de Escocia, del año 1972; la Ley del Medio Rural de Escocia, revisada en 1981, o la Ley del Natural Heritage de Escocia, de 1991, disposiciones todas ellas que no recogen —hoy por hoy— aquella tipificación.

Por el contrario, y para Inglaterra y Gales, la Ley de 1949, antes citada, reserva a la Corona la competencia de declaración de PN, mientras que la gestión de éste es atribuida a los respectivos Consejos de los Condados cuyo territorio forma parte del Parque. Dichos Condados actúan en cada uno de éstos a través de una de las dos organizaciones siguientes. Con carácter general, un Comité específico del PN al que se atribuye su gestión, salvo que el espacio sea dotado de un organismo de planificación propio, creado al amparo de la Ley de Planificación del Medio Urbano y Rural, del año 1971, y reformado conforme a la Ley de Gobierno Local de 1972, como ocurre en los PN de *Lake District* y *Peak District*.

En todo caso, ha de advertirse que el Gobierno del Reino Unido ha hecho pública su intención de que, en el futuro, cada Comité de PN sea sustituido por un «cuerpo independiente»; lo que, a reserva de su determinación, supondrá la configuración de unos organismos autónomos adscritos a los respectivos Gobiernos Locales. Resulta así significativo constatar que, tanto Francia como Gran Bretaña, cuyas organizaciones territoriales representan modelos contrapuestos de centralización y descentralización, respectivamente, han alcanzado análoga conclusión por distintas vías. Y ésta no es otra que la idoneidad de descargar las Administraciones territoriales mediante la creación de una Administración institucional que, participadamente, haga posible una gestión específica, no sólo más ágil, sino sobre todo coordinada, de cada PN.

## V. ESTADOS COMPUESTOS

Del conjunto de Estados organizados conforme a un sistema federal o de descentralización política, Bélgica merece un previo análisis. Efectivamente, el artículo 3 ter de la Constitución Belga, introducido en su revisión de 24 de diciembre de 1970, organiza territorialmente el Estado en Comunidades, denominadas entonces Culturales. Sin embargo, y como de su propio nombre se desprende, el régimen de autonomía política de aquéllas, establecido por el artículo 59 bis y ter de la Constitución, revisada de nuevo en el año 1980, se limita a las materias educativas, culturales, lingüísticas y personalizadas (de asistencia social); lo que no es sino reflejo de que cada pueblo da respuesta prioritaria a las aspiraciones que le son propias. Este peculiar régimen no afecta, pues, a los PN, tipificados por la Ley de Conservación de la Naturaleza, de 12 de julio de 1973.

Al mismo tiempo, y según los artículos 59 ter y 107 quater de la Constitución, el Estado belga se organiza territorialmente también en Regiones, quienes regulan las materias que la Ley establece y cuyas competencias pueden ser ejercidas —en el caso valón y flamenco— por las respectivas

Comunidades. Y aquella Ley —especial— es la de Reformas Institucionales, de 8 de agosto de 1980, modificada por Ley de 8 de agosto de 1988, que ha venido a atribuir a las Regiones una potestad reglamentaria independiente y la función ejecutiva en materia de «zonas de parques». Pese, pues, a la naturaleza reglamentaria de las potestades propias de las Regiones, el sistema de distribución de competencias y el control de su ejercicio hacen materialmente de aquél una modalidad de descentralización política. Este proceso seguirá adelante en los próximos años, a la vista del reciente acuerdo alcanzado por los grupos políticos belgas (\*).

En el marco de un Estado federal como es Alemania, el artículo 45 de la Ley Fundamental de Bonn, de 23 de mayo de 1949, atribuye a la Federación competencia para dictar normas básicas en materia de protección de la Naturaleza. En cumplimiento de esta previsión constitucional, la Ley Federal de Protección de la Naturaleza, de 12 de marzo de 1987, ha tipificado las distintas declaraciones aplicables en territorio alemán, entre las que figura el PN. A partir de esta tipificación, la misma Ley establece una competencia compartida por el *Länder* respectivo y la Administración del Estado Federal para la declaración de aquél. Sin embargo, y según el propio Ministerio Federal de Medio Ambiente, Protección de la Naturaleza y Seguridad Nuclear ha matizado a los redactores del presente estudio, semejante compartimiento lo es en mayor medida por los *Länders*, quienes son los «cuerpos responsables» en cuanto concierne a los PN. A aquéllos compete, pues, la iniciación e instrucción del procedimiento declarativo. Quiere con ello decirse que la intervención de la Administración Federal alemana se limita aquí a la tutela de los intereses propios de la Federación, entre los que se encuentra la verificación de los requisitos que, para la declaración, imponen las normas básicas. Por último, consecuencia de lo anterior es la gestión de los PN por los *Länders*, en los términos establecidos por la legislación que es competencia de éstos.

