

## **REGIMEN DE ACTIVIDADES AUTORIZADAS Y PROHIBIDAS EN PARQUES NACIONALES**

**Dictamen de la Dirección General de lo Contencioso del Estado  
relativo a Doñana**

Introducción por BORJA CARDELUS

La Ley 91/1978, de 28 de diciembre, del Parque Nacional de Doñana, significó un importante hito en el modo de elaboración de las normas, ya que por primera vez los representantes de todos los sectores interesados eran convocados por la Comisión Interministerial del Medio Ambiente, y, tras varios días de discusión, se llegó a un texto aprobado por unanimidad. Fue, pues, la idea de participación la que presidió la redacción de una Ley de gran importancia, ya que supuso la superación de la defectuosa y tímida Ley de Espacios Naturales de 1975, sirviendo además de modelo, a veces literal, para la aprobación de otras leyes de parques nacionales, como el de las Tablas de Daimiel y los parques canarios. La trascendencia de la Ley de Doñana fue, pues, notable, y ha merecido comentarios autorizados como los de Fernando Fuentes y Santiago Anglada.

El tiempo que lleva de vigencia —unos tres años— permite ya evaluar algunos de sus resultados y, sobre todo y por lo que puede tener de constructivo, reseñar sus defectos.

La Ley es, en general, rigurosa y exigente en lo tocante a la protección del más importante de los espacios naturales españoles, y por la misma razón ha sufrido de escasa aplicación en muchos aspectos, lo que es muy común en la legislación española. Pero al mismo tiempo es en ocasiones imprecisa, y fue justamente esa imprecisión lo que motivó la consulta formulada a la Dirección General de lo Contencioso del Estado, cuyo resultado se inserta más adelante.

La cuestión se centra sobre las actividades permitidas y prohibidas dentro del parque y del preparque. Por lo que se refiere a este último, la inconcreción es máxima, ya que el artículo 3.º, 1, dispone que, «en cuanto a las zonas terrestres de protección especial, su destino se limitará al uso agrario y actividades compatibles con las finalidades del parque nacional». Redacción que ha ocasionado un sinnúmero de problemas a la hora de aplicar el precepto, como la consideración de a quién corresponde determinar la compatibilidad o no de las actividades.

En la zona de parque propiamente dicho, la Ley delega el tema en el Plan Rector de Uso y Gestión, pero establece una cláusula residual a tenor de la cual «todo proyecto de obras, trabajos o aprovechamientos que no figure en el Plan Rector de Uso y Gestión o en sus revisiones, y que se considere necesario llevar a cabo, deberá ser justificado debidamente, teniendo en cuenta las directrices de aquél y autorizado por el Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza, previo informe del Patronato del Parque Nacional».

A la vista de este precepto, algunos sectores entendieron que cualquier actividad, fuera o no contraria a la conservación del parque nacional, podría ser autorizada siempre que, informada por el Patronato, fuera autorizada por el ICONA. Si la cuestión hubiera sido meramente teórica, el problema no hubiera sido grave, pero, llevada al terreno de la práctica, suponía abrir una peligrosa esclusa por la que podrían colarse obras y actividades de todo tipo que poco a poco fueran minando la integridad del

parque nacional. En la ocasión que nos ocupa, la Comisaría de Aguas del Guadalquivir autorizó la construcción de unos pozos en la marisma, en terrenos del parque nacional, con finalidad principal de aprovechamientos ganaderos. La posibilidad de que la autorización pudiera ser definitivamente refrendada y llevada a efecto motivó la consulta urgente del que suscribe a la Dirección de lo Contencioso, con el resultado mantenido repetidamente por los sectores más conservacionistas del Patronato: la compatibilidad total entre los fines del parque y las actividades proyectadas, sin que la ley admita acciones contrarias al mismo. Es decir, el presupuesto imprescindible de cualquier proyecto a realizar es su adecuación al parque nacional, supuesto lo cual el ICONA puede o no autorizar. De lo cual la ilegalidad de los pretendidos pozos, ya que la actividad ganadera, aun siendo tradicional, es extraña a los motivos inspiradores de la creación del parque nacional, reflejados en el artículo 1.º de la Ley. Lo que también acontece con el famoso y polémico proyecto de carretera costera Cádiz-Huelva a todas luces ilegal.

Hubiera sido más deseable que la Ley detallara mejor el tema de las actividades prohibidas y permitidas, como con acierto han hecho posteriormente las leyes de los parques canarios, que han declarado prohibiciones como la de realizar actividades mineras, uno de los graves problemas del parque nacional de las Cañadas del Teide, en Tenerife. De haber clarificado la Ley de Doñana algunos temas, hubieran desaparecido contenciosos como el del Plan Almonte-Marismas, proyecto de transformación agraria en el entorno de Doñana, con probables repercusiones ecológicas en el parque. El Plan Almonte-Marismas no quiso ser abordado a nivel legal, y fue posteriormente en el seno del Patronato donde por esta causa se produjeron las mayores tensiones y enfrentamientos, provocando la división del mismo.

El propio Patronato adolece de graves defectos de planteamiento, provocados en primer término por su excesivo número (32 miembros), en un afán de querer incorporar a todos los sectores interesados, por nimios que sean los intereses a defender, lo que en la práctica conlleva a una falta de agilidad del organismo y a la tendencia al polemismo en sus sesiones. Debe

unirse a ello el hecho de que los informes del Patronato, salvo en un caso, tengan mero carácter consultivo, lo que en el terreno de las aplicaciones ha llevado a un frecuente divorcio entre las decisiones del Patronato y las acciones llevadas—o no llevadas—a efecto por el ICONA.

La propia estructura de competencias del parque nacional de Doñana es un modelo de ambigüedad, cuyo resultado era predecible. En Doñana confluyen varias esferas de poder, que pocas veces van al unísono. Por una parte, el Patronato, especie de consejo de administración que emite opiniones que a nadie vinculan y en el que se encuentran representados la Administración del Estado—en exceso—, las Corporaciones locales—también en exceso—, la Junta de Andalucía, asociaciones conservacionistas, etc. Como órgano administrador general del parque, el ICONA, que opera a través de diversas instancias, como la sede central, la Inspección Regional y la Jefatura de Huelva. Dependiendo jerárquicamente del ICONA, el director-conservador, y además de todo ello, el director de la Estación Biológica de Doñana, que ostenta competencias sobre el área de la reserva biológica. Cabe sumar al sistema administrativo del parque la propiedad privada, propietaria de la mayor parte de los terrenos, así como al resto de departamentos ministeriales, ayuntamientos y otros órganos que mantienen alguna clase de competencias sobre el área, lo que hace que la estructura organizativa del parque sea algo difícilmente desentrañable y escasamente operativo a la hora de resolver problemas concretos, como el de la invasión anual de la playa del parque a cargo de miles de personas, hecho sobre el que ostentan alguna clase de atribuciones, al menos, ICONA, el Gobierno Civil de Huelva, el MOPU, Sanidad, Industria, el Ayuntamiento de Almonte y el Patronato de Doñana, lo que, naturalmente, da lugar a que el problema se agrave año tras año.

