

Comunicación Técnica

El Régimen Jurídico De Las Juntas Rectoras De Los Parques Naturales

Autor principal: Pedro Baena Pinedo

Institución: Servicio de Régimen Jurídico y Normativa
Comunidad de Madrid
Teléfono: 915804618
E-mail: pedro.baena@madrid.org

Otros autores:

I. LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS Y SU GESTIÓN; EN ESPECIAL, LOS PARQUES NATURALES

Determinados lugares del territorio español están sometidos a un régimen especial debido a sus peculiaridades. La legislación española ha conocido tradicionalmente este mecanismo, siendo la legislación de montes la más significativa, seguida de cerca por la legislación en materia de aguas y costas. Todas ellas gozan de una tradición importante en derecho español. A estas ha venido a sumarse la legislación en materia de espacios naturales protegidos.

Estos espacios son lugares que, por sus características geográficas, se consideran dignos de una protección superior a lo normal y son dotados por el ordenamiento jurídico de un régimen especial, que fundamentalmente se traduce en limitaciones a los propietarios de los terrenos (pudiendo llegar incluso a la expropiación forzosa) y, en determinados casos, en la aplicación de una técnica planificatoria que se utiliza tanto para el diagnóstico de la situación en que se encuentran, como para la regulación de los usos que pueden darse en los mismos, y las actividades que la Administración va a llevar a cabo en ese lugar.

La legislación básica distingue varios tipos de espacios, según su relevancia, siendo los más importantes los denominados Parques Naturales. La cuestión de la denominación no deja de ser una formalidad: tan solo se trata de establecer una distinción entre los lugares en los que se existan hábitats con mayor valor y aquellos otros que no los posean.

De entre los espacios naturales contemplados en la legislación española, son los Parques Naturales aquellos que ofrecen más interés, por ser las figuras más ambiciosas y las que poseen un mecanismo de protección más complejo.

La regulación jurídica de los espacios naturales protegidos abarca, al menos, tres grandes cuestiones: la declaración del lugar como espacio protegido, la planificación de este espacio y la gestión del mismo. Los tres temas (declaración, planificación y gestión) se encuentran relacionados, ya que, en el caso de los Parques Naturales, es una operación previa a la declaración la elaboración y aprobación de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la zona, en el que se hace un diagnóstico de la situación y se propone la declaración del lugar como Parque. Con posterioridad a la declaración, y en una relación de jerarquía con el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, es necesaria la elaboración y aprobación de un Plan Rector de Uso y Gestión, que fija las normas generales de uso y gestión del Parque. Este Plan se desarrolla a través de Planes anuales, y es el documento que sirve de base para la gestión diaria del Parque.

La gestión de los Parques Naturales refleja los resultados de la planificación, y la multiplicidad de intereses encontrados que es necesario ponderar en el día a día: los intereses públicos que han llevado a la correspondiente Administración a la declaración de ese lugar como parque, los intereses de las entidades locales afectadas, propietarios privados, investigadores, asociaciones ecologistas....todo un espectro de opiniones que es necesario articular de forma coherente, y tener en cuenta a la hora de llevar a cabo las labores cotidianas de gestión y administración del Parque, que recaen básicamente sobre el Director - Conservador del mismo.

Este trabajo pretende analizar, desde un punto de vista crítico, uno de los aspectos de la gestión de los Parques Naturales como es el régimen jurídico de las Juntas Rectoras. La importancia de este análisis se debe a que éstas se configuran como órganos de colaboración en la gestión de los Parques Naturales, y de participación de la sociedad en la gestión pública, posibilidad ésta, la de participar, que no existe en buena parte de la actividad administrativa de la forma tan concreta como se da en este campo.

II. LA REGULACIÓN ESTATAL Y AUTONÓMICA: PATRONATOS Y JUNTAS RECTORAS

La pieza maestra del sistema de gestión de los lugares calificados como Parques Naturales o Regionales por las Comunidades Autónomas es el sistema tradicional utilizado en la Red de Parques Nacionales del Estado. Este sistema tiene su origen en la declaración del primero de los parques españoles, el de la montaña de Covadonga, en fecha tan lejana como 1916. Este Parque, y otros que se crearon con posterioridad, se regularon por la Ley de Parques Nacionales de 1916, cuyo contenido pasó posteriormente a la Ley de Montes de 1957, que la derogó expresamente, para ser más tarde regulado el tema en la Ley de Espacios Naturales Protegidos de 1975. Hasta entonces, la gestión de los Parques había permanecido completamente en manos de la Administración, sin que los representantes de los distintos intereses afectados por el mismo pudieran tener oportunidad de intervenir. No será hasta 1978, fecha en la que se aprueba la Ley de reclasificación del Parque Nacional de Doñana (reclasificación obligada por la Ley de Espacios Naturales Protegidos de 1975) cuando se crea la figura del Patronato. Este aparece como medio de participación en la gestión del Parque, fundamentalmente de las asociaciones conservacionistas, debido a las fuertes críticas que estaba cosechando por aquel entonces la gestión realizada por el Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza y el propio Ministerio de Agricultura por añadidura.

