

II. EXTRANJERO

PROBLEMAS DE LOS PARQUES NACIONALES EN ITALIA

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: *Carácter de la legislación italiana de parques nacionales. Su falta de uniformidad.*—II. LOS FINES PERSEGUIDOS POR LOS PARQUES NACIONALES ITALIANOS.—III. REGULACIÓN DE LAS ACTIVIDADES EN LOS PARQUES NACIONALES: *La zonificación. El problema de la propiedad.*—IV. LA LUCHA ENTRE DOS FORMAS ORGANIZATIVAS DIFERENTES: *Ente autónomo y administración por el ASFD.*—V. LA LUCHA ESTADO-REGIÓN.—VI. LA LEY-CUADRO.—VII. CONCLUSIÓN.

I. INTRODUCCIÓN. CARÁCTER DE LA LEGISLACIÓN ITALIANA DE PARQUES NACIONALES. SU FALTA DE UNIFORMIDAD

A) El siglo XIX, junto con un increíble y creciente proceso de industrialización, trajo de la mano uno de los problemas que más preocupan en la presente época: el medio ambiente. Con anterioridad, y pese a la indudable existencia de precedentes más o menos curiosos (1), no existieron unos medios de defensa de ese medio ambiente; y no existieron por la sencilla razón de que no parecían necesarios.

La política de protección de la Naturaleza, encuadrada en la problemática ambiental se desarrolla en Europa durante el siglo XX. Al principio se protegen únicamente elementos naturales aislados en base a ideas surgidas en la protección del patrimonio histórico-artístico. Lo normal será incluso que las competencias correspondan a los mismos órganos encargados de ese patrimonio. Pero en seguida las fórmulas de protección de elementos aislados resultan insuficientes. Surgen los parques nacionales.

El ejemplo a seguir venía dado por la legislación norteamericana (2). La idea, en principio, parecía perfecta: se trataba de aislar

(1) Véanse, por ejemplo, los citados en el trabajo de Ramón MARTÍN MATEO, *La administración de la atmósfera*, «REDA» núm. 7, octubre-diciembre 1975, pp. 551-2. Como señala Massimo Severo GIANNINI, en «Ambiente»: *saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, «Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico» núm. 1 (1973), p. 22, no se debe, sin embargo, olvidar el pasado; «la idea de que existe un año cero de los problemas del ambiente, fijado hacia 1945, es profundamente equivocada, pese a que—no se sabe por qué—está muy difundida». «La realidad parece ser otra, esto es, que los problemas del ambiente han dado, sobre todo por causas heredadas del progreso tecnológico, un salto cuantitativo, precisamente tras el final del segundo conflicto mundial.»

(2) El primer parque del mundo es el de Yellowstone, en las Montañas Rocosas, creado el 1 de marzo de 1872 con una extensión de 867.158 hectáreas. Véase Muñoz GOYANES: *Parques nacionales españoles*, Dirección General de Montes, Caza y Pesca Fluvial, Madrid, 1982, p. 16.

grandes extensiones de parajes naturales dotándolas de técnicas protectoras que evitaran cualquier tipo de degradación, con miras a permitir que la Naturaleza actuara libremente.

Sin embargo desde sus comienzos la idea había de enfrentarse con una realidad evidente: la existencia de la propiedad privada de la tierra.

B) De ahí que en materia de parques nacionales hayan existido dos tendencias divergentes en cuanto al distinto grado de intervención humana permitido. En el caso italiano, los modelos sobre cuyas ventajas e inconvenientes había de centrarse la discusión pública hacia 1900-1922, vienen constituidos por las legislaciones suiza y norteamericana, como señala Donatello SERRANI, uno de los autores que más ha cultivado en Italia el tema de los parques nacionales (3). El primer modelo, el suizo, era propugnado por cuantos pensaban que el parque debía ser «un recinto sagrado e inviolable» en el cual la Naturaleza estuviera protegida de cualquier intervención humana (4). El segundo modelo, de inspiración americana, fue sostenido por cuantos consideraban compatibles, en línea de principio, los fines de conservación, con una intervención humana seleccionada o limitada, y también por quienes pensaban que las particulares condiciones de Italia no permitían la institución de zonas del territorio rigidamente limitadas.

La prevalencia había de corresponder a la última tendencia; la legislación italiana en materia de parques se caracteriza no por una rigurosa exclusión de una serie de utilizaciones de los bienes existentes

(3) Donatello SERRANI: *La disciplina normativa dei parchi nazionali*, Ed. Giuffrè, Milano, 1971, p. 34. La preocupación de SERRANI por los parques nacionales puede muy bien reflejarse en diversos artículos de revista por él publicados sobre el tema: *Osservazioni sul regime proprietario dei beni privati ricompresi nei parchi nazionali italiani*, en «Giurisprudenza di Merito», 1970, III, pp. 61-81; *Per una legge quadro sui parchi nazionali*, en «Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico» núm. 4 (1971), pp. 1798-1807; *Sviluppi e tendenze del dibattito sui parchi naturali*, en la misma «Rivista» núm. 4 (1973), pp. 1875-1922; *L'attuazione regionale della legge per la tutela del Carso triestino*, en «Le Regioni» núm. 2 (1973), pp. 471 y ss.

(4) Es muy frecuente en la literatura sobre parques nacionales ver utilizados los términos de santuario u otros parecidos para referirse a la suma protección que intentaba concederse a los lugares naturales: «¿No hay santuarios para el Arte? ¿Por qué no ha de haber santuarios para la Naturaleza, para la Madre Naturaleza?», se preguntaba nuestro marqués de Villaviciosa de Asturias en su discurso de defensa en el Senado —el 14 de junio de 1916— de la futura Ley de Parques Nacionales españoles. Véase Jean LAMARQUE: *Droit de la protection de la nature et de l'environnement*, LGDJ, París, 1973 (colaboración de F. CONSTANTIN), p. 138, y especialmente 141 en nota 23, donde cita bibliografía sobre el empleo del término «santuario» en todos los escritos sobre parques nacionales.

De cualquier forma la utilización de esa palabra por sí sola, frecuentemente, no se traduce en una normativa consecuenta con el término. Será el examen de la regulación de los parques en cada país, y no las declaraciones grandilocuentes de los legisladores y los autores, lo que nos dará la respuesta a la pregunta de cuál es el carácter de las normas sobre el tema en una determinada nación.