La Ley de Doñana debiera haber profundizado en el capítulo de las sanciones, pero se limita cómodamente a remitirse al respecto a la Ley de Espacios Naturales Protegidos, que a su vez se remitía a la legislación sectorial correspondiente, como Ley de Caza, de Pesca Fluvial, de Montes, etc. Esto ha ocasionado graves consecuencias prácticas, ya que la especialidad de

la figura del parque nacional, como la del resto de los espacios naturales protegidos, conlleva de por sí muy especiales excepciones a las reglas aplicables a otras zonas de menor interés ecológico. Y la Ley de Doñana hubiera representado una inmejorable ocasión para afinar los instrumentos sancionadores en poder de la Administración, cuando la infracción se produce sobre un área de excepcional trascendencia para la Nación como es Doñana, sobre todo de cara a aumentar la acción preventiva y a agravar la represiva. Porque la insuficiencia del régimen sancionador se ha comprobado lamentablemente en Doñana, donde en los últimos años el furtivismo ha hecho estragos y los medios jurídicos y administrativos para evitarlo se han revelado notoriamente insuficientes.

Los intereses locales representan en la actualidad la mayor defensa y a la vez la mayor amenaza de un parque nacional. En la letra y en el espíritu de la Ley de Doñana figuraba la preocupación por el desarrollo socioeconómico de la conflictiva zona circundante de Doñana. Una zona tradicionalmente crispada frente a un parque nacional al que siempre han considerado como un freno a sus aspiraciones de desarrollo. Y, sin embargo, esto no es cierto, porque un parque nacional constituye un foco generador de riqueza, como lo atestiguan las cifras de ingresos al producto nacional bruto americano procedentes de los parques nacionales. Estos provocan un fuerte incremento de turismo de calidad hacia la zona, con lo que trae de aumento de los servicios de hostelería, venta de objetos, concesiones de servicios, empleo, etc. Sin embargo, los efectos no son inmediatos, ya que se requiere un cierto tiempo para la adecuación de las instalaciones y el encauzamiento del sistema de visitas, preparación de guías, etc. Plazo muy peligroso para los espacios naturales, ya que las aspiraciones locales exigen realizaciones más rápidas. Consciente de ello, la Ley del Parque impuso al Gobierno la obligación de dictar medidas de desarrollo socioeconómico de la comarca en un plazo de cuatro meses, lo que se cumplimentó puntualmente, pero la falta de desarrollo práctico de algunas de dichas medidas incrementó el malestar de los pueblos limítrofes. En lo sucesivo, cuando se plantee la protección de un espacio natural, será necesario aplicar medidas

paralelas de mejora del entorno, con el fin de que no aumente el instintivo rechazo local hacia la declaración de estos espacios.

Junto al problema de la insuficiente determinación legal de las actividades permitidas dentro de un parque nacional, la consulta planteada a la Dirección General de lo Contencioso del Estado formulaba el tema de los aprovechamientos nuevos dentro del parque, esto es, aquellos distintos de los tradicionales, que la ley respeta. El problema subyacente era el de la extracción en la marisma del cangrejo americano *Procambarus*, actividad que en el entorno del parque se inició unos pocos años antes de la Ley de Doñana, pero posteriormente a ésta en el área del parque nacional. El dictamen de la Dirección es también contrario a estos aprovechamientos, lo que implica que ni siquiera debieran tramitarse las solicitudes al efecto.

El dictamen de la Dirección de lo Contencioso reviste una gran importancia, ya que a la vista del mismo han podido paralizarse algunas actividades proyectadas que amenazaban con socavar la integridad de Doñana, muy amenazado por toda clase de proyectos y acciones, fijando la filosofía inspiradora de la Ley de Doñana y la que debe presidir la del resto de los espacios protegidos: considerarlos como lugares excepcionales que hay que conservar, en razón de su interés educativo, científico, cultural, recreativo, turístico y socioeconómico.

#### **Dictamen de la Dirección General de lo Contencioso del Estado de 6 de octubre de 1980**

La Dirección General de lo Contencioso del Estado ha examinado la consulta formulada por vuestra ilustrísima sobre la legalidad de determinadas obras y aprovechamientos en el parque nacional de Doñana, y, a la vista de dicha consulta, pasa a informar a vuestra ilustrísima en los siguientes términos:

#### *Antecedentes*

El régimen jurídico del parque nacional de Doñana está constituido por la Ley de Espacios Naturales Protegidos de 2 de mayo de 1975 y, sobre todo, por la Ley de Reclasificación del Parque de

28 de diciembre de 1978, que tuvo por objeto establecer para el mismo un régimen jurídico especial en línea con la normativa internacional sobre parques nacionales. Dicho régimen comprende, entre otros extremos, el conjunto de medidas y limitaciones tendentes a preservar la integridad del conjunto de los ecosistemas del parque.

Se advierte en el escrito de consulta que últimamente se vienen presentando solicitudes de proyectos a realizar dentro del parque que pudieran alterar sus características físicas, sin que dichos proyectos se encuentren destinados de modo exclusivo a las finalidades que debe cumplir el parque, definidas en la legislación anteriormente mencionada. En base a ello, la consulta se ciñe a dos puntos concretos, que se reproducen literalmente a continuación:

«1.º Si dentro del perímetro del parque nacional, con arreglo a la legislación vigente, se puede o no autorizar y realizar obras como pozos, abrevaderos, tendidos eléctricos, conducciones, caminos, carreteras y demás obras que no tengan la exclusiva finalidad de ser destinados al cumplimiento de los objetivos y necesidades del parque nacional.

2.º Si dentro del parque nacional se pueden autorizar aprovechamientos de recursos que no vinieran siendo explotados a la entrada en vigor de la Ley 91/1978, esto es, aprovechamientos nuevos.»

### *Consideraciones*

#### I

El problema concreto planteado en la consulta se sitúa en el contexto más amplio relativo a la protección de la naturaleza, tema que ha pasado indudablemente a un primer plano en una sociedad que, tras un proceso de urbanización e industrialización muy intenso, ha tomado conciencia de sus consecuencias y, en gráfica expresión de un especialista en la materia, «ha comenzado a tener miedo de sí misma».

Aunque la importancia que se le está dando a la protección y conservación del paisaje natural parece algo de nuestros días,

lo cierto es que determinadas parcelas relativas al mismo fueron estudiadas por la doctrina y normadas por el legislador desde hace ya bastantes años. Fruto de la nueva actitud y preocupación social en el tema concreto de los parques nacionales ha sido—como advierte la doctrina—la revalorización de técnicas e instrumentos normativos que el legislador ideó a comienzos de este siglo y que durante bastantes años han estado más o menos olvidados.

En España, la figura de los parques nacionales aparece por vez primera en la Ley de 7 de diciembre de 1916. El Decreto de 23 de febrero de 1917, dictado en desarrollo de aquella Ley, introdujo la figura de los «sitios nacionales», abriéndose también a la protección de «las demás particularidades aisladas notables de la naturaleza». Más adelante, la Ley del Patrimonio Histórico-Artístico de 17 de mayo de 1933 contempló en su artículo 3.º la figura de los «parajes pintorescos». El Reglamento de la Comisaría de Parques Nacionales, aprobado por Decreto de 13 de abril de 1934, reguló en sus artículos 71 y siguientes los «sitios y monumentos nacionales».