Es significativo realizar un análisis de la composición del Patronato del Parque Nacional de Doñana, puesto que la legislación posterior ha tenido éste como punto de partida.

La composición de este órgano da una idea del esquema oficial: en él prima, con mucho, la representación de la Administración General del Estado (representantes de varios Ministerios, el actual Director-Conservador del Parque y los anteriores Directores- Conservadores, un representante del Instituto Geológico y Minero de España, un representante de la Comisaría de Aguas del Guadalquivir, otro de la Estación Biológica de Doñana, otro de la Guardería del Parque y otro de libre designación por el Ministerio de Agricultura) frente a la de otras entidades interesadas, de una u otra manera, en la gestión del Parque (así, la Junta de Andalucía tenía únicamente un representante; lo mismo sucedió en el caso de las Diputaciones Provinciales de Sevilla y Huelva, claramente afectadas en sus intereses como organizaciones territoriales). Los Ayuntamientos afectados también se veían representados.

Además de las Administraciones territoriales, estaban presentes en el Patronato las Cámaras Agrarias Provinciales de Sevilla y Huelva, y un representante de las Universidades de Andalucía.

Del lado ajeno a la Administración, tenían representación en el Patronato un representante de los propietarios de los terrenos del Parque, otro de las Asociaciones conservacionistas que fueran propietarias de terrenos en el mismo, y dos de las Asociaciones ecologistas.

Es clara la descompensación en la composición del Patronato entre la posición institucional y la de los intereses privados.

La propia Ley del Parque preveía la existencia de una Comisión Permanente, compuesta, a su vez, por representantes de las Administraciones territoriales afectadas (el Estado, con tres representantes de los Ministerios, la Junta de Andalucía y los Ayuntamientos de Sevilla y Huelva (obsérvese que la Diputación ha desaparecido), el Director-Conservador del Parque y el Director de la Estación Biológica y un representante de las Asociaciones conservacionistas. En este foro, los propietarios de los terrenos no tienen voz. Es patente en este caso el total desequilibrio entre los intereses de las diversas Administraciones y la sociedad civil.

Este modelo se mantuvo en las distintas reclasificaciones de los Parques Nacionales que se fueron realizando, con una serie de modificaciones que en algún caso no carecieron de importancia (así, por ejemplo, en ninguno de los cuatro Parques Nacionales ubicados en Canarias, todos los cuales se reclasificaron en el año 1981, estaban representados en la composición de la Comisión Permanente las Asociaciones Ecologistas).

Esta situación, sin embargo, se fue modulando con el tiempo, y tuvo como grandes hitos la aprobación de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de la Flora y Fauna Silvestres, que reguló con carácter general la figura de los Patronatos, y todo el periplo jurídico que esta Ley ha sufrido con posterioridad, fundamentalmente debido a la Sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995 de 26 de junio, y, a los efectos que nos ocupan, el Real Decreto 1760/1998, de 31 de julio, por el que se determina la composición y funcionamiento del Consejo de la Red de Parques Nacionales, de las Comisiones Mixtas de Gestión de dichos Parques y de sus Patronatos. La sentencia 102/1995 se dictó como consecuencia de sendos recursos de inconstitucionalidad presentados por el Gobierno Vasco, la Junta de Andalucía, el Gobierno de Canarias, la Generalidad de Cataluña, la Junta de Galicia y el Parlamento de Cataluña contra la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres; y de sendos conflictos positivos de competencia presentados por la Comunidad Autónoma de Castilla y León, el Gobierno Vasco, el Consejo de Gobierno de la Diputación General de Aragón, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y el Consejo de Gobierno de las Islas Baleares., por considerar que varios artículos de la Ley atentaban contra las competencias en materia de medio ambiente que la Constitución atribuye a las Comunidades Autónomas. La sentencia declaró inconstitucionales varios artículos, y fruto de la misma fue la reforma efectuada en la Ley 4/1989 por la Ley 41/1997, de 5 de noviembre.

A su vez, esta Ley también fue recurrida ante el Tribunal Constitucional, precisamente por el mismo motivo, resolviéndose en este caso la cuestión mediante la Sentencia del Tribunal Constitucional 194/2004, de 10 de noviembre que atribuyó la gestión de los Parques Nacionales a las Comunidades Autónomas en cuyos territorios se encuentren ubicados. Sin embargo, esta Sentencia, que vino a declarar la inconstitucionalidad de las Comisiones Mixtas de Gestión, por considerar que las

competencias de gestión de los Parques Nacionales eran exclusivas de las Comunidades Autónomas, en virtud de lo dispuesto en el artículo 148.1.9 de la Constitución, dejó vigente el régimen de los Patronatos. La razón fundamental para ello es que no son órganos de gestión, sino únicamente colaboradores en la gestión. Ello implica, de acuerdo con la sentencia, que no tienen potestades decisorias, y por lo tanto su existencia no vulnera las competencias de gestión del medio ambiente que por mandato constitucional corresponden a las Comunidades Autónomas. De acuerdo con lo anterior, hemos de considerar que el Real Decreto 1760/1998 continúa en vigor en este punto.