En un sentido muy distinto al reflejado en la literatura citada usa el término «museo» Eduardo MARTÍNEZ DE PISÓN: «Todos sabemos que somos los últimos testigos de un paisaje que se va. Algunos queremos guardar trozos de él en museos, porque somos conscientes de ser los últimos que lo veremos vivo. Con él muere una cultura; así de tremendo y de sencillo a la vez»; en *La destrucción del paisaje natural en España*, Ed. Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1972, p. 39. Véase también Tomás Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: *Parques nacionales y protección de la Naturaleza*, «REDA» núm. 5, abril-junio 1975, p. 218.

en el área del parque, sino—como dice SERRANI (5)—por una serie de controles sobre las utilizaciones dirigidos a verificar su conformidad con los intereses públicos tutelados.

C) El primer parque nacional italiano de tal nombre es el del Gran Paradiso, constituido por Real Decreto-ley de 3 de diciembre de 1922 (6). No existe ninguna disposición de tipo general reguladora de la materia. Cada uno de los seis parques existentes ha sido creado por un Decreto-ley o una Ley específicos (7), contando asimismo con un Reglamento especial. No hay uniformidad por tanto en las regulaciones concretas. Podrá decirse que es ésta una situación conveniente: esto es, dada la diversidad de elementos que componen la Naturaleza puede parecer lógico, a primera vista, que no haya una normativa unitaria sobre parques. Sin embargo, por encima de la parte de verdad que tal observación recogería, si se entra en el examen de las disposiciones correspondientes a los parques nacionales existentes, en seguida se observa que el resultado no ha sido la obtención de lo más conveniente para la Naturaleza en cada caso, sino, muy al contrario, la solución de un enfrentamiento entre las diversas posiciones encontradas. Unas veces ha vencido una tendencia; otras, la contraria; las más se ha llegado a una situación intermedia; en cualquier caso, de lo que no cabe duda es de que no se ha acabado de perfilar ningún esquema definitivo. De ahí las dificultades a la hora de elaborar una ley-cuadro sobre los parques nacionales.

(5) *La disciplina normativa dei parchi nazionali*, ob. cit., p. 38.

(6) El parque nacional del Gran Paradiso fue constituido por el Real Decreto-ley de 3 de diciembre de 1922, núm. 1584, modificado más tarde por el Real Decreto-ley número 168 de 24 de enero de 1924; convertidos ambos en Ley por la número 473 de 17 de abril de 1925. Sin embargo, su origen puede remontarse a una Real Patente de 21 de septiembre de 1821, por la que se prohibió la caza en dicho territorio.

Con posterioridad a 1925 se han dictado diversas disposiciones modificando sensiblemente la ordenación y gestión del parque. A alguna de ellas me refiero más adelante.

(7) Los seis parques nacionales existentes en Italia son, aparte del Gran Paradiso, los de Abruzzo (Real Decreto-ley de 11 de enero de 1923, convertido en Ley por la de 12 de junio de 1923), Circeo (Ley de 25 de enero de 1934), Stelvio (Ley de 25 de abril de 1935), Sardegna (Ley de 11 de junio de 1962) y Calabria (Ley de 2 de abril de 1968).

Una pequeña bibliografía introductoria en la materia de parques nacionales, ni mucho menos exhaustiva, vendría constituida por los siguientes títulos, aparte de los que cito específicamente en el trabajo: *La Relazione della Commissione d'indagine per la tutela e valorizzazione del patrimonio storico, artistico e del paesaggio* (Commissione Franceschini), publicada en la «Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico» núm. 1 (1966), pp. 119-244, y el *Libro bianco sulla natura in Italia*, CNR, Roma, 1971, como obras generales indicativas del interés de la opinión pública italiana en el tema de la protección de la Naturaleza. Y más en concreto: SIMONETTA: *Parchi nazionali: dove, come, perché*, en «Atti del Convegno sulla Protezione della Natura», Grosseto, noviembre de 1963, pp. 16 y ss.; *Funzioni dei parchi nazionali*, en Casabella, núm. 288, abril de 1964, pp. 17 y ss.; ONELLI: *Parchi nazionali*, en la misma revista y número, pp. 12 y ss.; Istituto di Tecnica e Propaganda Agraria: *I parchi nazionali in Italia*, Roma, 1965; V. GIACOMINI: *Significato e funzioni dei parchi nazionali*, «Agricoltura», II (1965); G. VOLTA: *I parchi nazionali nella legislazione italiana*, en «Terme e Riviere» núm. 2 (febrero de 1970); OBERTO: *Relazione introduttiva alla 2.ª tavola rotonda sui parchi nazionali in Europa*, Torino, 1972; PAVAN: *Risorse naturali italiane: situazioni e proposte di tutela dei poteri pubblici*, Pavia, 1973.

Sin necesidad de derivar a detalles concretos, vamos a estudiar esa diversidad y contradicción en las regulaciones de los diferentes parques, tratando de tres temas: los fines, la regulación de las actividades y las cuestiones organizativas. Antes de nada señalaré que es justamente en el tercer punto: la organización, la lucha por las competencias en último extremo, donde más crudamente se manifiestan las tendencias encontradas, siendo las cuestiones derivadas del mismo las que más duramente parecen oponerse al hallazgo de una solución global en la materia de parques.

II. LOS FINES PERSEGUIDOS POR LOS PARQUES NACIONALES ITALIANOS

A) El examen aislado de las disposiciones legales no da como resultado una visión completa de las instituciones. Sin embargo, las declaraciones normativas pueden resultar, cuando menos, indicativas de las tendencias seguidas.

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 en 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; asimismo se pretende conseguir fines recreativos, educativos y culturales (8).

El ámbito internacional puede servir como pequeño telón de fondo en el que encuadrar la normativa italiana sobre parques nacionales. En principio podría parecer que únicamente fines de los señalados en la Convención de Londres habrían de ser asumidos por las normas creadoras de los parques italianos.

B) a) Pues bien, en todas las disposiciones legales examinadas está presente el fin de conservación, referido por lo común a los aspectos más importantes de la Naturaleza: la fauna, la flora, las forma-

(8) El artículo 2.1.º de la citada Convención disponía:

«La expresión parque nacional designará un área:

a) Colocada bajo el control público, cuyos límites no serán cambiados y ninguna parte de la cual podrá ser transferida si no es por la autoridad legislativa competente.

b) 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.

c) En la cual la caza, el abatimiento o la captura de la fauna y la destrucción o colección de la flora están prohibidos, salvo por iniciativa o bajo el control de las autoridades del parque.

Conforme a las disposiciones precedentes se darán facilidades, en la medida de lo posible, al público en general para observar la fauna y la flora en los parques nacionales.»

