

Observatorio Medioambiental
2001, número 4, 151-167

ISSN: 1132-1660

Estudio comparativo de la legislación medioambiental de Espacios Naturales

Ana Pilar ESPLUGA GONZÁLEZ DE LA PEÑA*, Juan MARÍN OTERO**
y Diego VIGIL DE QUIÑONES OTERO***

RESUMEN

Hoy en día, se entiende por Espacio Natural aquel espacio que conserva esencialmente sus estructuras y especies primitivas, se haya producido o no la intervención del hombre. Para que un espacio natural sea protegido debe guardar una serie de cualidades y requisitos extraordinarios. La exclusiva protección de espacios aislados es ineficaz si no están incluidos en un contexto más amplio de ordenación de usos del suelo y de los recursos naturales. En el presente artículo se realiza un estudio comparativo de la legislación de ENPs en España, tanto a nivel estatal como en cada una de las Comunidades Autónomas.

PALABRAS CLAVE: Espacio Natural, legislación, protección.

ABSTRACT

Today, is understood for Natural Space the space which conserves his esencial structures and primitve species, whether has been produced men's intervention or non. For have a protection, a natural space must have an extraordinary qualities. If the natural spaces aren't included in a more extensive context of use of the ground and natural resorts, the exclusive protection don't is efficient. In the present article is realized a comparative study of laws of the protection of the natural spaces, as much in spanish State as in his regions.

Aceptado: 15/V/2001.

* E.T.S.I. Montes. Universidad Politécnica de Madrid.

** Facultad de Derecho.

*** E.T.S.I. Montes. U.P.M.

KEY WORDS: Natural space, laws, protection.

RÉSUMÉ

Aujourd'hui, on entend pour Espace Naturel ce qui conserve essentiellement ses structures et espèces primitives, sans ou avec l'intervention humaine. Pour qu'un Espace naturel soit protégé il est nécessaire qu'il y ait des qualités extraordinaires; mais la simple protection des espaces il semble inefficace sans un contexte général de l'aménagement du territoire. Dans cet article on réalise une étude comparée de la législation des Espaces Naturels protégés dans l'Espagne, à niveau national et des autonomies.

MOTS CLÉS: Espace Naturel, législation, protégés.

1. CONCEPTO DE ESPACIO NATURAL PROTEGIDO

Hoy en día, se entiende por Espacio Natural aquel espacio que conserva esencialmente sus estructuras y especies primitivas, se haya producido o no la intervención del hombre.

Para que un espacio natural sea protegido, previamente debe ser protegible, es decir, merecedor de posible protección, lo que significa que debe reunir una serie de requisitos y cualidades extraordinarias. Según GONZÁLEZ-BERNÁLDEZ, 1988, los espacios naturales protegidos no pueden ser ilimitados, las propuestas para ir constituyendo lo que debería llamarse «sistema de espacios naturales protegido» llevan consigo la evaluación comparativa de diferentes espacios candidatos y comprenden las operaciones de identificación, evaluación y constitución de un rango o jerarquía de interés para la protección.

Los criterios seguidos para calificar un Espacio Natural protegido han sido muchos a lo largo del tiempo. En este sentido, RUIZ DE LA TORRE, 1982, considera como características fundamentales de un Espacio Natural las siguientes: 1-singularidad, 2-peligro y fragilidad, 3-insustituibilidad, 4-madurez, 5-una elevada valoración de otro orden como: paisaje y efectos estéticos especiales, ligazón con hechos históricos, inclusión de monumentos, valor afectivo y estimación social, valor científico y de auxilio a la investigación, valor cultural o valor didáctico.

La exclusiva protección de espacios aislados y limitados es, absolutamente ineficaz si no están incluidos en un contexto más amplio de ordenación de usos del suelo y de los recursos naturales. Por ello se pasa al concepto más amplio de espacio protegido, entendiendo como tal aquel en el cual se contempla tanto la conservación estricta de algunos valores como la utilización de algunos recursos (MORILLO FERNÁNDEZ, 1988).

Tal como señala la Estrategia Mundial para la Conservación de la Naturaleza (UICN; PNMA y WWF, 1980), se entiende el término conservación como la gestión de la biosfera de manera que produzca el mayor beneficio sostenido para las generaciones actuales, manteniendo las potencialidades para satisfacer las necesidades y aspiraciones de las generaciones futuras.