El Real Decreto citado establece, con carácter general, la composición de los Patronatos, y específicamente la composición de los Patronatos de cada Parque Nacional existente en aquel momento.

De acuerdo con el mismo, la composición de los Patronatos sigue teniendo dos grandes bloques: por un lado, la representación de las Administraciones territoriales (Administración General del Estado, Comunidad Autónoma, Cabildo, Consell o Diputación y Ayuntamientos), y, por otro, la parte que podríamos denominar variable en cuanto a su composición. Aquí se encuentran las Universidades, el Consejo Superior de Investigaciones Científicas, los propietarios privados de terrenos, las asociaciones ecologistas, las organizaciones relacionadas con el Parque Nacional, el Director- Conservador y la Guardería del Parque. Se prevé también la asistencia a las reuniones del Patronato de un representante del Servicio de Protección de la Naturaleza de la Guardia Civil (SEPRONA), con voz pero sin voto.

En cuanto a las Administraciones territoriales, es necesario apuntar dos notas: la paridad de representación del Estado y las Comunidades Autónomas (una cuestión discutible desde el momento en que la gestión corresponde íntegramente a éstas últimas, aunque es uno de los argumentos utilizados en la sentencia mencionada para considerar acorde con la Constitución la existencia de los Patronatos) y la presencia de los entes locales, tanto municipales como supramunicipales. Es de notar que en el Patronato participan todos los Ayuntamientos en cuyo término municipal, en todo o en parte, exista un Parque Nacional.

También es necesario resaltar otra cuestión: nada se dice en el Real Decreto 1760/1998 sobre la posibilidad o no de crear Comisiones Permanentes, que existen en la actualidad reguladas en la legislación específica de cada Parque. El tema no es baladí, ya que, aunque el Real Decreto establece que los Patronatos se reunirán, al menos, dos veces al año, las decisiones ordinarias de la gestión que no corresponda tomar por sí sólo al Director Conservador del Parque y hayan de ser sometidas a informe de las Administraciones afectadas aconsejan la creación de este tipo de órganos, a efectos de coordinación de la actuación de dichas Administraciones.

En cuanto a las funciones de los Patronatos de los Parques, éstas se regulan en la Ley 4/1989, y en concreto en el artículo 23.ter de la misma. Estas funciones se pueden agrupar en grandes bloques. Dejando aparte la función general de velar por el cumplimiento de las normas que afecten al Parque Nacional y aprobar y modificar su propio Reglamento de Régimen Interior, los Patronatos tienen las siguientes funciones: la función consultiva o de informe (sobre el Plan Rector de Uso y Gestión, los Planes Anuales de Trabajo e Inversiones, los proyectos y propuestas de obras y trabajos que se pretendan realizar no contenidos en el Plan Rector o en el Plan

Anual de Trabajos e Inversiones, y sobre los proyectos de actuación a realizar en el área de influencia socioeconómica); una función específica de gestión (aprobar la memoria anual de actividades y resultados, proponiendo las medidas que considere necesarias para corregir disfunciones o mejorar la gestión, y administrar las ayudas o subvenciones que se otorguen al Patronato), y una función de promoción (promover y realizar cuantas gestiones considere oportunas en favor del espacio protegido, promover posibles ampliaciones del Parque Nacional, y proponer normas para la más eficaz defensa de los valores del Parque Nacional).

Respecto A las Comunidades Autónomas, es necesario tener en cuenta que la Ley 4/1989 sólo regula con cierto detenimiento lo concerniente a los Parques Nacionales, estableciendo cuatro figuras básicas de protección de espacios naturales (entre ellas, los Parques Naturales), pero dejando a las Comunidades Autónomas la posibilidad de crear otras figuras distintas (artículo 21 de la Ley).

Igualmente, y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 20 de dicha Ley, para colaborar en la gestión de los Espacios Naturales Protegidos se podrán constituir, como órganos de participación, Patronatos o Juntas Rectoras, cuya composición y funciones se determinarán en sus disposiciones reguladoras. El artículo no parece pretender establecer una diferenciación entre Patronato y Junta Rectora, pues son el mismo tipo de órgano (de participación) con independencia de cómo se denomine.