En la Recomendación de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), tomada en Nueva Delhi el 1 de diciembre de 1969, se insiste precisamente en los fines de tipo recreativo, educativo y cultural.

ciones geológicas y el paisaje (9). En el último de los parques creados, el de Calabria, se utiliza una expresión más general: conservación de las características ambientales (10). Pero, pese a estas declaraciones, la legislación italiana no viene caracterizada precisamente por los excesivos cuidados dispensados a la Naturaleza. Paralelamente se regulan, como veremos en seguida, una serie de actividades nada proteccionistas que pueden desarrollarse en los parques nacionales.

b) Los fines educativos, culturales, recreativos, no son asumidos por ninguna de las leyes creadoras de los parques hasta llegar al año 1968, en que, con referencia a la Calabria, se habla de la educación y recreación de los ciudadanos como fin por el cual se instituye el parque (11). Sin embargo, pese a esas omisiones, parece claro que entre las finalidades a obtener por un parque nacional debía figurar preferentemente: «ofrecer un campo de observación y de estudio no turbado por la obra del hombre, educar el ánimo del hombre en la contemplación de las bellezas de la Naturaleza y en el respeto de todas sus manifestaciones» (12).

c) Si puede sorprender la falta de una referencia a ese objetivo cultural, no dejan de asombrar las expresas alusiones a fines que deberían calificarse como extraños en relación con un parque nacional. Así, en las disposiciones que crean los parques de Circeo y Stelvio se habla de «promover el turismo» (13); e incluso en el caso del parque de Abruzzo se añade al turismo la preocupación por la industria hotelera (14). Reflexiónese: si en las propias normas constitutivas de los parques se dice que el desarrollo turístico es una de las metas a conseguir, ¿cómo se habrá desenvuelto la realidad? (15).

Claro que el problema no es tan sencillo; no basta con decir o desear que los parques nacionales no deben ser objeto de una actividad turística, en tanto en cuanto ésta se contraponen, de hecho, a la fina-

(9) Así sucede en los casos de los parques Gran Paradiso (art. 1.º, Real Decreto-ley de 1922), Abruzzo (art. 1.º, Real Decreto-ley de 1923), Circeo (art. 1.º, Ley de 1934) y Stelvio (art. 1.º, Ley de 1935). En el caso del parque de Sardeña (artículo 22.2.º, Ley de 1962) únicamente se habla de la tutela del paisaje.

(10) Artículo 1.º, Ley de 1968.

(11) Artículo 1.º, Ley de 1968.

(12) Tal era la propuesta de LEONE RAFFAELE contenida en el artículo 2.º de las *Norme concernenti i parchi nazionali*, presentadas a la Cámara de Diputados, IV Legislatura, el 22 de julio de 1964, doc. núm. 1.564. En el mismo sentido se expresaban las diversas propuestas legislativas: de ROSSI PAOLO: *Norme generali sui parchi nazionali*, IV Legislatura, 24 de septiembre de 1964, doc. núm. 1.669, art. 1.º; MALFATTI: *Normativa generale per la costituzione dei parchi nazionali*, 7 de abril de 1965, doc. núm. 2.245, art. 1.º; GIOLITTI: *Norme sui parchi nazionali*, 20 de enero de 1966, doc. núm. 2.938, art. 3.º; CIFARELLI: *Legge quadro sui parchi nazionali e le riserve nazionali*, Senado de la República, V Legislatura, 15 de mayo de 1970, doc. núm. 1.211, art. 1.º

(13) Artículo 1.º de las *Leyes de 1934 y 1935*.

(14) Artículo 1.º, Real Decreto-ley de 1923.

(15) SERRANI, en *Sviluppi e tendenze del dibattito sui parchi naturali*, cit., p. 1884, señala el gran peligro del planteamiento de las relaciones entre parques naturales y economías locales, que deriva de hecho a un modo de hacer rentable el parque que no es el unido a su finalidad (turismo excursionístico, residencial, científico y educativo). «sino el legado por un turismo de masa hecho de estaciones de esquí, de devastaciones producidas por teleféricos, albergues mastodónticos, etc.».

lidad conservativa primaria. El problema es mucho más complejo. La declaración de un territorio como zona protegida con los vinculos y limitaciones—más o menos estrictos, pero reales y sin duda molestos—que comporta el parque nacional, supone para sus habitantes una serie de inconvenientes por los que no obtienen la adecuada compensación.

En países como Italia es difícil encontrar parajes naturales con escasas huellas del paso del hombre (16). Los lugares donde pueden asentarse los parques son, por lo general, zonas deprimidas con relación al resto del territorio nacional. Se trata de sitios aún no polucionados por la contaminación industrial, no desarrollados. Es claro que una política de parques nacionales ha de contar, necesariamente, con ese dato. Donatello SERRANI, consciente de la situación, propone que el parque tome sobre sí funciones de promoción del territorio sobre el que se asienta o en el que influye, abandonando la gestión burocrática y tendiendo a moverse en dimensiones empresariales (17).

III. REGULACIÓN DE LAS ACTIVIDADES EN LOS PARQUES NACIONALES. LA ZONIFICACIÓN. EL PROBLEMA DE LA PROPIEDAD

A) Como señalaba anteriormente, los parques nacionales italianos surgen, se instalan, sobre terrenos en gran parte de propiedad privada y comunal (18). Por ello la legislación sobre los parques puede en buena manera ser considerada unitariamente, según SERRANI (19), como manifestación del Estatuto de la propiedad del suelo, Estatuto que se caracteriza por la presencia de una disciplina no común a todo el territorio nacional, sino sólo a limitadas zonas, disponiendo un uso

(16) Naturalmente mi observación nada tiene que ver con la de Alfredo CANTONE: «L'Italia e ricchissima di bellezze naturali», en *Difesa dei monumenti e delle bellezze naturali*, Fausto Fiorentino Editore, Napoli, 2.ª ed. (sin fecha), p. 191. La afirmación de los prodigios naturales existentes en cada país es corriente en los autores que tratan del tema.

(17) En *La disciplina normativa dei parchi nazionali*, ob. cit., p. 81. El mismo autor en *Per una legge-quadro sui parchi nazionali*, cit., p. 1803, señala: «Sólo encomendando al parque, en efecto, el papel de sujeto programador del desarrollo del territorio y de organismo que se interesa y hace cargo directamente del bienestar de las colectividades locales podrá esperarse una disminución de las tensiones con las colectividades locales además de una gestión más racional y eficiente de la conservación.»

(18) A modo de ejemplo puede señalar que el 88 por 100 de la superficie del parque Gran Paradiso es propiedad de Comunas y particulares. En Abruzzo a las Comunas pertenece un 86 por 100 de la total extensión del parque. En Circeo, aproximadamente un 60 por 100 se registra a nombre de Comunas y particulares. Únicamente el parque de Calabria es propiedad total de la Azienda dello Stato per le Foreste Demaniali (ASFD). Véase SERRANI: *Osservazioni sul regime proprietario dei beni privati ricompresi nei parchi nazionali italiani*, cit.