La Ley de Montes de 8 de junio de 1957 reguló los parques nacionales en sus artículos 78 y 79, y el Reglamento de 22 de febrero de 1962 recoge, en sus artículos 184 a 201, las tres figuras ya entonces tradicionales de parques nacionales, sitios y monumentos naturales. Tras el Decreto de 27 de diciembre de 1972, que modificó las disposiciones del Reglamento de Montes, toda la normativa sobre la materia está recogida en la Ley 15/1975, de 2 de mayo, sobre Espacios Naturales Protegidos, que deroga las normas mencionadas, salvando expresamente de la derogación la Ley de Patrimonio Artístico de 1933. Dicha Ley fue desarrollada por su Reglamento, aprobado por Decreto 2676/1977, de 4 de marzo. De conformidad con la Ley de 1975, se ha dictado, a su vez, la Ley especial de Doñana y las de otros parques nacionales.

Se ha dicho que entre las normas más recientes y las primeras hay una identidad sustancial en los planteamientos de base. En todas ellas, el centro de atención del legislador es siempre



el mismo: unos espacios territorialmente delimitados a los que, por sus especiales cualidades, se les hace objeto de una reglamentación protectora.

## II

Parte la Ley de 1975 de un principio general y básico: dentro de la política general de protección de la naturaleza, debe ocupar lugar preferente la protección selectiva de aquellos espacios naturales que por sus características generales o específicas son merecedoras de una clasificación especial. De acuerdo con ello, el artículo 1.º consagra la finalidad de la Ley, que estriba en «... contribuir a la conservación de la naturaleza, otorgando *regímenes de adecuada protección especial* a las áreas o espacios que lo requieran por la singularidad e interés de sus valores naturales».

Es el principio básico de protección la idea perdurable que informa la legislación especial sobre la materia. Determinados espacios o lugares se acotan físicamente y se someten a un régimen particular con el fin primordial de conservar la singularidad de sus características naturales. El régimen particular de protección atiende a una finalidad no sólo científica, sino también social: ofrecer a la comunidad los beneficios derivados de la enseñanza y disfrute de tales zonas.

El preámbulo de la Ley de 1975 es claro: «... resulta necesario contar con los dispositivos legales que permitan, por una parte, la conservación de los valores determinantes y, por otra, el desarrollo de una política dinámica de puesta en valor de los mismos, a fin de que puedan obtenerse los máximos beneficios que tan privilegiados lugares sean capaces de proporcionar a la Comunidad...»

La Ley regula varios regímenes de protección en función de las figuras que contempla: «Dichos regímenes de protección se corresponderán con alguna de las modalidades que se especifican en los artículos siguientes y llevarán consigo la adopción de las disposiciones o medidas necesarias para su conservación o mejora según los fines que en cada caso motiven su creación» (artículo 1.º, 2). Se establece, pues, una graduación en la intensidad

del régimen protector que la Ley otorga a los espacios naturales que contempla. De mayor a menor intensidad, en la protección se regulan las reservas integrales de interés científico (art. 2.º), los parques nacionales (art. 3.º), los parajes naturales de interés nacional (art. 4.º) y los parques naturales (art. 5.º).

La Ley define los parques nacionales como «los espacios naturales de relativa extensión que se declaren por Ley como tales por la existencia en los mismos de ecosistemas primigenios que no hayan sido sustancialmente alterados por la penetración, explotación y ocupación humana y donde las especies vegetales y animales, así como los lugares y las formaciones geomorfológicas, tengan un destacado interés cultural, educativo o recreativo o en los que existan paisajes naturales de gran belleza» (art. 3.º, 1). El derogado artículo 78 de la Ley de Montes contenía una definición menos técnica en la que también primaba el principio conservacionista: «Son parques nacionales, a los efectos de la presente Ley, aquellos sitios o parajes excepcionalmente pintorescos, forestales o agrestes del territorio nacional que el Estado les conceda dicha calificación al objeto de favorecer su acceso por vías de comunicación adecuadas y de respetar y hacer que se respete la belleza natural de su paisaje, la riqueza de su fauna y de su flora y las particularidades geológicas e hidrogeológicas que encierran, evitando todo acto de destrucción, deterioro o desfiguración.»

La figura jurídica del parque nacional se proyecta sobre un área acotada del terreno cuyos ambientes no han sido esencialmente alterados por el hombre. Ese concepto primario de la Ley de 1975 («... ecosistemas primigenios que no hayan sido sustancialmente alterados por la penetración, explotación y ocupación humana...») es reflejo del aprobado en noviembre de 1969 en Resolución de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), ratificada por la Organización de las Naciones Unidas. Conforme a dicha definición internacional, tales ecosistemas deben hallarse generalmente no transformados o poco modificados por la explotación y ocupación humanas, esto es, espacios naturales poco o nada alterados por el hombre. Se excluyen así naturalmente los espacios urbanizados y los naturales creados y gestionados artificialmente, así como la mayoría

de los agrícolas, si bien cabe la posibilidad de que existan ciertas actividades humanas que, por su inmemorial realización, han sido absorbidas por los ambientes naturales, sin dar lugar a una modificación esencial de los mismos.

No todo espacio natural, por hallarse esencialmente no modificado, reúne ya las condiciones para ser declarado parque nacional. Para que así sea es necesario que sus ambientes encierren un valor relevante. Tal es la idea de la Ley de 1975 al exigir que tales ecosistemas tengan un destacado valor o existan en ellos paisajes de gran belleza.

Finalmente, la declaración de parque nacional se proyecta sobre un espacio acotado, esto es, sobre un ámbito territorialmente delimitado, en el que se aprecian las características indicadas. La declaración se hace por Ley y supone la puesta en marcha del riguroso mecanismo de protección que la Ley ha previsto.

### III

El parque nacional de Doñana fue declarado como tal en virtud del Decreto 2412/1969, de 16 de octubre. La Ley 15/1975, de 2 de mayo, parcialmente estudiada en el apartado anterior, establecía que la declaración de parque nacional habría de hacerse mediante la correspondiente Ley, a cuyo efecto se dictó la Ley 91/1978, de 28 de diciembre, sobre reclasificación del parque nacional de Doñana y establecimiento de un régimen jurídico especial para el mismo.

Se afirmaba en el proyecto enviado por el Gobierno a las Cortes Generales el deseo de subsanar determinados errores u omisiones de la Ley de 1975, dando particular tratamiento al problema de las aguas y estableciendo una zona de protección (preparque) en terrenos colindantes al parque nacional.