Estas dos previsiones legislativas han producido lo que podríamos llamar una atomización en la legislación en materia de espacios naturales protegidos, ya que muchas Comunidades Autónomas han creado figuras de protección distintas de las contempladas en la legislación básica del Estado, con un régimen jurídico específico. Aunque no debe dejar de señalarse un fenómeno de mimetismo de la legislación estatal por parte de las Comunidades Autónomas, en cuanto a la composición y funciones de las Juntas Rectoras.

Por otra parte, y en relación directa con el tema que nos ocupa, cada Comunidad Autónoma ha regulado este tipo de órganos de forma diferente, fundamentalmente en cuanto a la composición, pero también en cuanto a sus funciones y a su régimen de funcionamiento. Cabe preguntarse hasta qué punto nos hallamos ante un tema de autoorganización de las Comunidades Autónomas, en cuyo caso estaría plenamente justificada esta atribución, y hasta qué punto se trata de cuestiones básicas de gestión de los espacios naturales protegidos, cuya regulación debería haber asumido el Estado, al menos en el diseño de sus líneas maestras. Sea como fuere, lo cierto es que son las Comunidades Autónomas, a través de la correspondiente regulación, las que determinan las características de estos órganos, que reciben distintas denominaciones en las diferentes Comunidades Autónomas.

Cabe preguntarse en primer lugar sobre la necesidad de que estos órganos existan. ¿Por qué son necesarios? ¿Qué ocurriría si no existieran los Patronatos o las Juntas Rectoras, en su caso? ¿Tendría alguna consecuencia jurídica el que este tipo de órganos no existiesen?. La respuesta a estas preguntas se encuentra en la propia Constitución. El artículo 9.2 de la Constitución española establece la obligación de los

poderes públicos de facilitar la participación de los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social. El artículo 23 de la Constitución establece el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, incluso directamente. Los Patronatos de los Parques Nacionales y las Juntas Rectoras de los Parques de las Comunidades Autónomas son los mecanismos a través de los cuales se cumplen estos mandatos constitucionales, si bien es cierto que la participación de los ciudadanos en este tipo de órganos no es muy efectiva, ya que es abrumadoramente mayoritaria la presencia de la Administración en los mismos, lo que determina claramente el sentido de las decisiones que se toman en su seno.

En el hipotético caso de que no existieran este tipo de órganos (recuérdese que el artículo 20 tan sólo establece la posibilidad) es de suponer que se darían enormes problemas de coordinación entre las distintas Administraciones implicadas. El caso más claro es el relativo a la Comunidad Autónoma y a los Ayuntamientos, pero también pueden estar implicados otros organismos oficiales como las Confederaciones Hidrográficas, por citar sólo un ejemplo, cada una de los cuales tendría que actuar por separado, faltando así al principio de coordinación de la actuación administrativa que consagra el artículo 103 de la Constitución, y dificultándose sobremanera la gestión, ya de por sí compleja, de estos espacios.

Sin embargo, al margen de las consideraciones sobre el funcionamiento de la Administración, el principal papel de estos órganos es el de ser instrumento para la participación de los ciudadanos. Fundamentalmente afectados por la desaparición de las Juntas Rectoras estarían los propietarios privados de los terrenos ubicados en el Espacio Natural, o los poseedores de derechos de alguna clase, como por ejemplo los concesionarios, y las organizaciones ecologistas, que son quienes representan a los intereses ajenos a la Administración.

A pesar de lo anterior, parece posible que determinadas competencias de los Patronatos o Juntas Rectoras podrían ser ejercidas por los antedichos interesados de forma directa, por ejemplo, en la tramitación de los Planes Rectores de Uso y Gestión, que pueden ser sometidos a audiencia directa de las organizaciones ecologistas. Cabe incluso interpretar que este derecho de participación quedaría satisfecho en la medida en que en el trámite de información pública tanto estas organizaciones como los propietarios de bienes o derechos afectados tienen la oportunidad de alegar lo que convenga a sus intereses).

Respecto de las competencias que hoy ostentan los Patronatos en cuanto a la gestión diaria de los Parques (informes sobre las actuaciones y proyectos a realizar en el interior del Parque y, en el caso de los Parques Nacionales, en la zona de influencia socioeconómica), tales proyectos deberían realizarse, desde luego, con un trámite de audiencia a los interesados. La pregunta de si las organizaciones ecologistas deberían ser consultadas en estos casos o si, en el caso de no serlo, el acto dictado por cualquiera de las Administraciones correspondientes tendría algún tipo de vicio, ha de responderse matizando la situación según se trate de Parques Nacionales, o de aquellos cuyo ámbito no supere una Comunidad Autónoma. En el caso de los Parques Nacionales, la legitimidad de las asociaciones ecologistas de ámbito nacional como parte interesada en todo aquello que afecte a un Parque Nacional parece indiscutible (recordemos que la Ley 4/1989 configura los Parques Nacionales como aquellos espacios naturales de alto valor ecológico y cultural, que siendo susceptibles de ser declarados parques, se declare su conservación de interés general de la

Nación). Sin embargo, en el caso de los Parques de ámbito autonómico, la legitimidad que pueda ostentar una organización ecologista de ámbito nacional ante la actuación de la Administración autonómica puede ser discutible; es por ello que en la mayoría de las leyes reguladoras de este tema la presencia en el Patronato de este tipo de organizaciones se restringe a aquellas de ámbito regional o local. Todo ello sin perjuicio de los medios legales que el ordenamiento jurídico pone a disposición de estas asociaciones en cuanto sujetos del derecho a la información ambiental.