El ASFD, en la terminología española, se comprendería dentro de la Administración Institucional. Según Aldo M. SANDULLI: *Manuale di Diritto Amministrativo*, 10.ª ed., Ed. Dott. Eugenio Jovene, Napoli, 1971, p. 227, se trata de un ejemplo de Administración Estatal con personalidad jurídica. El Ministro de Agricultura y Forestal preside sus órganos colegiales dirigentes, mientras las actividades operativas son desarrolladas por una persona dependiente del Ministerio, el Inspector General del Cuerpo Forestal (Ley de 5 de enero de 1933, núm. 30).

(19) En *La disciplina normativa dei parchi nazionali*, ob. cit., p. 64.

controlado y planificado de los bienes existentes en la zona sea quien sea el sujeto propietario (20).

La fundamentación última del especial régimen a que son sometidas las propiedades existentes en un parque nacional podría encontrarse en la teoría de la función social de la propiedad. Tal es la explicación dada por la sentencia del Tribunal de Aosta de 11 de enero de 1968 (21), sostenida por GIANNINI (22) y, en cierto modo, por el propio SERRANI (23).

Quizás sea ésta la materia más uniformemente tratada por las distintas normas reguladoras de los parques. Haremos un breve examen

B) En primer lugar, llama la atención la total ausencia de regulación de las actividades agrícolas. Parece lógico el que se trate de no impedir las formas de cultivo agrícola tradicionales preexistentes a la imposición del vínculo que supone el parque. Sin embargo, algún tipo de límites deberían ser configurados en relación con las explotaciones tendentes a alterar el carácter de un parque nacional.

El resto de las actividades se someten por lo común a un régimen de prohibición general, pero con posibilidad de obtener una autorización de los órganos del parque. De esta manera se realizan talas de bosques y selvas, se ejercita el pastoreo, la caza, la pesca, la minería, se construye...

(20) La idea de que todos los bienes están sujetos a una misma normativa sea quien sea el propietario—sujetos privados, entes públicos o el propio parque— es desarrollada con fuerza por el mismo autor citado en la nota precedente, pp. 58 y ss. Massimo Severo GIANNINI, en «*Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*», cit., p. 34, dice que «en el perímetro de los bienes culturales, parques naturales y bosques, se encuentran áreas de pertenencia pública privilegiada (tipo propiedad demanial), de pertenencia pública de derecho común, de pertenencia colectiva (tipo demanios comunales de uso cívico), de pertenencia privada».

(21) La sentencia es comentada en «*Giurisprudenza di Merito*», III (1970), pp. 61-81, por SERRANI (*Osservazioni sul regime proprietario...*, cit.).

(22) En «*Ambiente: saggio...*», cit., p. 34: «La doctrina ha discutido con empeño, y todavía discute, acerca de los instrumentos jurídicos en los cuales insertar todos estos "regímenes especiales". ¿Derechos dominicales eminentes del Estado (o de la región) que se contraponen a los derechos de propiedad? ¿Bienes de interés público intermedio entre bienes públicos y bienes privados? ¿Formas positivas de funcionalización social de la propiedad pública y privada? Las teorías dominantes son hoy del tercer grupo.»

Massimo Severo GIANNINI, desde su importante obra *I beni pubblici*, Bulzoni, Roma, 1963, es en cierto modo el autor de referencia para las cuestiones generales conceptuales que suscita un bien público. Véase: Paolo BARILE: *Parchi e riserve: la legge cornice*, en «*Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*» núm. 4 (1974), p. 1378, donde recoge la categoría jurídica de los «bienes culturales ambientales», propugnada por GIANNINI, para catalogar a los parques nacionales. Se trata de bienes públicos y, por tanto, la pertenencia de los bienes singulares es indiferente. El acto de individuación concreta de los bienes que han de comprenderse en un parque nacional no tiene efecto constitutivo, sino declarativo. Ello explica que ninguna indemnización esté prevista por la institución de un parque. Véanse también GIANNINI: «*Ambiente: saggio...*», cit., pp. 34-35; TORRANI: *I poteri delle regioni in materia di parchi*, «*Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*» núm. 4 (1973), p. 1945, quien llama en apoyo de la tesis de la naturaleza declarativa del acto de identificación del bien-belleza natural, a la decisión de la Corte Constitucional de 29 de mayo de 1968, número 56.

(23) En el comentario citado—véase nota 21— a la sentencia del Tribunal de Aosta señala que en último extremo no hay inconveniente en hablar indiferentemente de función social de la propiedad o de bienes de uso controlado para explicar las características del régimen a que se somete la propiedad de los bienes inmuebles comprendidos en el territorio del parque.

C) En conjunto, el régimen resulta insuficiente, con la sola excepción de la Calabria. Es éste el único parque—el más reciente—que ha dividido su territorio en diversas zonas, instrumentando grados de protección distintos con una cierta coherencia. Una serie de actividades—entre las que se encuentran la agricultura, el *camping*, las edificaciones, la práctica de deportes organizados, el desarrollo de la actividad turística, todo tipo de talas, la caza y la pesca...—están prohibidas en todo el territorio del parque, pudiendo ser autorizado su ejercicio en algunas zonas del mismo. De esta manera se forma una especie de cinturón alrededor del núcleo del parque, con tendencia a imponer condiciones más severas al ejercicio de las actividades cuanto más cerca se esté de dicho núcleo (24).

Dado que la Calabria es el último de los parques italianos creados, podría pensarse en el surgimiento de una tendencia general mucho más lógica para la regulación de las actividades en los parques. Sin embargo, la regulación concreta del parque nacional de la

(24) Véanse artículos 2.º y 3.º de la Ley de 2 de abril de 1968 constitutiva del parque nacional de la Calabria.

La división del parque en zonas, con diversos grados de protección, ha sido propugnada en diversas propuestas legislativas. Así en la de LEONE RAFFAELE: *Norme concernenti i parchi nazionali*, IV Legislatura, cit., art. 3.º, se prevén tres zonas. En la zona A), que debería comprender, unitaria o fraccionadamente, por lo menos la mitad del interior del parque, el ambiente natural sería conservado en sentido absoluto en su integridad. En la zona B) se consentirían actividades económicas, como utilizaciones forestales, cultivos agrícolas y pastos, limitadas y disciplinadas por normas reglamentarias. En la zona C) se permitirían construcciones turísticas, hoteleras y deportivas; su ubicación sería siempre en lugares marginales con relación al territorio del parque, no pudiendo abarcar una extensión, unitaria o fraccionadamente, superior a la mitad del parque. ROSSI PAOLO: *Norme generali sui parchi nazionali*, y MALFATTI: *Normativa generale per la costituzione dei parchi nazionali*, ambos de la IV Legislatura y cit., en los artículos 12 y 18, respectivamente, dividen el parque en cinco zonas: de reserva integral, de reserva general, de protección, controlada y de desarrollo urbanístico.