Se estudiaba en el apartado anterior de este informe que, con arreglo a la Ley de 1975, la declaración de parque nacional implicaba un particular régimen de protección de los ambientes o ecosistemas naturales del territorio afectado. La Ley de 1975 utiliza estos conceptos sin especificar su contenido concreto. Como advierte la doctrina especializada, estos ecosistemas se

encuentran integrados por distintos factores naturales que, a su vez, se hallan en íntimo equilibrio entre sí. Por ello —se dice— no puede hablarse de proteger, exclusivamente, tal o cual formación geológica, especie animal o vegetal, sin perjuicio de que el específico interés de uno de dichos factores justifique las medidas de conservación. La protección debiera ser integral y extenderse, conjunta y globalmente, a la gea —suelo y subsuelo—, flora, fauna, aguas y atmósfera, habida cuenta de que la intervención sobre cualquiera de éstos repercute en los demás. En definitiva, la normativa de protección debe cubrir las distintas utilidades de todos los recursos naturales. La Ley de Especies Naturales Protegidas de 1975 no contempla tal enumeración, en ninguno de sus preceptos y, al tipificar el parque nacional, tan sólo menciona el factor prioritario de la conservación según sea la fauna, la flora o las formaciones geomorfológicas.

Ha sido la Ley especial para el parque nacional de Doñana la que ha subsanado estas deficiencias acogiendo en el artículo 1.º, 2, el principio de *protección integral* de todos y cada uno de los elementos naturales que, en virtud de la correspondiente declaración legal, quedan sometidos a un régimen particularísimo de conservación. Incluso han sido objeto de especificación los valores histórico-artísticos existentes en Doñana, fruto de la siempre reducida intervención del hombre. Dice el precepto mencionado: «Dicho régimen jurídico especial se orienta a proteger la integridad de la gea, fauna, flora, aguas y atmósfera y, en definitiva, del conjunto de los ecosistemas del parque nacional de Doñana, así como sus valores histórico-artísticos, y a promover la investigación y la utilización en orden a la enseñanza y disfrute del parque nacional en razón de su interés educativo, científico, cultural, recreativo, turístico y socioeconómico. Las medidas de conservación se extienden, asimismo, a las aguas subterráneas y al mar litoral...»

Otra de las innovaciones de la Ley especial para Doñana ha sido la introducción de una zona periférica de protección (pre-parque), que no aparece en la Ley de Espacios Naturales Protegidos de 1975 al haber sido eliminado el artículo 7.º del proyecto que el Gobierno envió a las Cortes y en el que se regulaba la indicada zona de protección. La idea procede de la Ley fran-

cesa de parques nacionales de 22 de julio de 1960, que tipificó estas zonas periféricas con el objetivo de asegurar, como la doctrina advierte, el tránsito desde la zona exterior, de teórico desorden y agresión, a la del parque propiamente dicho, con la finalidad de proteger más eficazmente esta última.

La Ley de Doñana regula en su artículo 3.º las limitaciones inherentes a la zona de protección o preparque, cuya delimitación territorial se verifica en el anexo que acompaña a la Ley. El ámbito de protección se desarrolla mediante diversas medidas que afectan, por un lado, a las zonas terrestres y, por otro, a las aguas superficiales y subterráneas. Unas y otras alcanzan un radio de acción relativamente extenso con el fin de prevenir cualquier factor que, contaminando las cuencas señaladas en el mismo artículo 3.º, pudiera repercutir en el parque.

#### IV

Analizado en páginas anteriores el contexto normativo en que se sitúa el régimen jurídico de los parques nacionales en España, y en particular el de Doñana, es ya posible entrar a conocer los problemas concretos planteados en la consulta.

Habida cuenta de que se han presentado al organismo consultante solicitudes de proyectos a realizar dentro del parque, sin que dichos proyectos se encuentren destinados con carácter exclusivo al cumplimiento de las finalidades institucionales de aquél, se consulta, en primer lugar, si dentro del perímetro del parque se puede o no autorizar y realizar, con arreglo a la legislación vigente, «... obras como pozos, abrevaderos, tendidos eléctricos, conducciones, caminos, carreteras, que no tengan la exclusiva finalidad de ser destinados al cumplimiento de los objetivos y necesidades del parque nacional». Es interesante poner de relieve que en el propio escrito de consulta se advierte que estos proyectos podrían alterar las características físicas del parque.

Se plantea de esta forma el problema de las posibles actividades que admite el parque nacional, habida cuenta de sus par-

ticulares características y de las finalidades a las que debe servir.

Como se decía páginas atrás, la idea que persigue la formación de los parques nacionales es clara: se trata de aislar grandes extensiones de parajes naturales dotándolas de técnicas protectoras que impidan cualquier tipo de degradación con miras a permitir que la naturaleza actúe libremente. Ahora bien, lo anterior no elimina una realidad evidente: la existencia de una propiedad privada sobre la tierra y la teórica posibilidad de actividades y servicios, públicos y privados, en el recinto físico del parque.

Se ha dicho por un especialista que en materia de parques nacionales existen dos tendencias divergentes en cuanto al distinto grado de intervención humana permitida. Estas dos tendencias se han concretado en dos modelos normativos, reputados por la doctrina como clásicos o típicos, que vienen constituidos por las legislaciones suiza y norteamericana. El primer modelo, suizo, era propugnado por cuantos pensaban que el parque había de ser un «recinto sagrado e inviolable» en el cual la naturaleza estuviera protegida de cualquier intervención humana. Es frecuente en la literatura sobre parques nacionales ver utilizados los términos de «santuario», u otros parecidos, para describir la suma protección que debe concederse a estos lugares. En este sentido el especialista citado recuerda al Marqués de Villaviciosa de Asturias en su discurso de defensa ante el Senado, el 14 de junio de 1916, de la futura Ley de parques nacionales españoles, que fue aprobada el 7 de diciembre del propio año, introduciendo por primera vez en nuestro Derecho esta figura («... ¿No hay santuarios para el arte? ¿Por qué no ha de haber santuarios para la naturaleza, para la madre Naturaleza?...»)

El segundo modelo —continúa el autor citado—, de inspiración americana, ha sido sostenido por cuantos consideran compatibles, por vía de principio, los fines de conservación con una intervención humana seleccionada o limitada. No se trata de la rigurosa exclusión de una serie de utilizaciones de los bienes existentes en el área del parque, sino de establecer una serie de controles sobre las utilizaciones dirigidos a verificar su conformidad con

los intereses públicos tutelados. En realidad, como señalan los autores, uno y otro modelo responden, en buena parte, a la propia extensión de los parques en uno y otro continente. Los parques nacionales americanos son extraordinariamente extensos. El primero que se calificó como tal, también el primero del mundo, el de Yellowstone (Montañas Rocosas), tenía una extensión inicial de 867.158 hectáreas, y no es de los mayores. Ante estas proporciones resulta casi utópico pensar en una intangibilidad absoluta. Por contra, los parques europeos, mucho más reducidos, admiten mejor la tesis conservacionista a ultranza.

En definitiva, es la legislación de cada país la que proporciona la medida de permisibilidad de las actividades que se pueden desarrollar en un parque nacional.