III. ANÁLISIS DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS JUNTAS RECTORAS: CREACIÓN, COMPOSICIÓN Y FUNCIONES

La cuestión de cómo se crea la Junta Rectora de un Parque tampoco está resuelta de forma taxativa por la legislación básica. El mencionado artículo 20 de la Ley 4/1989 tan sólo hace referencia a que la composición y funciones de las Juntas o Patronatos se determinarán en sus disposiciones reguladoras. El término “sus” hace referencia a los Espacios Naturales Protegidos. De ahí que sea necesario acudir a la legislación autonómica para contemplar cómo se ha regulado este tema y las diferentes posibilidades de hacerlo.

Nos encontramos con cuatro posibilidades:

- 1.- Comunidades Autónomas que regulan la composición y funciones de las Juntas Rectoras directamente en la legislación general sobre espacios naturales protegidos. Es el caso de Valencia
- 2.- Comunidades Autónomas cuya legislación general sobre espacios naturales protegidos hace una referencia a estos órganos y remite a un desarrollo reglamentario su composición y funcionamiento, para contemplarlos en la normativa reguladora del espacio natural protegido. Es el caso de todas las Comunidades Autónomas, excepto Andalucía, Navarra, Madrid, Baleares y Canarias.
- 3.- Comunidades Autónomas que regulan en una norma jurídica específica, distinta de la regulación general sobre espacios naturales protegidos, la composición y el funcionamiento de las Juntas Rectoras. Es el caso de Andalucía.
- 4.- Comunidades Autónomas que regulan la composición y funcionamiento de las Juntas Rectoras en la propia normativa reguladora del espacio, sin mención expresa en las regulaciones de carácter general. Es el caso de Navarra, Madrid, Baleares y Canarias.

No es posible hacer un pronunciamiento cierto sobre cual sea la forma correcta de creación de estos órganos y en qué tipo de texto legal deben insertarse. El sentido común dicta que debe haber una regulación general, tal y como hemos visto se establece en el Estado y en la legislación valenciana, y dejar a las normas de cada espacio natural protegido la concreción de determinados extremos relativos a la problemática específica de cada espacio. Sin embargo, esto muchas veces viene a ser difícil, debido a que en la mayoría de las ocasiones la legislación general sobre espacios naturales protegidos es posterior a la declaración de estos espacios.

La regulación de los órganos de gestión del espacio protegido se contempla habitualmente en su norma de declaración, por el simple hecho de que desde este

momento es necesario gestionar ese lugar. Sin embargo, ello no significa que no haya otras opciones de regulación, como es el caso del Plan Rector de Uso y Gestión. No obstante, ha de tenerse en cuenta el hecho de que las Juntas Rectoras son órganos que nacen con vocación de permanencia, poco sujetos en principio a cambios, fundamentalmente en su composición. Tan sólo en el caso de una gran contestación social a la creación del espacio, o de la existencia de una serie de colectivos con fuertes reivindicaciones, implicadas de alguna manera en el mismo hecho de que el Parque exista, puede haber modificaciones en la composición de estos órganos. Ello hace desaconsejable incluir su composición en el Plan Rector de Uso y Gestión, que es un documento temporal y variable.

Además de esto, es necesario considerar que se trata de crear un órgano administrativo, y por lo tanto su forma de creación habrá de someterse a lo establecido en la legislación para este tipo de cuestiones, siempre que no se contemple su régimen en una norma con rango de Ley. Aunque habitualmente se trata de un tipo de órganos previstos en una Ley específica que luego son creados por una norma de rango inferior, pero siempre siguiendo un procedimiento administrativo especial respecto del establecido con carácter general para la creación de órganos colegiados, sea el diseñado en la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, sea en la legislación de la Comunidad Autónoma correspondiente.

Otra cuestión que es necesario analizar es la de la necesidad de que exista una norma para la creación de estos órganos, o si los mismos podrían crearse mediante un simple acto. Esta cuestión, en todos los casos, está indisolublemente unida a la misma pregunta en cuanto a la declaración de un espacio protegido. Este tipo de declaraciones tienen un contenido normativo, ya que conllevan el establecimiento de una serie de obligaciones para los particulares, y una limitación en los usos de la propiedad, que tienen una vocación de duración indefinida, por lo que se crean mediante una norma jurídica.