En un principio las finalidades de los Espacios Naturales Protegidos se limitaban a ofrecer una protección contra los efectos perjudiciales del desarrollo industrial y urbanístico. Más adelante en el año 1980, F. LÓPEZ RAMÓN (LÓPEZ RAMÓN, 1981) reconducía a tres grupos los fines que siguen los Espacios Naturales Protegidos: fines de tutela o conservación, fines de goce público y fines socioeconómicos.

Estas clasificaciones han sido superadas con el tiempo y hoy cumplen un conjunto de finalidades que se pueden agrupar en cinco categorías (TOLÓN BECERRA, 1998): 1-finalidad de protección y conservación del medio biofísico y cultural, 2-finalidad científica, 3-finalidad educativa, 4-finalidad recreativa, 5-finalidad socioeconómica.

La protección, como se ha visto anteriormente, puede ser matizada según los conceptos de protección estricta o de conservación. En el primero de ellos no se actúa, aunque su integridad se vea amenazada por procesos naturales, mientras que el concepto de conservación conlleva un cuidado o mantenimiento de población, hábitat, ecosistema, etc, de forma activa, es decir mediante la adopción de medidas positivas.

La función científica e investigadora viene dada cuando el espacio recoja muestras de recursos o procesos que posean un alto valor.

La finalidad educativa persigue la colaboración de programas de formación educativa relacionados con la conservación del medio ambiente. Para cumplir la función educativa, el espacio tiene que poseer un singular interés desde los aspectos educativos formales o desde los campos de la educación e interpretación ambiental. Se considera que la educación ambiental debe ser una actividad intrínseca en todos los Espacios Naturales Protegidos ya que por sus valores naturales y culturales, estos espacios son lugares que pueden contribuir de manera fundamental al proceso general de educar ambientalmente a toda la sociedad.

La función recreativa se basa en el derecho de todo ciudadano a disfrutar de un medio ambiente de calidad. La actividad recreativa debe estar supeditada siempre a los principios de conservación del espacio y ha de desarrollarse de una forma compatible y armónica con el espacio.

Los objetivos generales que se han de cumplir a la hora de regular las actividades recreativas son, en líneas generales, las siguientes (FERNÁNDEZ DE TEJADA, 1994):

- Facilitar el uso público del espacio natural basado en los valores naturales y culturales que posee. En este sentido las actividades recreativas

que se realicen han de ser compatibles con la conservación de los valores del espacio. En caso de conflicto ha de prevalecer la conservación sobre la actividad de uso público recreativo.

- Proporcionar un buen conocimiento de los recursos del área, dado que se considera imprescindible, para poder disfrutar de los recursos de un espacio, el tener conocimiento de ellos. La capacidad de satisfacción y disfrute de la visita aumenta considerablemente cuando se entiende y valora el medio en el que nos encontramos.
- Generar actitudes positivas hacia la conservación y protección del medio ambiente: la estancia en un área protegida ha de ser aprovechada para transmitir y dar a conocer al público la gestión que se realiza en aras de disponer de un medio ambiente de calidad.
- Es necesario determinar qué medidas se toman con el fin de evitar la degradación o pérdida de los recursos, ya que la presencia y la calidad de los mismos fueron la causa de la declaración del área como protegida. Con esta vía se involucra a los visitantes en la necesidad de la protección y la conservación de la Naturaleza.
- Contemplación estética del espacio. El valor estético siempre ha sido difícil de expresar dada su subjetividad, aún así el paisaje como recurso natural es un elemento que caracteriza profundamente la valoración que hace un visitante de un espacio natural y por ello ha de ser considerado como una función de gran peso.

En este contexto, merecen especial mención los Centros de Interpretación que realzan la faceta recreativa del Espacio Natural y contribuyen a cubrir la finalidad educativa y en algunos casos protectora bajo una estrategia de filtraje (FERNÁNDEZ TEJADA, 1994).

2. PLANIFICACIÓN LEGAL DE ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS

La planificación legal actual de los Espacios Naturales Protegidos viene marcada por la vigente Ley 4/89 y por las leyes autonómicas para aquellos Espacios cuya competencia recae en las Comunidades Autónomas.