En nuestro país, la normativa aplicable al parque nacional de Doñana está constituida fundamentalmente, como se estudiaba páginas atrás, por la Ley de Espacios Naturales Protegidos, de 2 de mayo de 1975, y por la Ley especial para Doñana, de 28 de diciembre de 1978. Del examen conjunto de una y otra se pueden extraer los principios que disciplinan los usos o actividades que puedan desarrollarse en Doñana. Estos principios son los siguientes:

a) *Prohibición de cualquier actividad que pueda alterar o menoscabar las características naturales del parque.*

Este es el principio, general y básico, que da vida a la propia creación del parque. Se manifiesta en diversos preceptos de las Leyes citadas. Con arreglo al artículo 3.º, 2, de la Ley de 1975 es obligación del Estado tomar las medidas necesarias para salvaguardar las características y valores que motivaron la declaración del parque e impedir los actos que directa o indirectamente pueden producir su destrucción, deterioro o desfiguración. De acuerdo con el artículo 1.º, 2, de la Ley del parque de Doñana, la finalidad de su régimen jurídico especial estriba en proteger el conjunto de los ecosistemas del parque, así como sus valores histórico-artísticos. El artículo 4.º de la Ley especial menciona como una de las determinaciones que debe contener

el Plan Rector de uso y gestión, de que luego se hablará, la concreción (apartado b)) de las medidas conducentes a la eliminación de la explotación de los recursos naturales del parque, con excepción de aquellas actividades que se consideren necesarias para mantenerlo en su situación actual.

Con arreglo al artículo 2.º, 4, de la Ley especial, los terrenos incluidos en el parque de Doñana «... quedan clasificados, a todos efectos, como suelo no urbanizable objeto de protección especial». Ello implica, de acuerdo con el artículo 86, 2, del Texto Refundido de la Ley del Suelo, que los indicados terrenos «no podrán ser dedicados a utilización que impliquen transformación de su destino o naturaleza o lesionen el valor específico que se quiere proteger».

En definitiva, se trata de conservar el parque en su estado natural de acuerdo con las recomendaciones internacionales sobre la materia. La declaración de parque nacional se proyecta sobre una porción delimitada del territorio cuyos elementos no han sido esencialmente alterados por el hombre y se quieren conservar en estado primigenio. Entre los criterios sobre parques nacionales elaborados por la Comisión de Parques Nacionales de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) en Banff (Canadá, 1972) figura —el primero— el siguiente: «Un parque nacional deberá tener el estado legal necesario que lo establezca como una zona protegida permanentemente...»

b) *Tipicidad de las finalidades a las que el parque nacional debe servir.*

El principio conservacionista constituye no solamente un fin en sí mismo, sino que se proyecta en la consecución de otros objetivos.

Así, el artículo 1.º, 4, de la Ley de 1975 establece el sistema de protección en orden a la mejor utilización del parque con finalidades «educativas, científicas, culturales, recreativas, turísticas o socioeconómicas». En el artículo 1.º, 2, de la Ley especial se menciona la promoción de la investigación y la utilización del parque «en orden a su enseñanza y disfrute en razón a su



interés educativo, científico, cultural, recreativo, turístico y socioeconómico». En el preámbulo del proyecto de la citada Ley especial que el Gobierno envió a las Cortes Generales el 31 de mayo de 1978 se recuerda la declaración del parque nacional de Doñana por Decreto 2412/1969, de 16 de octubre, «... por estimarse que reunía condiciones excepcionales para ello a causa del extraordinario valor de su flora, fauna y formaciones geomorfológicas...», añadiéndose que «la finalidad de su declaración fue la de garantizar la conservación de unos valores tan relevantes y que tanto las generaciones presentes como las futuras pudieran utilizar el parque nacional de Doñana como fuente de enseñanza y de recreo y como laboratorio para la investigación científica y control de procesos naturales...».

También aquí se han seguido las orientaciones internacionales en materia de parques nacionales. De acuerdo con la definición que de parque nacional se da en la Convención de Londres de 8 de noviembre de 1933 (la primera Conferencia Internacional sobre la materia), los fines a obtener por medio de la declaración de parque nacional son, fundamentalmente, de conservación, tutela y mejora de todos los elementos de la naturaleza, pretendiéndose asimismo conseguir fines recreativos, educativos y culturales. El artículo 2.º, 1, de la citada Convención define al parque nacional como área «puesta aparte para la propagación, la protección y la conservación de la vida animal salvaje y la vegetación salvaje, y para la conservación de objetos de interés estético, geofísico, prehistórico, histórico, arqueológico y de otros intereses científicos en provecho, ventaja o para la recreación del público en general». En la Convención sobre Protección de la Naturaleza y Conservación de la Fauna Silvestre en el hemisferio occidental, suscrita por los Gobiernos de las Repúblicas americanas, se definen los parques nacionales como «zonas establecidas para la protección y conservación de paisajes superlativos, flora y fauna de importancia nacional para que el público en general pueda disfrutar de ella y de la que se pueda beneficiar cuando se sitúe bajo control público».

c) *Remisión a un Plan Rector de Uso y Gestión en punto a la ordenación y uso del parque nacional de Doñana.*

El artículo 4.º de la Ley especial de Doñana encomienda al Ministerio de Agricultura, a través del ICONA, la confección del indicado Plan, que, previos los trámites oportunos, será sometido al Gobierno para su aprobación definitiva. A tenor del párrafo segundo del propio precepto, «... dicho Plan Rector, que tendrá una vigencia mínima de cuatro años, incluirá las directrices generales de ordenación y uso del parque nacional, así como las normas de gestión y actuaciones necesarias para la conservación y protección de sus valores naturales y para garantizar el cumplimiento de las finalidades de investigación, interpretación de los fenómenos de la naturaleza, educación ambiental y de uso y disfrute por los visitantes...».

La Ley, pues, no regula específicamente las actividades permisibles en el parque, sino que remite al contenido del Plan Rector, que al parecer aún no ha sido objeto de la pertinente aprobación. Lo que sí establece la Ley, de manera clara, son los criterios que han de informar las determinaciones del Plan y, por ende, las actividades permisibles: la conservación y protección de los valores naturales del parque y el cumplimiento de las finalidades científicas, investigadoras y educacionales de que antes se hablaba. Las actividades a desarrollar en el parque nacional deben estar, por tanto, relacionadas con alguno de estos objetivos.

El Plan Rector deberá contener también, entre otros extremos, la zonificación del parque delimitando áreas de diferente utilización y destino, entre las que se incluirán las reservas científicas, sean integrales o dirigidas. La idea es, pues, dividir el territorio del parque en diversas zonas, instrumentando grados de protección distintos con una cierta coherencia. Se prevé que la utilización de las indicadas reservas está supeditada a las necesidades de su conservación y a los fines científicos y de investigación que hayan motivado su delimitación. Estas reservas interiores del parque de Doñana son equivalentes, en su régimen, a la figura de las Reservas Integrales de Interés Científico, mo-

dalidad a la que la Ley de Espacios Naturales Protegidos otorgaba la máxima protección.