Particularmente significativo resulta el ordenamiento de Italia, por lo que este Estado tiene de modelo regional. Es sabido que la Constitución de la República Italiana, de 27 de diciembre de 1947, no incluye de forma expresa, entre las competencias atribuidas a las Regiones, las referentes a los espacios naturales protegidos. Decimos expresamente porque gran parte de las competencias que conforman el régimen de dichos espacios caen, por su objeto, dentro del ámbito competencial de aquéllas. Esta situación ha dado lugar a una tensión Estado-Región, a la que ha aludido el Profesor LÓPEZ RAMÓN (*La Conservación de la Naturaleza: Los Espacios Naturales Protegidos*, Bolonia, 1980), y que no ha visto la luz hasta la reciente Ley Cuadro de Areas Protegidas, de 6 de diciembre de 1991.

La citada Ley introduce un nuevo marco de relaciones entre el Estado y las Regiones en materia de PN, basado en la coordinación de sus respectivas actuaciones; principio éste que se realiza a través de los instrumentos de cooperación allí definidos, cuya aplicación sólo puede revelarse eficaz si

---

(\*) Sobre la posición de las Comunidades y Regiones en el Estado belga, vid. nota pág. 533.

responde —como es intención del legislador— a un mutuo consenso entre las Administraciones estatal, regional y local.

La Ley italiana atribuye a la Administración del Estado la competencia para declarar los PN, de forma exclusiva o compartida, según afecte al territorio de una Región de Estatuto especial o Provincia Autónoma, o al de las restantes Regiones. En el primer caso, la declaración se efectúa de acuerdo con la Región o Provincia; mientras que en el segundo lo es oída la Región. Aunque la atribución de la competencia declarativa, cuando es de forma compartida, recuerda la técnica federal alemana, el planteamiento se invierte aquí al recaer sobre el Estado el impulso del procedimiento en sus distintas fases.

Las voluntades estatal, regional y local convergen en la gestión del PN italiano a través del Ente del Parque, del que se dota a cada uno de ellos. Este organismo administrativo de carácter institucional, organizado colegiadamente, queda adscrito a la Administración del Estado, lo que no obsta para que en la composición de sus órganos prime la Administración regional y local —en función de los ámbitos competenciales afectados— frente a la estatal, junto a instituciones científicas y entidades ciudadanas. Su competencia se extiende, incluso, a las áreas protegidas marítimas contiguas al territorio del PN, si bien la declaración de aquéllas compete en exclusiva al Estado.

El Ente del Parque, además de elaborar su propio Estatuto que aprueba la Administración del Estado, es titular de competencias activas y consultivas, cuyo ejercicio se ajusta a tres instrumentos sobre los que gira la gestión del PN y su entorno inmediato. Tanto el Reglamento del Parque, como el Plan del Parque y el Plan Plurianual económico y social para la promoción de las actividades compatibles, son elaborados por el Ente. El Reglamento, que impone las medidas esenciales de policía administrativa, es aprobado por la Administración del Estado de conformidad con la Región. Los dos Planes —el primero de los cuales zonifica el Parque y cada uno de ellos planifica las actividades de fomento y servicio público que tienen por objeto— son aprobados por la Región; salvo en el caso de ciertas divergencias entre Administraciones que se resuelven en el seno de conferencias de integración y, en última instancia administrativa, por el Consejo de Ministros. Por último, a la Región compete adoptar aquellas actuaciones adecuadas a la protección del entorno, de acuerdo con el Ente del Parque.

Más arriba ha habido ocasión de aludir al Estado unitario de Dinamarca, cuya estructura territorial presenta, sin embargo, una importante autonomía política y administrativa para Groenlandia. También ha de advertirse aquí que las relaciones de la Comunidad Europea con Dinamarca, en cuanto afectan a dicho territorio autónomo, responden a un régimen de especificidad definido en el Tratado por el que se modifican los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas en lo que respecta a Groenlandia, de 13 de marzo de 1984.