Aparece en esta Ley 4/89, el concepto de Plan Rector de Uso y Gestión, el cual es el documento legal de gestión de los Parques Naturales. Asimismo, la Ley 4/89 introduce un nuevo instrumento de planificación, el Plan de Ordenación de Recursos Naturales. En dicho texto legal se afirma que *la Ley tiene la firme convicción de que sólo una adecuada planificación de los recursos naturales permitirá alcanzar los objetivos conservacionistas deseados.*

Por otra parte la Ley 4/89 establece un esquema de procedimiento en relación con la ordenación y planificación de los espacios protegidos que podría resumirse en las siguientes fases:

1. Iniciativa de interés en la declaración de parque o reserva natural y elaboración del Plan de Ordenación de Recursos Naturales (PORN). Suspensión selectiva de licencias.
2. Período de información administrativo y público.
3. Aprobación del PORN
4. Declaración de espacio protegido:
 - Determinación del ámbito del espacio protegido.
 - Determinación de la zona periférica de protección (optativo).
5. Elaboración del PRUG (Plan rector de Uso y Gestión).
6. Aprobación del PRUG.
7. Programa de actuaciones socioeconómicas para el Área de Influencia Socioeconómica (optativo).

De esta forma, la Ley 4/89 establece un nuevo marco jurídico que debe ser tenido en cuenta al emprender la ordenación de tales espacios. A raíz del traspaso de competencias, cada Comunidad Autónoma ha desarrollado su propio sistema de planificación de Espacios Naturales Protegidos de forma que las leyes autonómicas han creado una gama diversa de planes y programas más específicos.

3. ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACIÓN MEDIOAMBIENTAL ESPAÑOLA DE ESPACIOS NATURALES. LEGISLACIÓN ESTATAL Y LEGISLACIÓN AUTONÓMICA

En éste apartado se va a pasar revista a la legislación vigente más representativa que afecta a la gestión de los Espacios Naturales Protegidos tanto a nivel estatal como la existente en diferentes Comunidades Autónomas, señalando asimismo sus puntos fuertes y débiles. Se hará una mención especial a las referencias que puedan existir sobre las Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA).

3.1. LEGISLACIÓN ESTATAL

Legislación vigente más representativa:

- Ley 4/1989, de 27 de Marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres.
- Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, por el que se establecen medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales de la fauna y flora silvestres.

La Ley 4/1989 crea un régimen jurídico protector de los recursos naturales, sin menoscabo de su necesaria explotación en aras de un desarrollo económico y social ordenado. Este régimen se aplicará en mayor nivel de intensidad sobre aquéllas áreas definidas como espacios naturales protegidos. La Ley, no obstante, prevé los suficientes instrumentos que permitan la aplicación del estatuto protector de los recursos naturales, con intensidad variable, sobre más amplias zonas; sin incurrir, empero, en la pretensión de su aplicación indiscriminada sobre todo el territorio nacional.

El título II alude al planeamiento de los recursos naturales y crea, como instrumento novedoso en nuestro ordenamiento jurídico, los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y las Directrices para la Ordenación de los Recursos Naturales. La Ley parte de la firme convicción de que sólo una adecuada planificación de los recursos naturales permitirá alcanzar los objetivos conservacionistas deseados. Las disposiciones contenidas en estos Planes constituirán un límite para cualesquiera otros instrumentos de ordenación territorial o física, prevaleciendo sobre los ya existentes, condición indispensable si se pretende atajar el grave deterioro que sobre la naturaleza ha producido la acción del hombre.

Mediante el Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, se traspone a nuestro ordenamiento jurídico interno la parte de la Directiva 92/43/CEE (Directiva de Hábitats) que no estaba recogida en la Ley 4/89. En el se establece la consideración de zonas de especial conservación (ZECs) como aquéllas que alberguen tipos de hábitats naturales que figuren en el anexo I y de hábitats de especies que figuren en el anexo II del presente Real Decreto, que entren a formar parte de la red ecológica europea denominada «Natura 2000».

Las Comunidades Autónomas elaborarán una lista de lugares de interés comunitario (LICs), que puedan ser declarados zonas de especial conservación (ZECs) que remitirán al Estado Español y este a su vez a la Comisión Europea. Cuando la Comisión Europea seleccione y apruebe la lista de lugares de importancia comunitaria, basándose en la propuesta, serán declarados

por la Comunidad Autónoma correspondiente como zonas especiales de conservación lo antes posible y en un plazo máximo de seis años.