Una cuestión que tiene su relevancia es la relativa a la consideración de las Juntas Rectoras de los Parques como órganos administrativos y su incardinación en la organización autonómica correspondiente. Este tipo de órganos no están dotados de personalidad jurídica propia, y por lo tanto sus actos se consideran dictados por la Administración a la que están adscritos. Ahora bien, esta adscripción no está del todo clara, puesto que no se establece un régimen expreso de recursos administrativos en ninguno de los casos. Se hace una remisión en la mayoría de los textos legales a lo dispuesto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, sobre los órganos colegiados, debiendo entenderse, en lo que se refiere a la posible impugnación de los acuerdos adoptados por la Junta, que será necesario acudir en vía administrativa a la Consejería competente a la que ésta esté adscrita. Sin embargo, ha de quedar claro que este tipo de órganos no guardan una dependencia jerárquica respecto de las unidades administrativas que compongan la Consejería, sino que es ésta quien asume la voluntad del órgano que, recordemoslo, es un órgano de participación social y por lo tanto expresión de la voluntad de varios sectores afectados por las decisiones que se toman.

Ello no obstante, en determinadas Comunidades Autónomas, como es el caso de Extremadura, Andalucía, Murcia y Cantabria, se regula con un mayor detenimiento lo relativo a las Juntas Rectoras.

En el caso de Cantabria, las Juntas Rectoras se regulan por una normativa específica, distinta de la declaración del espacio. En esta norma se regula con detalle su adscripción a la Consejería de Ganadería, Agricultura y Pesca, especificándose que la Junta actúa bajo la superior dependencia del Consejero. Su régimen jurídico, en lo que allí no se establezca, se contiene en la propia normativa de declaración del espacio y supletoriamente en la Ley de Régimen Jurídico del Gobierno de Cantabria, lo que no deja de ser una novedad en el panorama comparado de este tipo de órganos.

La normativa de Cantabria regula la composición, y la confirmación, remoción y régimen de suplencia de los miembros de la Junta, estableciéndose de forma expresa los derechos y deberes de éstos. Igualmente se regulan con cierto detenimiento las funciones de la Junta Rectora.

El caso de Andalucía es un tanto particular, ya que a través de un Decreto se crearon las Juntas Rectoras de todos los Parques de Andalucía. En este Decreto se contiene una regulación general de la adscripción de las Juntas Rectoras a la Agencia de Medio Ambiente (si bien se les dota de autonomía funcional y de organización, lo que no deja de ser algo confuso en cuanto a su régimen jurídico), sus funciones y una regulación específica de los Planes Rectores de Uso y Gestión, además de la regulación de aquellos supuestos en que los Parques Naturales coincidan con una Reserva Nacional de Caza. La composición de las Juntas es diferente en cada Parque y se deja a la Agencia de Medio Ambiente el adecuar la composición de las mismas a los cambios administrativos o modificaciones en la denominación de las entidades representadas que puedan producirse.

La regulación existente en Murcia también consiste en una normativa específica, que establece un régimen general para todas las Juntas Rectoras, contemplándose su composición, funciones y unas líneas básicas sobre el régimen de funcionamiento de las mismas.

Por último, en el caso de Extremadura, la regulación de la Junta Rectora se contiene en la declaración del correspondiente espacio natural, si bien todos ellos tienen la misma estructura normativa. En todos los casos se regula la composición de la Junta, con referencias expresas a la designación y suplencia de sus miembros, la concurrencia de representantes, la separación y renuncia de los mismos, así como la duración de sus cargos y la Secretaría de la Junta Rectora.

La regulación de la composición de las Juntas Rectoras ha de analizarse en función del equilibrio de intereses contrapuestos que se integren en ellas. Siguiendo la distinción establecida en la legislación estatal, podemos distinguir tres grupos claramente diferenciados: las Administraciones territoriales (contando aquí las personas ajena a la Administración, pero designadas a propuesta de la misma), las entidades oficiales de algún tipo (investigador o profesional) y los intereses ajenos a la Administración (propietarios de bienes y derechos, organizaciones ecologistas, sindicatos).

La composición de este tipo de órganos colegiados, llamarse Junta Rectora o Patronato, varía según la Comunidad Autónoma de que se trate. En determinadas Comunidades Autónomas como Cataluña, Asturias, Cantabria, País Vasco, Madrid y Aragón, la Junta Rectora se compone de dos órganos colegiados. En uno de ellos participan todos los sectores sociales implicados. En el otro, de composición más reducida, no obstante la matización de las distintas legislaciones, suele tener un componente más técnico, siendo frecuente en este último el mayor peso de las Administraciones territoriales en detrimento de la participación de los sectores sociales.