Con todo, y al objeto comparativo que aquí interesa, procede destacar

la competencia propia de las Autoridades de Groenlandia para establecer su política de espacios naturales protegidos. Esta ha quedado plasmada en la *Landtingslov* (Ley del Parlamento de Groenlandia) de Protección de la Naturaleza, de 12 de noviembre de 1980, que regula la declaración y gestión de los PN. Uno de estos supuestos lo constituye el Parque Nacional del Noreste de Groenlandia, cuyos hábitats para la fauna han justificado la inclusión de aquél en el Inventario de espacios naturales de importancia mundial, recientemente elaborado por la UICN.

Otro caso de autonomía territorial parcial es representado por el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. En el marco de este Estado, el segundo de ambos territorios dispone de una organización política propia. La *powers devolution*, iniciada en el año 1920, incluyó las competencias en materia de espacios naturales protegidos. No obstante, y desde que su régimen de autonomía fuera suspendido en 1972, los correspondientes poderes legislativos y ejecutivos han sido reasumidos por la Corona y el Parlamento británicos, por lo que el Departamento de Medio Ambiente de Irlanda del Norte se encuentra jerárquicamente subordinado, en la actualidad, al Gobierno de la Corona. De esta nueva etapa data la Orden de Conservación de la Naturaleza y Tierras de Recreo de Irlanda del Norte, de 1985. Aun cuando la normativa tipifica el PN, la ejecución de ésta se ha orientado a la aplicación de las restantes figuras distintas de aquélla, que sigue sin implantarse en el territorio de esta Provincia.

Un sistema igualmente autonómico es predicable, en Portugal, respecto de las Regiones Autónomas de Azores y Madeira. En cumplimiento de los artículos 227 y 229 de la Constitución de la República Portuguesa, de 2 de abril de 1976, ambas Regiones están dotadas de un régimen de autonomía política y administrativa que, como tal, alcanza a la formulación de Leyes en materias de interés específico para las Regiones. También aquí, el Gobierno portugués ha optado por el estudio de un proyecto de Ley Cuadro de Areas Protegidas, que establecerá el marco regulador común de estos espacios. Mientras tanto, las dos Regiones han venido a ejecutar el Decreto-Ley de 1976, arriba citado, aun cuando ningún PN se localiza en sus territorios. Con todo, dicha disposición ha sido complementada por normas autonómicas que, como ocurre en Madeira, han introducido una nueva figura declarativa (Reserva Científica Nacional), más adecuada a las peculiaridades ambientales de este Archipiélago.

## V. CONCLUSIÓN

1. Cuando las normas, constitucionales o estatutarias, mantienen en el ámbito de un Estado federado o atribuyen a una organización políticamente descentralizada competencia en materia de espacios naturales protegidos, lo hacen conceptualmente *in toto*, esto es, sin categorizar ni, por tanto, diferenciar el interés que reviste la protección de aquéllos. Lo que no obsta para que determinadas competencias puedan ser compartidas

por el Estado federal o políticamente descentralizado, en los términos que establezcan las mismas normas constitucionales o estatutarias.

2. La declaración y gestión de los Parques Nacionales es competencia de los Estados federados o de las organizaciones políticamente descentralizadas, allá donde el Estado adopta estas formas en el territorio de la Comunidad Europea, quienes asumen la «más alta autoridad competente» implícita en la definición internacional de Parque Nacional. Y cuando no se ha previsto así, la Ley italiana de delimitación de competencias ha atribuido la declaración y gestión de forma compartida al Estado y a la Región.

3. Cualquiera que sea la organización territorial de los Estados en la Europa comunitaria, su panorama legislativo muestra una tendencia a atribuir la gestión de cada Parque Nacional a un ente administrativo de carácter institucional. Además de sus propias competencias, la articulación de aquellas que conservan las Administraciones territoriales a través de un organismo instrumental, permite una gestión coordinada más eficaz en la que, asimismo, participan instituciones científicas y entidades ciudadanas. A ello contribuye la agilidad administrativa y económico-financiera propia de una entidad autónoma que se organiza y actúa con arreglo a criterios de especialidad por materia y territorio; lo que recuerda la sugerencia formulada de la Comisión de Expertos sobre la estrategia para el desarrollo socioeconómico sostenible del entorno de Doñana —España— (Sevilla, 1992).

4. La Ley española de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, de 27 de marzo de 1989, atribuye al Estado de forma exclusiva la competencia de declaración y gestión de los Parques Nacionales, sin más intervención de las Comunidades Autónomas que *a posteriori* y con carácter consultivo; fórmula ésta que no tiene precedente en el Derecho comparado de los Estados compuestos, integrantes de la Comunidad Europea.

Octubre de 1992  
Revisado en julio de 1993