Planes y Programas

- Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN). Sus objetivos son:
 - a) Mostrar el estado de conservación de los recursos y ecosistemas.
 - b) Determinar las limitaciones que el Estado de conservación exija.
 - c) Señalar los regímenes de protección que procedan.
 - d) Promover la aplicación de medidas de conservación, restauración y mejora de los recursos naturales que lo precisen
 - e) Formular los criterios orientadores de las políticas sectoriales y ordenadores de las actividades económicas y sociales, públicas y privadas, para que sean compatibles con las exigencias señaladas

El contenido mínimo del PORN, definido en la ley consiste en:

- a) Delimitación del ámbito territorial objeto de ordenación y descripción e interpretación de sus características físicas y biológicas.
- b) Definición del estado de conservación de los recursos naturales, los ecosistemas y los paisajes que integran el ámbito territorial en cuestión, formulando un diagnóstico del mismo y una previsión de su evolución futura.
- c) Determinación de las limitaciones generales y específicas que respecto de los usos y actividades hayan de establecerse en función de la conservación de los espacios y especies a proteger, con especificación de las diferentes zonas en su caso.
- d) Aplicación en su caso de alguno de los regímenes de protección establecidos en los títulos III y IV.
- e) Concreción de aquellas actividades, obras o instalaciones públicas o privadas a las que deba aplicárseles el régimen de evaluación previsto en el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental
- f) Establecimiento de criterios de referencia orientadores en la formulación y ejecución de las diversas políticas sectoriales que inciden en el ámbito territorial.

Los PORN serán obligatorios y ejecutivos en las materias reguladas por la presente Ley, constituyendo sus disposiciones un límite para cualesquiera otros instrumentos de ordenación territorial y física, cuyas determinaciones no podrán alterar o modificar dichas disposiciones. Los instrumentos de ordenación territorial o física existentes que resulten contradictorios con los PORN deberán adaptarse a éstos. Entre tanto dicha adaptación no tenga lugar, las determinaciones de los PORN se aplicarán, en todo caso, prevaleciendo sobre los instrumentos de ordenación territorial o física existentes.

Asimismo, los citados Planes tendrán carácter indicativo respecto de cualesquiera otras actuaciones, planes o programas sectoriales y sus determinaciones se aplicarán subsidiariamente, sin perjuicio de lo establecido en el apartado anterior.

El procedimiento de elaboración de los Planes incluirá necesariamente trámites de audiencia a los interesados, información pública y consulta de los intereses sociales e institucionales afectados y de las asociaciones que persigan el logro de los principios del artículo 2 de la presente Ley.

- Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG). Se elaborará por los órganos gestores de los Parques y su aprobación corresponderá al Gobierno de la Nación o a los órganos competentes de las Comunidades Autónomas. Estos Planes fijarán las normas generales de uso y gestión de los parques y serán revisados periódicamente. Los Planes Rectores prevalecerán sobre el planeamiento urbanístico.

Figuras de protección de los espacios naturales

En función de los bienes y valores a proteger, los espacios naturales protegidos se clasificarán en algunas de las siguientes categorías: Parques, Reservas Naturales, Monumentos Naturales y Paisajes Protegidos:

- a) *Parques*: son áreas naturales, poco transformados por la explotación u ocupación humana que, en razón a la belleza de sus paisajes, la representatividad de sus ecosistemas o la singularidad de su flora, de su fauna o de sus formaciones geomorfológicas, poseen unos valores ecológicos, estéticos, educativos y científicos cuya conservación merece una atención preferente.
- b) *Reservas Naturales*: son espacios naturales creados con la finalidad de proteger ecosistemas, comunidades o elementos biológicos que por su rareza, importancia o singularidad merecen una valoración especial.

- c) *Monumentos Naturales*: espacios constituidos básicamente por formaciones de notoria singularidad, rareza o belleza, que merecen una especial protección
- d) *Paisajes Protegidos*: aquellos lugares concretos del medio natural que, por sus valores estéticos y culturales, sean merecedores de una protección especial.

Puntos fuertes

Desde el punto de vista de los Espacios Naturales Protegidos, que es lo que nos ocupa, los aspectos más sobresalientes de la Ley 4/89 son los siguientes:

- a) Establece la obligatoriedad de elaborar Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN)
- b) Instituye la redacción de los Planes Rectores de Uso y Gestión (PRUG).
- c) Determina la prevalencia de la planificación de los espacios naturales protegidos sobre la planificación urbanística.
- d) Impulsa la cooperación y coordinación entre Estado y CCAA.
- e) Crea la red de Parques Nacionales determinando los ecosistemas nacionales que, como mínimo, deberán estar representados en la red.
- f) Establece una nueva tipología de ENP.

Puntos débiles

La participación de Municipios y ciudadanos no está muy desarrollada.