Finalmente, el Plan Rector debe contener, asimismo, «las medidas tendentes a la delimitación de la explotación de los recursos naturales del parque nacional, con excepción de aquellas actividades que se consideran necesarias para mantenerlo en su situación actual» [art. 4.º, apartado b)] y «las actividades de gestión necesarias para el mantenimiento de los equilibrios biológicos existentes» [art. 4.º, apartado c)].

## V

Tal y como se ha analizado en el apartado anterior, los criterios que la Ley establece en punto a la utilización del parque y a las actividades humanas que en el mismo puedan desarrollarse son enormemente restrictivos, y con este carácter deberán concretarse en su día en el Plan Rector. En principio sólo son admisibles aquellas actividades que, respetando la integridad de los valores del parque, coadyuvan a la realización de las finalidades que motivaron su creación. Se trata de las actividades necesarias para el cumplimiento de los objetivos científicos, culturales, recreativos, etc., del parque. A ellas habría que añadir las actividades instrumentales imprescindibles para la propia administración del parque (red interior de caminos, servicios recreativos relacionados con el parque, jardines, servicios en general...).

El problema se plantea, y a él apunta parcialmente la consulta, en relación con aquellas actividades *ajenas* a las finalidades del parque, susceptibles de realizarse en él en cuanto simple elemento físico, pero que nada tiene que ver con los objetivos que dieran lugar a su declaración.

En principio resulta claro que si tales actividades ponen en peligro la integridad de los valores naturales del parque, serán objeto de prohibición absoluta por las normas invocadas en páginas anteriores y que no es necesario reproducir ahora.

Existen otras actividades respecto de las que no puede predicarse *ab initio* la indicada peligrosidad y que también son ajenas

a la finalidad institucional del parque. Debe aludirse, en primer lugar, a la explotación de sus elementos naturales, entendiéndose por tal las actividades agrícolas, caza, pesca, explotaciones forestales, actividades mineras...

Para abordar esta cuestión conviene hacer un brevísimo análisis de la normativa aplicable. Se decía más arriba que el parque nacional de Doñana fue creado en virtud del Decreto 2412/1969, de 16 de octubre. El artículo 6.º del citado Decreto disponía que por la entonces Dirección General de Montes, Caza y Pesca Fluvial «... se fijarán las condiciones específicas aplicables a la protección, fomento y ordenado aprovechamiento de las riquezas piscícolas y cinegéticas contenidas en el parque, *procurando respetar*, en cuanto no sea contrario a la conservación de las especies, *el régimen de aprovechamiento existente en la zona*».

La Ley de Espacios Naturales Protegidos, en el artículo 3.º, 2.º, establece que «el Estado fijará las medidas oportunas para que en los parques nacionales tenga lugar *un aprovechamiento ordenado de sus producciones*, preservando, en todo caso, la integridad de la zona».

Las normas indicadas no son prohibitivas de la explotación de los recursos naturales del parque.

La Ley especial para el parque nacional de Doñana modifica, sin embargo, esta situación en sentido restrictivo. Como anteriormente se advertía, entre las previsiones que deben figurar en el Plan Rector de Uso y Gestión se encuentra la determinación de «las medidas tendentes a *la eliminación de la explotación de los recursos naturales del parque nacional*, con excepción de aquellas actividades que se consideren necesarias para mantenerlo en su situación actual» (art. 4.º, b), de la citada Ley).

Parte la Ley, implícitamente, de una distinción entre explotaciones tradicionales, esto es, anteriores o preexistentes a la imposición del vínculo que supone la reclasificación del parque y aprovechamientos nuevos, esto es, aprovechamientos de recursos naturales que no vinieran siendo explotados a la entrada en vigor de la propia Ley y cuyo estudio se corresponde con el segundo de los puntos sometidos a consulta.

En relación a las primeras, el criterio legal es de eliminación paulatina de acuerdo con las previsiones que a estos efectos de-

ban figurar en el Plan de Uso y Gestión. La Ley parte de la preexistencia de determinadas explotaciones ajenas a los objetivos del parque. No impone una drástica supresión, pero sí una gradual y paulatina eliminación, de tal manera que, consumado el proceso, las únicas actividades permisibles sean las que respondan estrictamente al cometido institucional de la zona.

Al proceder así, la Ley no ha hecho sino recoger los principios aceptados internacionalmente. Entre los criterios sobre parques nacionales preparados por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (Canadá, 1972) figura, como número 4, el siguiente: «Deberá prohibirse la explotación de los recursos naturales. Se considera que la explotación incluye la extracción de los recursos minerales, madereros, y otra vida animal y vegetal o el desarrollo de represas u otras estructuras para la irrigación o para la energía eléctrica. Se prohíben también las actividades agrícolas o de pastoreo, la caza, la pesca, la explotación forestal, la minera... Se proponen algunas precisiones a este criterio:

- a) En los parques y reservas relacionados en que se hayan establecido zonas para proteger el patrimonio cultural, generalmente sería necesario incluir zonas administradas como paisajes agrícolas o de pastoreo, pueblos, ciudades o zonas urbanizadas de interés histórico o arqueológico, los cuales formarán una parte integral del complejo que hay que proteger.
- b) Normalmente se excluirán de los parques nacionales la pesca y la caza deportiva. Sin embargo, la pesca deportiva en las áreas silvestres ha sido siempre una práctica internacional en muchos países y puede ser aceptada en zonas proyectadas explícitamente siempre que la fauna natural acuática esté bien representada en las zonas científicas o intangibles del parque.

De modo semejante, los derechos privados para las actividades agrícolas, pastoriles o mineras o con propósito de residencia se puede permitir que continúen donde ocupen una pequeña parte del área total. Los criterios dejan claro, desde luego, que

estos derechos no deben ser permanentes y que su terminación deberá tratarse integralmente como parte de un plan de gestión del parque...

El cuarto criterio pone de relieve que se debe ejercitar el control de la explotación muy rígidamente.»

Volviendo al parque de Doñana, y en relación con los aprovechamientos tradicionales, respecto de los que la Ley proyecta su gradual eliminación, cabría pensar en determinadas actividades o explotaciones que sean necesarias para mantener el parque en su estado primigenio (verbigracia, la caza selectiva, los aclareos forestales...). Estas actividades son factibles en virtud de la salvedad que introduce el segundo inciso del artículo 4.º, b), de la Ley especial («... con excepción de aquellas actividades que se consideren necesarias para mantenerlo en su situación actual...»).

Si lo anterior es aplicable a los aprovechamientos preexistentes, resulta claro que la Ley quiere evitar los aprovechamientos nuevos, esto es, las actividades de explotación de recursos naturales que no vinieren siendo ejercitadas con anterioridad a la entrada en vigor de aquélla, si bien también en este caso habría lugar a la salvedad referida a aquellas actividades que se reputan necesarias para mantener el parque en su actual estado.

En base a los mismos principios deben reputarse prohibidas por contrarias al artículo 4.º, apartado b), de la Ley especial aquellas actividades (pozos, abrevaderos...) que conlleven un incremento en la explotación o aprovechamiento de los recursos naturales existentes.