Se aprecia en la composición de las Juntas Rectoras una evolución cronológica desde los Parques creados a mediados de la década de los años 80 hasta la actualidad. Así, en los Patronatos de los primeros Parques creados suele tener un enorme predominio la Administración autonómica, que se va modulando a lo largo del tiempo a favor de las Administraciones Locales (que siempre han estado presentes) y, sobre todo, a favor de los sectores sociales ajenos a la Administración.

La presencia de los sectores sociales ha evolucionado igualmente en este punto, puesto que inicialmente se trataba tan sólo de los propietarios de terrenos afectados por el Parque y de las organizaciones ecologistas (en éste último caso, es necesario que se trate de organizaciones ecologistas de ámbito local o regional). El abanico se ha ido abriendo, de forma que los intereses agrícolas, ganaderos, cinegéticos y de turismo también están ahora presentes. Las últimas declaraciones de Parques Naturales de Comunidades Autónomas incluso pecan por exceso, existiendo órganos colegiados de más de treinta miembros, exceso de participación que hace temer por la ineeficacia de este tipo de órganos. Ello, unido a que la frecuencia de las reuniones de las Juntas Rectoras no suele pasar de dos al año, y al hecho de que tanto la convocatoria de la reunión como el orden del día están en manos de la Administración gestora del Parque, hace que las Juntas Rectoras muchas veces sean órganos burocráticos que existen tan sólo para dar cumplimiento a la letra de la Ley, quedando en manos de la Administración y, fundamentalmente, del Director- Conservador del Parque las verdaderas decisiones del día a día.

La regulación de las funciones de las Juntas Rectoras no difiere en líneas esenciales de unas Comunidades Autónomas respecto de otras. En líneas muy generales, podemos distinguir dos grandes ámbitos: aquellos referidos a su actividad interna como órgano, por un lado; y los relativos a su carácter de órgano colaborador en la gestión, por otro.

En cuanto a la actividad interna de las Juntas, prácticamente en toda la legislación de las Comunidades Autónomas se prevé la posibilidad de que las propias Juntas aprueben sus normas internas de funcionamiento.

En cuanto a su carácter de órgano colaborador en la gestión de los Parques Naturales, es necesario aclarar que las competencias fundamentales de este tipo de órganos son las de carácter consultivo. Fundamentalmente, la Junta debe informar los Planes Rectores de Uso y Gestión de los Parques Naturales. En determinadas Comunidades Autónomas, estas competencias de informe se extienden además a otro tipo de documentos (como los Planes anuales de obras que ejecutan las previsiones de los Planes Rectores) o incluso a las actuaciones en el Parque,

previstas o no en planes de algún tipo, aunque esta última posibilidad es excepcional en la regulación.

En determinadas Comunidades Autónomas se otorga a las Juntas Rectoras funciones de mayor alcance, como es el informe sobre los Planes urbanísticos que puedan afectar en alguna medida al Parque. En otras Comunidades, las Juntas Rectoras también informan acerca del ejercicio de los derechos de tanteo y retracto para la posible adquisición de terrenos del correspondiente Parque Natural.

Una cuestión sobre la que hay que incidir es en el hecho de que los informes se configuran como preceptivos, pero nada se dice acerca de su vinculación, por lo que habremos de entender los mismos como no vinculantes, sin perjuicio de excepciones como la citada más arriba acerca de las cuestiones urbanísticas.

Además de las funciones consultivas, las Juntas Rectoras desempeñan en algunas Comunidades Autónomas funciones de verdadero apoyo a la gestión, como el reparto de las ayudas y subvenciones otorgadas para la gestión del Parque.

Por último, existe un tercer bloque de funciones que se atribuyen con carácter general a las Juntas, como son las de velar por el cumplimiento de la legislación del Parque, proponer la normativa que consideren oportuna, y promover diversas actuaciones en orden a la mejora en la gestión, incluyendo la adquisición de terrenos para la ampliación del Parque, si es que ello procede.

Un análisis general de las funciones de las Juntas Rectoras, habida cuenta de su composición, lleva a cierta reflexión crítica sobre esta cuestión. En cuanto a las funciones que puedan considerarse materialmente de gestión, como es el reparto de las ayudas y subvenciones para la gestión del Parque, no parece lo más adecuado que se realicen por un órgano colegiado de composición heterogénea, en el que están representados toda clase de intereses, a veces contrapuestos, y que además no ostenta ninguna clase de personalidad jurídica. Tanto más cuanto que es conveniente que la gestión esté unida a la titularidad, y, siendo la titularidad de la Comunidad Autónoma (con excepciones como el País Vasco), deberá ser un órgano de esta Administración quien realice esta tarea.