3.2. LEGISLACIÓN AUTONÓMICA

La legislación autonómica es un complejo y abigarrado conjunto de leyes. Cada comunidad ha legislado en función de sus necesidades, las cuales son distintas en cada caso. Algunas autonomías no han creado su propia ley, siendo, por tanto, la legislación estatal la vigente en esos lugares.

A fin de evitar que la exposición sea excesivamente extensa, mostramos, a continuación, un cuadro resumen mostrando la legislación de cada una de las Comunidades Autónomas, mostrando los puntos fuertes y débiles de cada una de ellas.

<i>Comunidad</i>	<i>Legislación</i>	<i>Planes y programas</i>	<i>Figuras de protección</i>	<i>Puntos fuertes</i>	<i>Puntos débiles</i>
Andalucía	Ley 2/89, 18-Julio	<ul style="list-style-type: none"> • PORN. • PRUG. • Plan de Desarrollo Integral. • Programas de fomento. 	<ul style="list-style-type: none"> • Parque Natural. • Reservas Naturales. • Parajes Natural. • Parques Naturales. • Reserva Natural Concertada. 	<ul style="list-style-type: none"> • Adapta las áreas protegidas a las figuras de la Red Natura 2000. • Hay armonía con el desarrollo socioeconómico de las zonas afectadas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se hace mucho hincapié en la figura de Parque Natural. • No hay mención a las ZEPAs.
Aragón	Ley 6/1998 Decreto 129/199 Decreto 15/1996 Decreto 223/1998	<ul style="list-style-type: none"> • PORN. • PRUG. • Plan de conservación de las Reservas. • Plan de protección de las reservas naturales. • Planes de protección para los Paisajes Protejidos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Parques Nacionales. • Parques Naturales. • Reservas Naturales. • Monumentos Naturales. • Paisajes Protejidos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mantiene la población asentada. • Instrumentos de gestión de ENP bien definidos. • Previsiones suficientes para desarrollar la ley. 	<ul style="list-style-type: none"> • No hace mención a las ZEPAs.
Asturias	Ley 5/1991, 5 de Abril Decreto 32/1990 Decreto 38/1994	<ul style="list-style-type: none"> • PRUG. 	<ul style="list-style-type: none"> • Parque Natural. • Reserva Natural. • Reserva Natural Parcial. • Monumentos Naturales. • Paisajes Protejidos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Alegaciones. • Cuentan efectos socioeconómicos. • Opinión de poblaciones. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sólo usa el PRUG. • No hace referencia las ZEPAs.
Baleares	Ley 1/1991 Ley 1/1984	<ul style="list-style-type: none"> • PORN. 	<ul style="list-style-type: none"> • Areas de Especial Interés. • Areas Rurales de Interés paisajístico. • Areas de asentamiento de especial interés. 	<ul style="list-style-type: none"> • Hay figuras complementarias. • Areas de asentamiento de especial interés. 	<ul style="list-style-type: none"> • Poca participación ciudadana y de los municipios.

Comunidad	Legislación	Planes y programas	Figuras de protección	Puntos fuertes	Puntos débiles
Canarias	Ley 3/1985, 29-Jul Ley 12/1987, 19-J Ley 7/1991, 30-A Ley 12/1994, 19-D	<ul style="list-style-type: none"> • PORN. • PRUG. • Planes directores. • Normas de conservación. • Plames especiales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Parques. • Reservas Naturales. • Monumentos Naturales. • Sitios de Interés Científico. • Areas de Sensibilidad Ecológica. 	<ul style="list-style-type: none"> • Pretende compatibilizar el desarrollo con la conservación. 	<ul style="list-style-type: none"> • No menciona ZEPAs, LICs... • No hay medidas de seguimiento de los planes desarrollo.
Cantabria	LEGISLACIÓN BÁSICA ESTATAL				
Castilla-La Mancha	LEGISLACIÓN BÁSICA ESTATAL				
Castilla y León	Ley 8/1991, 10-M Decreto 194/1994 Decreto 94/1998	<ul style="list-style-type: none"> • PORN. • PRUG. • Planes de conservación de las reservas. • Normas de protección de los paisajes naturales y protegidos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Parques. • Reservas Naturales. • Monumentos Naturales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Incluye la participación local en la tramitación de la planificación de ENPs. • Hay una adecuada clasificación de ENPs. • Figuras de protección bien definidas. 	<ul style="list-style-type: none"> • No menciona ZEPAs. • No especifica participación local.
Cataluña	Ley 12/85 Decreto 2000/92 Decreto 328/92 Decreto 11/94 Decreto 84/97	<ul style="list-style-type: none"> • Plan de Espacios de Interés Natural (PEIN). 	<ul style="list-style-type: none"> • Parques Nacionales. • Parques Nacionales de Interés Nacional. • Reservas Naturales. • Parques Naturales. 	<ul style="list-style-type: none"> • El PEIN, que permite definir los planes de uso y gestión. 	<ul style="list-style-type: none"> • No menciona las ZEPAs ni las figuras de protección de la Red Natura 2000. • Sólo presta ayuda de tipo técnico y económico a los municipios afectados.