Tal es la situación del parque de Doñana en punto a la explotación de sus recursos naturales: progresiva eliminación de los existentes y prohibición general de los aprovechamientos nuevos. La regulación ciertamente es más estricta que la prevista, en general, para los parques nacionales en la Ley de 1975 sobre Espacios Naturales Protegidos. En el preámbulo del proyecto de Ley especial que el Gobierno envió a las Cortes Generales se justifica esta circunstancia en los siguientes términos: «... Además, por las especiales circunstancias que concurren en Doñana se ha considerado necesario contemplar algunos aspectos

no recogidos en la Ley de Espacios Naturales Protegidos, como son: ... la eliminación, con carácter general, de la explotación de los recursos del parque nacional con fines lucrativos...»

## VI

Resta por examinar el problema de la legitimidad de determinadas obras que ni están destinadas a cumplimiento de las finalidades del parque ni suponen explotación de sus recursos naturales. El tema se refiere, en los términos de la consulta, a obras públicas, como caminos, carreteras, tendidos eléctricos..., para el transporte de personas, cosas o energía; vías de comunicación normales que no constituyen servicios internos del parque.

Para resolver este problema conviene manejar conceptos utilizados páginas atrás y volver a la filosofía que inspiró la creación de la figura de los parques. Como tantas veces se ha dicho, se trata de aislar una porción de territorio sometiéndolo a un régimen particularísimo de protección para preservar sus características y servir a los fines de investigación, educación, disfrute, etc. La clasificación de un espacio natural como parque nacional debe responder única y exclusivamente a la finalidad de protección de la naturaleza y a los intereses culturales, recreativos o científicos de que tantas veces se ha hecho mérito. Recuérdese aquí el artículo 2.º, 1, de la Convención de Londres sobre parques nacionales de 8 de noviembre de 1933, donde se definía el parque como un área «puesta aparte para la propagación, la protección y la conservación de la vida animal salvaje y la vegetación salvaje y para la conservación de objetos de interés estético, geológico, prehistórico, histórico, arqueológico y de otros intereses científicos en provecho, en ventaja o para la recreación del público en general».

Estas ideas son asumidas por la Ley especial de Doñana, de cuyos artículos 1.º y 4.º, 1, b), se desprende una natural correspondencia entre obras y actividades permisibles en el parque y finalidades del mismo. En este contexto debe entenderse la especial regulación, por vía de excepción, de la explotación de los

recursos naturales del parque que la Ley no quiere, pero que consiente transitoriamente ordenando una progresiva y gradual eliminación.

Este Centro Consultivo es consciente de la dificultad de, a la luz de las normas de la Ley especial, descender a la casuística siempre compleja de si tales o cuales obras pueden o no realizarse. La Ley no parte de una prohibición general de actividades con reserva de dispensación a través de autorizaciones de los órganos de administración del parque (v. gr., sistemas francés e italiano). Estos sistemas, por cierto, no han producido los resultados prácticos esperados. Así, por ejemplo, en Italia la doctrina especializada advierte en este punto: «... Como es sabido, el sistema de las prohibiciones a la actividad humana es, en la legislación actual, unitario en el sentido de que comprende todo el territorio sometido a la disciplina del parque. La rigidez de las prohibiciones—y también esto es un dato constante—es, sin embargo, atemperada por la posibilidad, por la autoridad del parque, de autorizar ciertas actividades que deben (o deberían) ser desarrolladas según determinadas condiciones señaladas por la misma autoridad del parque. Este sistema no ha dado en realidad grandes frutos, sustancialmente porque, en ausencia de una planificación del territorio, la autoridad del parque no tiene un parámetro suficientemente válido para decidir las específicas utilizaciones del territorio en relación a la específica necesidad de tutela del mismo. De ahí deriva una actividad o excesivamente permisiva o excesivamente vinculante...»

La Ley española, en cambio, parte de una vinculación positiva entre actividades a realizar en el parque y finalidades del mismo. A tenor de su artículo 1.º, 2, el régimen jurídico especial que se otorga a Doñana se orienta, entre otros extremos, a «promover la investigación y la *utilización* en orden a la enseñanza y disfrute del parque nacional en razón de su interés educativo, científico, cultural, recreativo, turístico y socioeconómico...». En parecido sentido, el artículo 4.º, 1, párrafo segundo.

La Ley quiere, pues, que el parque se utilice para servir a los fines que determinaron su creación, y si bien no establece literalmente esta correspondencia en términos de exclusividad, ello se desprende, no obstante, del conjunto de su normativa.



Adviértase que en relación a las actividades a realizar en la zona de protección o preparque, el artículo 3.º, 1, de la Ley especial precisa que el destino de los terrenos que lo integran «... se limitará al uso agrario y a las actividades compatibles con las finalidades del parque nacional». Si ello afecta al preparque, obvio es que en el parque la vinculación es mucho más intensa, lo que ha de tenerse en cuenta en la interpretación de los preceptos. En parecido sentido puede citarse la norma del artículo 86, 2, de la Ley del Suelo, aplicable al parque de Doñana, a cuyo tenor los terrenos correspondientes *no podrán ser dedicados a utilizaciones que impliquen transformación de su destino...*, y anteriormente se estudiaba la tipicidad que la Ley otorga a las finalidades a que debe destinarse el parque.

De todo lo anterior se desprende que tropieza con el espíritu de la Ley utilizar el parque como soporte físico de determinadas obras absolutamente ajenas a las finalidades que la Ley pretende al acotar una zona como parque nacional; además, si se trata de obras públicas de envergadura, cual ocurre con las carreteras, no se trata ya de obras ajenas al parque, sino contrarias a los objetivos que la Ley quiere alcanzar. Como tantas veces se ha reiterado, la declaración de un parque pretende aislar una determinada porción de territorio «congelándolo» en su estado al tiempo de la declaración. Mal se conlleva esta finalidad si *a posteriori* se admiten obras o actividades que desconozcan tan singularísima situación.

No se trata ya solamente de que las actividades de que se trata puedan perjudicar o perjudiquen las características del parque. La prohibición en este caso sería patente. El problema se plantea en un estado anterior. Al tratarse de actividades ajenas al parque están vetadas por la Ley. Naturalmente, es obvio que cuanto mayor sea la envergadura de la obra (caso de una carretera) el grado de vinculación es más intenso y más rigurosa la prohibición.

Cierto que la limitación es muy grande, pero tal es el sentido de la declaración de un parque nacional. Se trata de una rigurosa excepción al régimen normal de la propiedad porque excepcionales son las circunstancias que dan lugar a ello. Se ha dicho por un especialista que acotar estas zonas supone algo así como

conservarlas en una «campana de cristal» ajena y distinta al territorio que la circunda y sometida a un régimen particularísimo.

La Ley especial es consciente de la enorme limitación que ello supone, sobre todo en relación a aquellas propiedades privadas afectadas por la delimitación del parque. En este sentido, el artículo 4.º, número 5, establece «... serán indemnizables las limitaciones a la propiedad que se establezcan en relación con los usos permitidos en el suelo no urbanizable».