En cuanto a la función consultiva, sin duda el que la Junta Rectora informe los Planes Rectores de Uso y Gestión de los Parques, e incluso los Planes Anuales, es el medio más apropiado para garantizar la legitimidad de tal documento, toda vez que se trata de una representación de los sectores sociales implicados. Incluso el informe sobre el planeamiento urbanístico, en los casos en los que el Parque se vea afectado, tiene una justificación. Ahora bien, el que la Junta informe incluso las actuaciones y obras que se desarrollen en el interior del Parque, se encuentren o no previstas en los Planes, puede ocasionar enormes problemas de coordinación administrativa toda vez que, no lo olvidemos, las competencias de estas Juntas no empecen la de aquellas entidades públicas (entendiendo esta referencia en un sentido muy amplio) a las que el ordenamiento jurídico atribuye potestades de otorgamiento de licencias o de emisión de informes vinculantes, como puedan ser los Ayuntamientos, en el primero de los casos, o las Confederaciones Hidrográficas, por poner un ejemplo, en el segundo.

Por último, y en cuanto a las funciones generales de velar por el cumplimiento de la legalidad y de promover una serie de actuaciones relativas al Parque, tanto en el aspecto normativo como de gestión, entiendo que este tipo de funciones difícilmente pueden pasar de iniciativas, más o menos bienintencionadas, dado el carácter de éste tipo de órganos. No sólo la composición de este tipo de órganos es heterogénea, muchas veces en grado sumo (lo que dificulta gravemente en ocasiones llegar a un acuerdo), sino que la periodicidad de las sesiones hace extraordinariamente difícil un seguimiento de esta cuestión, en el caso de que se adopte una iniciativa propuesta por la Junta, que habitualmente termina siendo llevada a cabo en el seno de la Administración correspondiente gestora del Parque.

IV. CONCLUSIONES

Del análisis de la legislación realizado, se extrae en primer lugar la conclusión de que, como ocurre en otras materias, la legislación aprobada por las Comunidades Autónomas reproduce las líneas básicas de la regulación estatal. Así, el régimen jurídico de las Juntas Rectoras de los Parques Naturales creados por las Comunidades Autónomas reproduce el establecido para los Patronatos de los Parques Nacionales en la regulación estatal.

Con carácter general, se constata el hecho de que la regulación de este tipo de órganos se limita, en la mayoría de la normativa, a la composición y las funciones del órgano en cuestión. No se contemplan habitualmente en la legislación las cuestiones relativas al orden del día, convocatoria de la Junta, quórum necesarios, estatuto jurídico de sus miembros y demás cuestiones relacionadas con el funcionamiento cotidiano de este tipo de órganos, por lo que la aplicación de lo dispuesto en la Ley 30/1992 (citada) se hace inevitable. Esto no carece de importancia, ya que supone el dejar en manos de la Administración autonómica temas relevantes como la convocatoria o el orden del día de los asuntos a tratar.

En cuanto a la composición, se aprecia un fuerte desequilibrio entre los representantes de instituciones oficiales y aquellos otros que defienden intereses ajenos a la Administración, entendiendo ésta en tanto que parte interesada en determinado modelo de gestión. Esta falta de paridad es censurable cuando se parte de que estos órganos son el medio de participación de la sociedad en la gestión de espacios naturales protegidos. Por otra parte, un número excesivo de representantes de muy diversos intereses (agrícolas, deportivos, turísticos) hace que la eficacia de las decisiones que se puedan adoptar se vea diluida en una maraña de intereses particulares de cada uno de los colectivos allí representados, perdiéndose de vista el interés general.

Entiendo que es aconsejable la existencia, dentro de este tipo de órganos, de un órgano colegiado de carácter técnico y cuya composición sea reducida en número, en el seno del cual se ventilen una serie de cuestiones, sea con carácter previo a su discusión en la Junta Rectora (como los Planes Rectores de Uso y Gestión) sea de forma definitiva, como puedan ser los informes sobre autorizaciones de actividades en el interior del Parque, dejando a la Junta Rectora en pleno la discusión de aquellos asuntos que pudieran afectar a la adopción de líneas políticas generales.

En cuanto a las funciones de este tipo de órganos, y sin perjuicio de lo comentado en el apartado correspondiente, habitualmente se reducen a informar los Planes presentados por la Administración, que ocupa una posición de preeminencia *de facto* sobre el resto de los miembros, al ser quien materialmente gestiona el espacio natural correspondiente. Al no tener detrás una organización, las Juntas Rectoras carecen de cualquier tipo de capacidad ejecutiva, y únicamente pueden limitarse a formular una serie de sugerencias que pueden ser recogidas o no discrecionalmente por la Administración.

En conclusión, la configuración legal de las Juntas Rectoras presenta unos rasgos sumamente discutibles en cuanto a su composición y funciones, que llevan a considerar las mismas como órganos de dudosa eficacia, y a las cuales no se puede otorgar la condición de órganos verdaderamente representativos de los intereses sociales.