En la V Legislatura llama la atención el hecho de que mientras el Proyecto CIFARELLI: *Legge quadro sui parchi...*, cit., art. 12, prevé una zonificación del parque, el Proyecto emanado del Ministerio de Agricultura no contenga ninguna referencia a tal extremo. Tal actitud se contrapone a la realidad del parque de la Calabria, propiedad del ASFD, órgano dependiente de Agricultura, donde se ha realizado ya la planificación.

Donatello SERRANI, en *Sviluppi e tendenze...*, cit., p. 1883, se refiere a la situación existente: «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 actitud o excesivamente permisiva o excesivamente vinculante. Para superar esta situación, junto al sistema de los vínculos generalizados y predeterminados legislativamente se busca, ahora unánimemente, la introducción de un plan de ordenación del territorio que individualice zonas diferenciadas, sobre la base de las necesidades de conservación, en cuanto a la intensidad de los vínculos. Incluso, la posibilidad que el plan tiene de reducir, para ciertas zonas, el régimen de los vínculos se refiere sólo a ciertas actividades humanas (actividades de construcción, transformaciones agrarias, utilizaciones de ciertos bienes, etc.); quedan generalizados todos los otros vínculos directamente conectados a la tutela de la fauna y de la flora o la remoción de los cuales correría peligro de comprometer el ambiente.»

Calabria viene determinada por el hecho de que toda su extensión (15.000 hectáreas) es propiedad estatal (de la Azienda dello Stato per le Foreste Demaniali).

D) He aquí, pues, otro de los problemas que se plantean en Italia. ¿Debe operarse una total transferencia de propiedades privadas o comunales a los órganos del parque? ¿Es éste el único medio de instrumentar una política de protección real de la Naturaleza?

Las disposiciones reguladoras de cada parque prevén que sus órganos rectores puedan adquirir e incluso expropiar los bienes comprendidos en su territorio; es frecuente conceder incluso un derecho de tanteo a esos órganos en cada una de las ventas o transmisiones que se realicen sobre terrenos del parque. Sin embargo, tales normas no pueden operar ningún efecto decisivo, en cuanto los parques carecen de los medios financieros suficientes para cubrir las adquisiciones de terrenos.

Algunos diputados de la IV Legislatura presentaron en sus proyectos de ley la posibilidad de emprender decididamente una acción de transferencia de propiedad. Para conseguir tal objetivo se pensaba en destinar una décima parte del presupuesto del parque a adquisiciones de bienes (25).

Sin embargo, la mayoría de las propuestas presentadas no introducían ninguna innovación en la materia. Se limitaban a posibilitar la expropiación forzosa, el tanteo, etc., tal y como se preveía ya en las normas particulares de los parques. En general, la idea de una política de adquisiciones parece abandonada. Reflejo de esta actitud son las palabras de Paolo BARILE: «Es claro que los parques nacionales continuarán estando compuestos de inmuebles propiedad tanto pública como privada: justamente viene considerada utópica una política que tiende a la publicización de todos los bienes inmuebles comprendidos en el parque» (26).

IV. LA LUCHA ENTRE DOS FORMAS ORGANIZATIVAS DIFERENTES: ENTE AUTÓNOMO Y ADMINISTRACIÓN POR EL ASFD

A) En la actualidad, la mayoría de los parques italianos son controlados en su gestión y administración por el Ministerio de Agricultura, normalmente a través de la Azienda dello Stato per le Foreste Demaniali (ASFD), quien realiza su misión en forma burocrática (27).

(25) Se trataba de LEONE RAFFAELE: *Norme concernenti i parchi nazionali*, citado, art. 12, y de GIOLITTI: *Norme sui parchi nazionali*, cit., art. 21.

(26) En *Parchi e riserve: la legge cornice*, cit., pp. 1390-1. Véase también SERRANI: *La disciplina normativa...*, cit., pp. 77 y ss., donde se refiere a las dificultades y dudas que surgen en torno a una política de transferencia de la propiedad privada a los órganos del parque.

(27) Acerca de la conceptualización del ASFD véase lo dicho en nota 18. La burocratización de la gestión del parque ha sido criticada, sobre todo, por SERRANI. Véase, por ejemplo, *Sviluppi e tendenze...*, cit., p. 1875, donde señala que en el fondo del problema de los parques se encuentran cuestiones como «la rees-

La única excepción viene constituida por el parque Gran Paradiso. Su administración, según el Decreto-ley de 5 de agosto de 1947 por el que se reconstituye el ente, se confía a un Consejo compuesto de tres miembros en representación de la Administración central, ocho por los intereses locales y dos por los de tipo sectorial (28). Su nombramiento se realiza por Decreto del Presidente de la República, siendo los propios miembros del Consejo de Administración quienes eligen al Comité Ejecutivo.

Llama la atención el predominio de los intereses locales (ocho miembros de un total de trece), sobre todo si tenemos en cuenta que en el Real Decreto-ley de 3 de diciembre de 1922, creador del parque, de los doce miembros del Consejo de Administración, sólo tres representaban a las Comunas, no teniendo además derecho a voto.

B) Pero frente a la evidente evolución autonomista del Gran Paradiso, en el resto de los parques se ha operado una «toma del poder» por el Ministerio de Agricultura. El proceso ha sido claro en Abruzzo. Hasta 1950, los miembros del Consejo de Administración de este parque nacional eran nombrados por Decreto real; sin embargo, a partir de la Ley de 21 de octubre de 1950, desarrollada por el Decreto de 30 de junio de 1951, el Ministerio de Agricultura y Forestal es el competente para efectuar los nombramientos.

En los parques de Circeo, Stelvio, Calabria, el control ejercido por el citado Ministerio a través del ASFD, que es quien los gestiona y administra, es total. Los restantes órganos de las Administraciones central y local, así como los intereses de tipo sectorial, ven reducida su participación a una función meramente consultiva. Incluso en el parque de Calabria los miembros del Comité *colaborador* son nombrados por el propio Ministro de Agricultura.

La situación es claramente contraria a la postura dominante en otros países. Lo normal es que todas las cuestiones ambientales sean objeto de una actuación interministerial; piénsese, por ejemplo, en el caso de Francia, cuyo Ministerio del Medio Ambiente viene, en último extremo, a cumplir una misión de coordinación interministerial (29).