Por lo mismo, la Ley pretende la adquisición por el Estado de todos los terrenos que constituyen el parque «... donde no se haya llegado a acuerdo con los propietarios que garanticen el cumplimiento de las finalidades pretendidas con la declaración del parque nacional de Doñana...» (preámbulo del proyecto de Ley enviado a las Cortes). De ahí la norma del artículo 2.º, 3: «El Gobierno deberá adoptar las medidas y habilitar los medios necesarios para que los terrenos incluidos en el parque nacional de Doñana, cuyos propietarios no suscriban los correspondientes acuerdos respecto a las limitaciones que sean indemnizables, pasen a ser propiedad del Estado». El artículo 4.º, 4, dispone: «El régimen jurídico especial que se establece en la presente Ley para el parque nacional de Doñana lleva aneja la calificación de utilidad pública para todos los terrenos que lo constituyen, a efectos expropiatorios de los bienes o derechos afectados.»

También en relación con el tema de las posibles obras a realizar en los parques, las recomendaciones internacionales son extraordinariamente rigurosas. Así, entre los criterios de UICN figura: «Cuatro... Se prohíben también *la construcción de obras públicas para el transporte*, las comunicaciones, energía y toda ocupación residencial, comercial o industrial...»

Cierto que en el interior del parque es usual encontrar una red de caminos o carreteras. Existen, en primer lugar, los que son necesarios para los servicios del propio parque. Se trata de obras instrumentales al servicio de los objetivos del parque y, naturalmente, no plantean problemas. A ellos se refiere el quinto de los criterios elaborados por la UICN: «... hay actividades a tener en cuenta que son necesarias para el manejo y administración de la zona y para su desarrollo en relación a los objetivos

del parque. Entre las actividades que se consideran aceptables están: a) la construcción y mantenimiento de una red de carreteras; aportar zonas para alojamiento público, jardines, servicios y los medios relacionados con ellos. Estos medios y servicios no deben estar repartidos por todo el parque, sino que deben ocupar una zona restringida. Lo que es más, deberán situarse en zonas que hayan sido zonificadas para este propósito y, preferentemente, fuera del parque...».

Al margen de lo anterior cabe también la posibilidad de que al acotarse una zona y declararse parque nacional existan redes de comunicación preexistentes. A este respecto dice la UICN: «... Se reconoce que dentro de los límites de algunos parques nacionales existen pueblos, ciudades, redes de comunicación y las muchas actividades sociales... Los criterios requieren que estas zonas no ocupen una parte significativa del parque y que no perturben la protección efectiva de las restantes porciones del parque...»

Lo que en definitiva se pretende evitar son las obras públicas de nuevo cuño dentro del principio reconocido de que la creación del parque implica necesariamente una «congelación» de sus características y valores naturales con adscripción exclusiva a las finalidades que pretende la Ley.

## VII

Todo lo anterior pudiera cuestionar, y de hecho así ha sido, la real utilidad de los parques nacionales, habiéndose afirmado que la función científica, contemplativa o turística que desarrollan es muy inferior al rendimiento que del terreno se puede extraer con otros aprovechamientos. Se dice que el sacrificio de todo orden que entraña la creación del parque no se ve compensado por su real utilidad. De tal afirmación se pretende, inmediatamente, extraer consecuencias jurídicas: cualquier interpretación restrictiva de las actividades que puedan desarrollarse en el parque debe mitigarse, máxime cuando se discute sobre obras o actividades en las que el interés público es patente, como son las controvertidas carreteras, tendidos eléctricos, etc.

En apartados precedentes se estudió cómo, a la luz de la estricta legalidad, el interés jurídico que representa el Parque es prevalente, y así lo reconoce el propio legislador al hacer la correspondiente declaración y dotar a una zona del particularísimo *status* que ello implica.

Sin perjuicio de lo anterior, conviene también apuntar ciertas consideraciones de oportunidad que, si en principio debieran quedar al margen de este informe, pueden no resultar ociosas a la vista de las peculiares características concurrentes.

Se ha dicho que si bien son cinco las funciones institucionales de los Parques —conservación, investigación, educación, desarrollo y recreación— quizá lo más importante en estos momentos, pensando en quienes consideran los Parques como freno a las posibilidades de expansión, sea que los Parques y, en general, los espacios naturales han pasado a ser factores de desarrollo por sí mismos, auténticos polos de promoción del nivel de vida de la zona circundante. Un estudio realizado por la Universidad de Carolina del Norte demostraba que en los Estados Unidos los ingresos económicos provocados, directa o indirectamente, por los Parques Nacionales ascendieron en 1974 a la cifra de seis billones de pesetas.

Con independencia de lo anterior, existen otros factores. Al presentarse recientemente en Madrid la estrategia para la conservación de los recursos naturales, se señalaba que en la actualidad las especies vivas están desapareciendo a un ritmo de una diaria; que en el año 2000 será de una cada hora, recordándose la importancia actual de los recursos naturales y la necesidad de conservar los espacios en su estado natural en áreas protegidas. Ello está inmediatamente relacionado con un incremento de las posibilidades de investigación científica, médica, farmacológica, etc. Si a ello se unen el resto de las funciones educacionales o recreativas, resulta incuestionable la utilidad de los espacios naturales y en esta línea muchos países aplican la protección legal o amplias zonas de su territorio con porcentajes del 4 hasta el 10 por 100 de la superficie total.

El ordenamiento jurídico y el intérprete que ha de aplicarlo no pueden ser ajenos a estas consideraciones, máxime cuando, según el artículo 3.º, 1, del Código Civil, «las normas se interpre-

tarán, según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos y la *realidad social* del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al *espíritu y finalidad de aquéllas*».

A la vista de lo anterior, la Dirección General de lo Contencioso del Estado es de opinión, y así tiene el honor de informar a vuestra ilustrísima lo siguiente:

1.º De acuerdo con el ordenamiento español y las recomendaciones internacionales sobre la materia, la creación y declaración de un Parque Nacional supone dotar al mismo de un régimen jurídico especialísimo en orden a conservar sus valores naturales al servicio de las finalidades científicas y sociales que establece la ley. Tal es el principio general y básico con arreglo al que han de interpretarse los problemas que se susciten.

2.º La explotación o aprovechamiento de recursos naturales en el Parque Nacional de Doñana está sujeta a un régimen distinto del previsto con carácter general para los demás Parques Nacionales en la Ley de Espacios Naturales Protegidos. Se respetan los aprovechamientos preexistentes, si bien se ordena la adopción de las medidas tendentes a su eliminación gradual y progresiva. En punto a los aprovechamientos nuevos, la ley es contraria a ellos. También deben considerarse prohibidas las obras o actividades que entrañen un incremento en el aprovechamiento de recursos naturales preexistentes.

Se exceptúan de lo anterior aquellas actividades que se consideren necesarias para mantener el Parque en situación actual.

3.º En relación a otras obras o actividades, el principio general es el de su vinculación a los objetivos del Parque. Tropieza con la finalidad y el espíritu de la ley utilizar el territorio del Parque como soporte físico de obras públicas o privadas ajenas a las finalidades institucionales del propio Parque.