<i>Comunidad</i>	<i>Legislación</i>	<i>Planes y programas</i>	<i>Figuras de protección</i>	<i>Puntos fuertes</i>	<i>Puntos débiles</i>
Comunidad Valenciana	Ley 11/1994 Decreto 265/94 Orden 20-10-85 Orden 17-3-87	<ul style="list-style-type: none"> • PORN. • PRUG. • Planes especiales. • Normas de protección. 	<ul style="list-style-type: none"> • Parques Naturales. • Parajes Naturales. • Parajes N. Municipales. • Reservas Naturales. • Monumentos Naturales. • Sitios de Interés. • Parajes Protegidos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Participación social. • Contempla zonas húmedas. 	<ul style="list-style-type: none"> • No menciona niveles de protección. • Los municipios participan, pero no pueden declarar ENPs. • No menciona las ZEPAs, ZECs, ni las figuras de la Red Natura 2000.
Extremadura	Ley 8/98 Decreto 45/91 Decreto 56/96 y 57/96 Decreto 58/96 Decreto 71/96	<ul style="list-style-type: none"> • PORN. • PRUG. • Planes de Gestión de Conservación y Ocio. • Normas de conservación. • Planes especiales. • Planes de recuperación... 	<ul style="list-style-type: none"> • Parques Naturales. • Monumentos Naturales. • Paisajes Protegidos. • Zonas Especial Conservación. • Corredores Ecológicos. • Parques Periurbanos. • Lugares de Interés Científico. • Árboles singulares. • Corredores Ecoloculturales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Participación social. • ZEPAs y Red Natura 2000. 	<ul style="list-style-type: none"> • Considera Red Natura, pero las ZEPAs no son mencionadas de forma específica.
Galicia	Ley 4/1989 Decreto 82/1989	<ul style="list-style-type: none"> • PORN. • PRUG. 	<ul style="list-style-type: none"> • Parques Naturales. • Reservas Naturales. • Monumentos Naturales. • Paisajes Protegidos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Cualquier órgano puede tramitar. • ZEPAs. • Participación social. 	<ul style="list-style-type: none"> • La participación social no incluye gestión ni control.
La Rioja	Ley 4/89		LEGISLACIÓN BÁSICA VIGENTE		

Comunidad	Legislación	Planes y programas	Figuras de protección	Puntos fuertes	Puntos débiles
Madrid	Ley 2/91 Decreto 18/92 R. D. 97/95 Ley 7/1990	<ul style="list-style-type: none"> • PORN. • PRUG. 	<ul style="list-style-type: none"> • Idem legislación básica nacional. 	<ul style="list-style-type: none"> • Referencia a Red Natura 2000 en R. D. 95/97. • Se pueden crear zonas de influencia socioeconómica. 	<ul style="list-style-type: none"> • No está muy desarrollada la participación ciudadana.
Murcia	Ley 4/1989 R. D. 97/95 Ley 7/1995	<ul style="list-style-type: none"> • PORN. • PRUG. • Planes de recuperación, conservación y manejo. 	LEGISLACIÓN BÁSICA ESTATAL		
Navarra	Decreto Foral 138/1991 Ley Foral 2/1993 Decreto Foral 86/95 Ley Foral 9/96 Decreto Foral 307/97 Decreto Foral 947/97	<ul style="list-style-type: none"> • PORN. • PRUG. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reservas Integrales. • Reservas Naturales. • Enclaves Naturales. • Areas N. Recreativas. • Monumentos Naturales. • Paisajes Protegidos. • Parques Naturales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Administran los municipios. • Planes bien desarrollados. • Propone sus figuras a las directivas comunitarias. 	<ul style="list-style-type: none"> • Las ZEPAs, solo en las directivas comunitarias. • No mención al procedimiento de alegaciones.
País Vasco	Ley 16/1994 Decreto 42/96 Decreto 167/96	<ul style="list-style-type: none"> • PORN. • PRUG. • Pl. Gestión de especies amenazadas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Parque Natural. • Biotipo protegido. • Árboles singulares. 	<ul style="list-style-type: none"> • PRUG sometido a la participación social. • Considera el desarrollo socio-económico. 	<ul style="list-style-type: none"> • No menciona las ZEPAs ni las figuras de la Red Natura 2000 de la CEE.