C) La preponderancia del Ministerio de Agricultura pareció adquirir carta de naturaleza en la IV Legislatura con la primera propuesta de una ley general sobre parques nacionales, realizada por LEONE RAFFAELE (30). En ella se afirmaba el predominio del Ministerio al situar bajo su dependencia la Comisión de los parques naciona-

tructuración de enteros sectores de intervención precedentemente gestionados por aparatos burocráticos centrales» y «la búsqueda de nuevos papeles por parte de las Administraciones Centrales que la reforma regional ha desplazado en parte —aunque todavía no suficientemente— de sus precedentes atribuciones». Sobre la relación Estado-región incido más adelante.

(28) Véase SERRANI: *La disciplina normativa...*, cit., p. 40.

(29) Véase Odon VALLET: *L'Administration de l'environnement*, Ed. Berger-Levraut, París, 1975, pp. 50 y ss., especialmente 57-60.

(30) *Norme concernenti i parchi nazionali*, cit.

les—órgano supremo en la materia, según se pensaba—y toda la gestión de los mismos, incluso la del parque Gran Paradiso.

La reacción no se hizo esperar, y pronto surgieron diversas propuestas (31), en las que se valorizaba la idea de un ente autónomo para administrar cada uno de los parques, contando con una representación adecuada de los intereses locales.

D) Sin embargo, el problema de la constitución de un ente autónomo viene dado por la fijación de las competencias que han de atribuirsele. Para SERRANI parece claro que el ente se configurará como un ente plurifuncional; «sus competencias deben ser erosivas, en forma potencialmente exhaustivas, de las competencias que sobre el territorio del parque vengan ejercitadas por otros sujetos, conservando, al mismo tiempo, sus funciones estructurales, de control de las iniciativas privadas que se desarrollan sobre el territorio, independientemente del hecho de que encuentren una base en la utilización de los bienes comprendidos en el territorio» (32).

Una extensa atribución de competencias al ente gestor del parque parece, en principio, la única vía por la que puede llegar a evitarse la incidencia sobre su territorio de poderes distintos—colectividades locales principalmente—poco interesados en los fines de conservación y tutela. Ahora bien, parece lógico que la disminución o eliminación de las competencias locales sobre el parque vaya acompañada de una representación adecuada de estos intereses en el Consejo de Administración (33).

V. LA LUCHA ESTADO-REGIÓN

A) La idea de que el ente gestor del parque debe contar con competencias exclusivas sobre su territorio ha puesto sobre la palestra la situación a que se ven reducidas las Administraciones locales y regionales. «Las colectividades locales no se conquistan para la política de la tutela de los ambientes—señalaba SERRANI (34)—,

(31) ROSSI PAOLO: *Norme generali...*, cit.; MALFATTI: *Normativa generale...*, cit.; GIOLITTI: *Norme sui parchi...*, cit. En la V Legislatura puede verse la propuesta de CIFARELLI: *Legge quadro...*, cit.

(32) En *Per una legge quadro...*, cit., p. 1801. Poco antes, en la p. 1798, al referirse a la situación actual había afirmado: «La legislación italiana sobre parques, aunque parcialmente diversificada sobre algunos problemas, presenta dos constantes:

La primera es la de concebir el parque, en cuanto estructura organizativa, como puro y simple garante del respeto a las limitaciones impuestas legislativamente a las utilidades de los bienes comprendidos en el territorio del parque...

La segunda es que la autoridad del parque es vista como una institución entre tantas que tienen poderes en orden a las utilidades de los bienes y a su misma inserción en el territorio.»

Del mismo autor puede verse también: *La disciplina normativa...*, cit., pp. 28-31; *Sviluppi e tendenze...*, cit., p. 1879.

(33) En principio, ésta parecía ser la estructura de las propuestas legislativas partidarias de la formación de entes autónomos con personalidad jurídica de derecho público.

(34) En *Sviluppi e tendenze...*, cit., p. 1880.

excluyéndolas completamente e imponiendo el hecho del parque como una cosa venida de las alturas: es necesario implicarlas para alcanzar un efectivo consenso, incluso a través de una gestión que no olvide sus exigencias. Pero también aquí hay que registrar los efectos negativos de la cerrazón frente a las regiones que habrían podido útilmente ser llamadas a mediar y resolver las tensiones que inevitablemente se producen entre hecho conservativo y exigencias, sobre todo en términos económicos y de desarrollo civil, de las colectividades locales.»

Pese al indudable acierto que se desprende de las consideraciones de Donatello SERRANI la óptica de las propuestas de una ley general sobre parques nacionales, tanto en la IV como en la V Legislaturas, es todavía aquella según la cual el parque es una estructura de gobierno autoritario del territorio, extraña a los problemas sociales y económicos de las colectividades que en él están comprendidas; la tendencia es siempre la de construir una isla (35). Las soluciones adoptadas en la mayor parte de los casos se orientan sustancialmente en el sentido de ignorar la presencia de las regiones. «En esta dirección—asevera el mismo autor, tantas veces citado—conspiran dos factores, que se unen en el efecto, pese a tener orígenes diversos: de un lado, la antigua desconfianza con la que nuestros proteccionistas (tal vez, con razón) han mirado siempre a los entes locales y a su papel en la tutela del ambiente; de otro, la búsqueda—también ésta no nueva, pero ciertamente menos noble—de los aparatos burocráticos estatales por mantener en las propias disponibilidades el mayor número posible de poderes e impedir por tal vía la consolidación de los hechos institucionales potencialmente innovadores» (36).

B) El parque nacional, pese a los superiores intereses que se supone ha de integrar, incide gravemente sobre las competencias regionales: agricultura, bosques, urbanismo, turismo... Especialmente, de cara a estas dos últimas atribuciones, resulta evidente su relación con cualquier tipo de protección del paisaje (37). Consecuencia lógica hubiera sido la atribución de las competencias en materia de parques

(35) Véase SERRANI: *La disciplina normativa...*, cit., pp. 82 y ss., en especial página 85.

(36) SERRANI: *Sviluppi e tendenze...*, cit., p. 1876.

(37) Giulio GHETTI, en *Prime considerazioni in tema di urbanistica e tutela del paesaggio nello stato regionali*, «Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico» núm. 4 (1973), p. 1836, señala «que la tutela paisajística está en situación de correlación necesaria con otras materias, como el turismo o el urbanismo, está fuera de toda legítima duda». Apoya su criterio en el de GIANNINI-SEPE: *L'organizzazione turistica in Italia*, «Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico» núm. 4 (1966), p. 781.

Este punto ha sido tratado abundantemente por la doctrina italiana: L. QUARONI: *Pianificazione paesistica e parchi nazionali*, en «Boletín Italia Nostra» núm. 20 (1960); PRENIERI: *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropiazione*, en «Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico» núm. 3 (1971), pp. 1158 y ss.; Gastone MARTINI: *Disciplina urbanistica e tutela del patrimonio storico artistico e paesistico*, Ed. Giuffrè, 1970; DUNI: *Il procedimento amministrativo per la formazione dei piani territoriali paesistici*, en «Rivista Giuridica Edilizia», II (1966); SANDULLI: *Natura ed effetti dell'imposizione di vincoli paesistici*, en «Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico» núm. 4 (1961), pp. 809-840; FRAGOLA: *Regolamenti edilizi e difesa del paesaggio*, en «Nuova Rassegna», 1955.

a los propios órganos encargados de la realización de las funciones urbanísticas. Sin embargo, tal conclusión no ha sido adoptada por la Corte Constitucional italiana en su decisión de 24 de julio de 1972, número 141, según evidenciaba con extrañeza Pier Giuseppe TORRANI: «Dice la Corte que "sólo a causa de la inescindibilidad existente entre la actividad urbanística y la tutela de las bellezas naturales han sido transferidas a las regiones las funciones y las atribuciones relativas a la redacción y a la aprobación de los planes territoriales paisajísticos". Por consiguiente, la Corte reconoce que la actividad urbanística y la tutela de las bellezas naturales están entre lo inescindible, esto es, son la misma cosa. En el sentido de que la tutela de las bellezas naturales forma parte integrante de la actividad urbanística. Esto es, incluso que actividad urbanística y tutela de las bellezas naturales forman una única e inescindible materia. Pero en un paso sucesivo la Corte afirma que las "bellezas naturales ambientales... sobre el plano de la protección son tenidas como distintas de los bienes tutelados mediante la disciplina urbanística".

Por tanto, la tutela de las bellezas naturales, en este segundo paso de la decisión, no sólo deviene escindible de la disciplina urbanística, sino que incluso debe ser distinta. No queremos equivocarnos, pero si se quiere dar un sentido común a las expresiones referidas, nos encontramos de frente a la afirmación de un principio y a su negación, sin ninguna posibilidad de conciliar la antítesis» (38).

En último extremo está presente, como dice SERRANI (39), la identificación entre intereses nacionales y gestión por parte del Estado de las intervenciones correspondientes, con la consiguiente exclusión de las regiones. Se olvida de esta manera que la característica nacional de los intereses no puede ni debe constituir una justificación para la sustracción de las competencias a las regiones (40).

C) Un intento de paliar las consecuencias negativas de la imposibilidad para las regiones de intervenir en la tutela del paisaje se ha hecho presente a través de una nueva institución: el parque regional. ROSSI PAOLO y MALFATTI, en la IV Legislatura (41); CIFARELLI, en la V (42), y el propio CIFARELLI, el Ministerio de Agricultura en

(38) En *I poteri delle regioni...*, cit., p. 1938.

(39) En *Sviluppi e tendenze...*, cit., p. 1876.

(40) Así lo hace ver el propio SERRANI en *Per una legge...*, cit..., pp. 1798-1807, quien en favor de una regionalización de los parques aduce el papel privilegiado de las regiones en la adopción del plan territorial —no olvidemos la ligazón existente entre urbanismo y tutela de paisaje—; y además añade la observación de que una regionalización no supone que la materia sea encomendada en exclusiva a las regiones. En todo caso existiría un control por el Consejo de Ministros, o por un órgano colegial superior que representara todos los intereses en juego. Por otra parte, una futura Ley-cuadro vincularía a los legisladores regionales. En fin, siempre podría contarse con eficaces instrumentos de control, aunque indirectos, como las maniobras de tipo financiero.

(41) ROSSI PAOLO: *Norme generali...*, cit., art. 2.º; MALFATTI: *Normativa generale...*, cit., art. 2.º

(42) CIFARELLI: *Legge-quadro...*, cit., art. 4.º

agosto de 1941 y MAZZOLI en la VI (43), entre otros, han propuesto la creación de parques regionales.

Pero, pese a ello, el problema continúa en pie. Los parques nacionales siguen constituyendo una esquirra incrustrada en las competencias regionales urbanísticas. Además, en ninguna de las propuestas se señala un criterio diferenciador válido entre parques nacionales y regionales. Si los vínculos y las limitaciones originados por ambos tipos de parque son similares, ¿por qué una distinta atribución de competencias? ¿Acaso la simple diferencia terminológica podría justificar esa diversidad? De cualquier modo, si se sostiene que el parque nacional ha de ser el más bello o el más necesitado de protección, ¿quién ha de fijar en cada caso la mayor belleza o necesidad de tutela? ¿Podría quedar tal fijación abandonada a la discrecionalidad de uno u otro interesado (Estado y región)?

D) Frente a la postura de los autores que optan por la regionalización (SERRANI, TORRANI, GHETTI, GIANNINI), Paolo BARILE ha sido quien ha hecho valer dogmáticamente la postura de atribuir al Estado sobre los parques nacionales, si bien pensando que tal competencia debe ser de carácter interministerial, abandonando la posición hegemónica de que disfruta hoy el Ministerio de Agricultura (44).

Partiendo de los datos normativos ofrecidos por la Constitución (45), la Ley de 16 de mayo de 1970 número 281, las normas contenidas en el Decreto delegado de 15 de enero de 1972 de transferencia a las regiones de estatuto ordinario de las funciones administrativas estatales en materia de agricultura y forestal y diversas sentencias de la Corte Constitucional (46), BARILE llega a la conclusión de que las regiones de Derecho común (de estatuto ordinario) únicamente tendrían competencia legislativa concurrente con el Estado de cara a los parques naturales regionales. Ninguna duda le ofrece la competencia legislativa primaria de las regiones dotadas de especial autonomía para esos mismos parques naturales regionales.

Sin embargo, y aquí viene lo más interesante, se muestra partidario de que en la futura Ley-cuadro sobre los parques se incluya una delegación a las regiones de las funciones administrativas en

(43) CIFARELLI: *Legge-quadro sui parchi nazionali e le riserve naturali*. Senado de la República, 21 de julio de 1972, acto núm. 222; MAZZOLI: *Legge quadro per i parchi nazionali, regionali e le riserve naturali*, 19 de octubre de 1972, acto núm. 473.

Sobre el tema PALADIN: *Parchi nazionali e parchi regionali secondo due recenti iniziative parlamentari*, «Le Regioni» núm. 3 (1973), pp. 606 y ss.; también Giulio GHETTI: *Prospettive giuridiche della tutela del paesaggio negli ordinamenti regionali*, «Rivista Trimestrale di Diritto e Procedure Civile», 1972, pp. 1527 y ss.

(44) En *Parchi e riserve...*, cit., p. 1376.