4. EVOLUCIÓN DE LAS FIGURAS DE PROTECCIÓN EN ESPAÑA

Cada país, de acuerdo con sus condiciones de desarrollo y la sensibilidad de su población hacia la conservación de sus valores naturales, ha ido adoptando medidas propias encaminadas a garantizar la protección y persistencia de su patrimonio natural. Aunque cada uno resulta ser un caso concreto y diferente, en todos se puede apreciar un esquema similar en cuanto a la adopción de medidas de conservación en forma de declaración de espacios naturales protegidos. Así, se observa generalmente como primera medida la declaración de Parques Nacionales, que constituyen la red primaria de espacios naturales protegidos, y que están constituidos por aquellos ecosistemas cuyo valor natural es de especial relevancia.

Posteriormente, y dado que la red de Parques Nacionales es insuficiente a efectos de representatividad de los espacios naturales que son merecedores de protección, se observa la adopción de una red secundaria de espacios naturales protegidos, con diferentes denominaciones y grados de protección, que varían sustancialmente de un país a otro. De esta manera se incrementa la superficie protegida, y se consigue cubrir una mayor diversidad en cuanto a la representación de los valores naturales singulares de cada país.

Una tercera etapa, en la que nos encontramos inmersos actualmente, es la adopción de medidas globalizadas, en forma de directivas, caso de la Comunidad Económica Europea, Convenios Internacionales o la Cumbre de Río de Janeiro, de 1992, que pretendía establecer unas líneas de actuación globales con vistas a la protección del medio ambiente a escala mundial.

Si bien el desarrollo de medidas de protección ambiental a escala global se encuentra en sus fases iniciales, por resultar una etapa muy reciente en la evolución de la protección del medio, la evolución experimentada por las medidas de carácter más local lleva teniendo lugar desde hace más de un siglo. El primer parque nacional del mundo fue el de Yellowstone, en EE.UU., produciéndose a partir de entonces una reacción en cadena en cuanto a la declaración de espacios naturales protegidos. Al igual que en el caso americano, en España se declara la primera Ley de Parques Nacionales en 1916, recogiendo en ella lo que ha llegado a conocerse como «espíritu de Yellowstone», o el objetivo de proteger extensas zonas naturales y no sólo las zonas periurbanas. El 22 de julio de 1918 se crea mediante ley el Parque Nacional de la Montaña de Covadonga, y en el mes de agosto de ese mismo año se declara mediante Real Decreto el Valle de Ordesa como Parque Nacional. Posteriormente, el reglamento de 1917 instituyó la figura de Sitios Nacionales, además de establecer las primeras disposiciones organizativas para cumplir la Ley. En el año 1927 se crean las figuras de Sitio de Interés Natural y Monumento Natural de Interés Nacional, con lo que se llega a una situación que contempla un mayor

rango de figuras de protección pero que no carece de ciertos elementos de confusión. Los primeros Decretos sobre organización y gestión de espacios naturales protegidos se promulgan en nuestro país en 1931 y 1934. A partir de este momento se crea una etapa en la que reina cierta confusión, puesto que produce una pérdida de autonomía y se disuelven prácticamente las competencias que tenían los órganos gestores de los espacios naturales protegidos.

Esta situación cambia con la Ley de Montes de 8 de junio de 1957, que deroga la anterior Ley de Montes de 1863 y la de Parques Nacionales de 1916, puesto que su primer capítulo dedica algunos de sus artículos a los Parques Nacionales. Posteriormente y como aplicación de esta Ley, mediante el Reglamento de Montes de 1962, se desarrollan diversos aspectos de los espacios naturales protegidos y se crean las figuras de Reserva y Espacios de Interés Nacional. Entre los años 1968 y 1971 se producen la reubicación administrativa de los espacios naturales protegidos en el organigrama de la Administración Forestal; la creación del ICONA, que asume las competencias sobre espacios naturales; y la Reforma del Reglamento de Montes.