(45) Acerca de la interpretación de los preceptos constitucionales sobre tutela del paisaje existe bibliografía específica anterior a la Ley de 16 de mayo de 1970: SANDULLI: *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, «Rivista Giuridica Edilizia», II (1967), pp. 71 y ss.; PREDIERI: *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, en «Studi per il XX anniversario dell'Assemblea costituente», Firenze, 1969, pp. 381 y ss.

(46) Se trata de las sentencias de 4 de mayo de 1972, núm. 79; 24 de julio de 1972, núm. 142 (anotada por ENZO CHELI en «Le Regioni» (1973), p. 1261, y 30 de diciembre de 1972, núm. 219).

materia de parques nacionales. En último extremo, por tanto, BARILE es también partidario de una regionalización, siquiera parcial, limitada, de los parques nacionales.

VI. LA LEY-CUADRO

Tras el fracaso de todas las propuestas legislativas en la IV, V y VI Legislaturas, no se sabe exactamente qué suerte va a correr la deseada Ley-cuadro sobre parques.

Su necesidad parece cada vez más perentoria, dadas las diversidades existentes en cuanto a los fines, régimen y organización de los parques existentes. No estando justificadas las diferencias por ninguna razón de tutela ni conservación de la Naturaleza, es lógico tratar de uniformar la situación.

Existe el peligro —claramente evidenciado— de que el Ministerio de Agricultura trate de forzar la situación, robusteciendo sus competencias en la materia. Sin embargo, la doctrina y los representantes populares italianos han reparado prontamente en el intento, contrarrestándolo con propuestas tendentes a eliminar o disminuir seriamente las competencias del Ministerio de Agricultura.

De las soluciones presentadas parecen desprenderse claramente algunas conclusiones:

a) A nivel estatal, la materia de parques se caracteriza siempre por su interministerialidad, siendo normal incluso el que se piense en un órgano diferente del Consejo de Ministros —de composición más amplia— como suprema instancia en materia de parques.

b) Dadas las conexiones del Urbanismo con la tutela paisajística, parece evidente que ésta deba encomendarse a las mismas instancias regionales que tienen encomendada la ordenación del territorio.

c) Se afirma como indiscutible la presencia de un ente autónomo para la gestión del parque, con competencias exclusivas sobre el territorio y amplios poderes de autotutela.

En el ente autónomo han de tener una representación especial las colectividades locales perjudicadas por la institución del parque.

Por otra parte, la plurifuncionalidad del ente debe instrumentarse en una visión empresarial del mismo. A él corresponde hacerse cargo de la función de desarrollo del territorio —zonas deprimidas por lo general— sobre el que se asienta (47).

(47) Según SERRANI: *Per una legge-quadro...*, cit., p. 1.802, las alternativas a favor de los parques nacionales deben consistir:

a) En un correcto y moderno uso del control sobre las utilidades de los bienes y sobre la actividad que los particulares desarrollan sobre el territorio. En este sentido se refiere a: 1) El engarce de la política de parques con la planificación territorial. 2) La modulación de los vínculos según las zonas. 3) La sustracción de competencias urbanísticas a los entes locales en favor del ente gestor del parque. 4) Debe evitarse el riesgo de instrumentar controles sólo en relación a las construcciones; el parque debe conocer de la situación de todo su territorio. 5) El

d) El utópico intento de convertir todo el parque en propiedad pública debe sustituirse por un régimen severo de las utilizaciones de que son susceptibles sus terrenos. La dimensión empresarial del ente puede aportar aquí una gran ayuda de cara a evitar los perjuicios que para los propietarios puede ocasionar la institución del parque.

Por otra parte, es claro que las limitaciones no deben operar homogéneamente sobre todo el parque, sino estructurarse, con mayor o menor rigidez, conforme a una división del mismo en zonas.

VII. CONCLUSIÓN

En lo que antecede quedan expuestas sintéticamente las líneas esenciales por las que discurre la normativa italiana sobre parques nacionales. Es ésta una faceta simplemente de un extenso grupo de disposiciones que tienen por objeto proteger la Naturaleza.

La legislación sobre bellezas naturales—de gran similitud con la referente al patrimonio histórico, artístico y cultural; las reservas naturales, etc.—queda fuera del estudio.

No hay duda de que todas las declaraciones realizadas para proteger la Naturaleza no suponen, en Italia y en la mayoría de los países, más que intentos aislados que no pueden ofrecer soluciones definitivas al problema. El título de un reciente artículo de Tomás Ramón FERNÁNDEZ, *Parques nacionales: cercar la Naturaleza* (48), expresaba muy bien lo que quiero decir. Sin embargo, por encima de la realidad de esa constatación, por encima de que todas las declaraciones de parques, reservas y monumentos, no encierren sino soluciones parciales al problema de la protección de la Naturaleza, lo que es evidente es la utilidad, hoy por hoy, de esas técnicas. Lógicamente, la solución integradora de la Naturaleza, del paisaje, está en el Urbanismo; sólo una planificación y ordenación del territorio a todos los niveles puede acabar—si es que aún tiene remedio—con la degradación del ambiente natural (49). Pero en tanto se hace po-

parque debe contar con eficaces poderes de autotutela para impedir utilizaciones divergentes de las programadas.

b) En segundo lugar debe atribuirse al ente-parque la gestión de una gama extensa de las actividades inherentes a las finalidades educativas y recreativas, asegurando su exacta consecución y, sobre todo, su no divergencia con la finalidad de conservación. A este respecto el ente habría de contar con: 1) La organización y gestión de los servicios de visita y conocimiento del parque. 2) El disfrute comercial de las iniciativas científicas y de divulgación inherentes al parque. 3) La concesión de subvenciones a particulares para incrementar el turismo o los servicios. 4) La capacidad de realizar construcciones:

(48) Aparecido en la revista «Triunfo» de 2 de agosto de 1975, pp. 30-33, y antes en «REDA» núm. 5, bajo el título *Parques nacionales y protección de la Naturaleza*, cit.

(49) En este sentido es muy interesante el intento italiano—descrito anteriormente—de atraer las competencias sobre parques en beneficio de las regiones, dada la fuerte relación existente entre urbanismo—atribución regional fundamentalmente—y tutela del paisaje.

sible ese Urbanismo total, cosa que depende más de instancias políticas que jurídicas, bueno será ocuparse de los medios jurídicos instrumentados para proteger parcialmente la Naturaleza. Uno de esos medios, con multitud de interrogantes, que provocan soluciones en cierto modo contradictorias, son los parques nacionales. El estudio de su regulación en Italia entiendo puede ser útil, como término de comparación y referencia, para los problemas que la misma materia plantea en nuestro país.

Fernando LÓPEZ RAMÓN