La primera Ley de Espacios Protegidos es del año 1975, y a través de su reglamento (1977) se crea la nueva figura de protección de Parque Natural. Posteriormente se produce en nuestro país la transferencia de competencias en materia de conservación medioambiental a muchas Comunidades Autónomas, con la consiguiente creación de nuevas figuras de protección, sobre todo a partir del año 1987. Los últimos pasos en la evolución de las figuras de protección de los espacios naturales son la aprobación de la primera Ley básica de Conservación de Espacios Naturales Protegidos (Ley 4/89, todavía vigente), así como la planificación legal de los espacios naturales protegidos, la creación de la Red de Parques Nacionales, y la transposición de las Directivas Comunitarias al ordenamiento jurídico español.

La directiva comunitaria Hábitats (92/43/CEE), relativa a la conservación de hábitats naturales y de la flora y fauna silvestre, traspuesta a nuestro ordenamiento jurídico por el Real Decreto 1997/1995, establece que cada Estado miembro contribuirá a la constitución de una red ecológica europea de Zonas Especiales de Conservación (ZECs), que se integrarán en la futura Red Natura 2000, en función de la representación que tengan en su territorio los tipos de hábitats naturales y los hábitats de las especies relacionadas en los Anexos I y II de la mencionada Directiva. Esta Directiva tiene como objetivo «contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la flora y fauna silvestres».

El propósito de esta Red es capacitar a la Comunidad Europea y a los Estados miembros, a través de criterios homogéneos, para el mantenimiento o restauración de un estado de conservación favorable para los hábitats y las especies. Tal como indica la Directiva hábitats los lugares seleccionados para su

inclusión en la Red Natura 2000 deben cumplir al menos uno de los siguientes requisitos:

- a) Albergar tipos de hábitats de las especies del Anexo I.
- b) Albergar hábitats de las especies del Anexo II.
- c) Garantizar el mantenimiento o restablecimiento (buen estado de conservación o posibilidades de restauración) de los hábitats y de las especies incluidas.
- d) Incluir Zonas de Especial Protección para las Aves (Directiva 79/409/CEE).
- e) Fomentar los elementos lineales.

Cada Estado debe argumentar sus propuestas de contribución a los Lugares de Importancia Comunitaria (LICs), de acuerdo con el grado de representatividad de cada tipo de hábitat natural en el lugar propuesto, la superficie del lugar ocupada por dicho hábitat en relación con la superficie total que abarca en el territorio nacional (superficie relativa) y el estado de conservación del hábitat y sus posibilidades de restauración.

Cada Comunidad Autónoma ha elaborado, con el apoyo científico y técnico correspondiente, una lista inicial de Lugares de Importancia Comunitaria (LICs) para remitir a la Comisión Europea, a través de la Dirección. Sobre este particular, el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid acordó, el 15 de enero de 1998, aprobar la propuesta de la lista inicial de Lugares de Importancia Comunitaria, elaborada al respecto por la Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Regional. Posteriormente, la Comisión Europea deberá determinar, según los criterios de la Directiva y de acuerdo con los Estados miembros, la lista definitiva, que deberá remitir a los mismos para su aprobación final (Comunidades Autónomas en España), los cuales designarán estos lugares como ZECs (Zonas de Especial Conservación).

5. BIBLIOGRAFÍA

- FERNÁNDEZ TEJADA, A. «La definición de Espacios Naturales». *Revista Estratos*, n.º 34. Madrid.
- GONZÁLEZ BERNÁLDEZ, F. (1998): *Relación entre espacios naturales protegidos y protegibles. Los términos de una polémica. Supervivencia de los Espacios Naturales. Survie de Espaces Naturels*. Casa de Velázquez. MAPA. Madrid. p. 47.
- LÓPEZ RAMÓN, F. (19991): *Régimen Jurídico de los Parques Nacionales. Los Parques nacionales: aspectos jurídicos y administrativos*. Machado carrillo, A. (Ed.). ICONA. MAPA. Madrid.

MORILLO FERNÁNDEZ, C. y LECONTE, J. (1988): *Supervivencia de los Espacios Naturales. Survie de Espaces Naturels*. Casa de Velázquez. MAPA. Madrid.

RUZ DE LA TORRE (1982): *Criterios de prioridad para la selección de Espacios Naturales protegidos*. Planificación y gestión de Espacios Naturales Protegidos. Fundación Conde del Valle del Salazar. Madrid.

TOLÓN BECERRA, A. (1999): *Diseño de un modelo de planificación del desarrollo socioeconómico en los Espacios Naturales Protegidos. Aplicación al Parque Natural de «Sierra María-Los Vélez» (Almería)*. E.T.S.I. Agrónomos. Madrid.