

# LA COORDINACIÓN ESTATAL DE LA RED DE PARQUES NACIONALES (¿LA RED COMO PRETEXTO?)

ELISA MOREU CARBONELL

*SUMARIO: I. ¿QUÉ ES LA RED ESTATAL?– II. EL TRASFONDO COMPETENCIAL Y LA NECESIDAD DE COORDINACIÓN EN RED: 1. ¿La red como excusa para las competencias estatales? 2. La desconexión y superposición de redes autonómicas.– III. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA RED: 1. Organismo Autónomo Parques Nacionales (OAPN). 2. Consejo de la red de Parques Nacionales. 3. La fallida agencia estatal red de Parques Nacionales.– IV. OBJETIVOS Y FUNCIONES DE LA RED: 1. Funciones de coordinación. 2. La intervención estatal en caso de emergencia y de conservación desfavorable. 3. Actuaciones comunes y horizontales de la red (competencias propias).– V. IMAGEN CORPORATIVA E IDENTIDAD GRÁFICA DE LA RED.– VI. EN CONCLUSIÓN.– VII. BIBLIOGRAFÍA.*

*RESUMEN:* La red de Parques Nacionales es el principal instrumento legal para la gestión coordinada de todos los espacios declarados como parques nacionales. Su encaje constitucional, los conflictos competenciales surgidos en torno a la red, su organización, funciones e imagen corporativa constituyen el objeto del presente trabajo.

*Palabras clave:* Parques Nacionales; gestión en red; coordinación.

*ABSTRACT:* *The Network of National Parks is the main legal instrument for the coordinated management of all natural areas declared as National Parks in Spain. Its accordance with the Constitution, the conflicts of competences, the network organization, its functions and corporate image are the objective of this study.*

*Key words:* *National Parks; network of National Parks; coordination.*

El régimen jurídico de la red de parques nacionales se despliega en el Título III (arts. 14 a 17) de la vigente Ley de Parques Nacionales (Ley 30/2014, de 3 de diciembre, en adelante LPN). Según datos del Ministerio de Medio ambiente correspondientes al año 2015, los quince parques nacionales que forman actualmente la red ocupan aproximadamente el 0,76% del territorio nacional. El Preámbulo de la nueva Ley recalca que este modelo en red constituye «*la esencia*» de los parques nacionales, en tanto que determina su marco normativo básico y el sistema de relaciones necesario para su funcionamiento.

No deja de resultar curioso que este mecanismo de gestión en red apenas haya despertado la atención doctrinal y que, salvo algunas voces críticas, se haya asumido como inevitable esta competencia estatal sobre el conjunto de los parques nacionales (*la red*). Sin embargo, parecía necesario un acercamiento crítico a este instrumento de gestión en red del conjunto de los parques nacionales, anclado en las funciones de coordinación que corresponden a la Administración General del Estado.

A pesar de lo que se deduce de su polémica tramitación parlamentaria, la Ley de Parques Nacionales de 2014 no ha introducido modificaciones relevantes en el modelo preexistente de la red, que apenas ha sufrido cambios (LOZANO CUTANDA, 2014: 1). El Dictamen del Consejo de Estado relativo al anteproyecto pone de relieve la peculiar sistemática de esta norma, ya que un porcentaje muy alto del texto es simple copia literal de los artículos de la precedente ley de 2007 (Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales) (1). Se ha optado por un nuevo texto completo, pero lo cierto es que la esencia del modelo de la Ley 5/2007 no ha cambiado. Según el Consejo de Estado, el texto profundiza en el modelo de coordinación que supone operar en red, desarrollando las potestades de coordinación y cooperación que pertenecen al Estado, sin que ello suponga desnaturalización ni apropiación de competencias de gestión de las comunidades autónomas.

Sin embargo la clave del arco de la red de parques nacionales es su espinoso encaje constitucional desde el punto de vista de la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas. A juicio de F. LÓPEZ RAMÓN (2009: 196) la red constituye un exitoso —pero artificioso— invento del Estado para atribuirse competencias que le permiten gestionar, no ya cada uno de los parques nacionales individualmente considerado, sino el conjunto de todos ellos integrados en la red.

Como digo, adentrarse en el régimen jurídico de la red de parques conduce a abordar el controvertido *principio de coordinación*, escondido en la legislación general administrativa (2). El principio de coordinación que rige las relaciones entre distintas Administraciones públicas persigue la integración de

---

(1) Dictamen del Consejo de Estado n° 1367/2013, de 19 de diciembre, en <http://www.boe.es> (recuperado: 3 marzo 2016).

(2) En efecto, parece que existe cierto temor a reconocer la necesidad de coordinación entre Administraciones públicas. La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común (LRJAP) no reconoce expresamente este principio en el Título I, dedicado a las relaciones interadministrativas, aunque sí lo menciona en la Exposición de Motivos y muy tangencialmente en sus artículos 3 y 5. En cambio, la nueva Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), introduce como novedad una definición del principio de coordinación, «*en virtud de la cual una Administración pública, y singularmente la Administración General del Estado, tiene la obligación de garantizar la coherencia de las actuaciones de las diferentes Administraciones*

todas sus competencias, evitando contradicciones y reduciendo las eventuales disfunciones que de otro modo se producirían, impidiendo o dificultando la satisfacción de los intereses generales. El problema es que la coordinación presupone, lógicamente, que hay algo que debe ser coordinado y, en último extremo, una Administración que debe respetar los principios de coordinación fijados por otra. Pero, ¿cómo se puede coordinar sin vaciar de contenido las competencias de la Administración coordinada, lo que podría desvirtuar el verdadero sentido de la potestad de coordinación? He aquí la raíz de los conflictos, quizás inevitables por el confuso reparto competencial y las peculiares relaciones horizontales de nuestra organización territorial.

## I. ¿QUÉ ES LA RED ESTATAL?

El mecanismo de coordinación de todos los espacios declarados como parques nacionales se denomina red estatal de parques nacionales (la red en adelante).

En la Ley de Conservación de los Espacios Naturales de 1989 (Ley 4/1989, de 27 de marzo) la red era, simplemente, la forma de denominar al conjunto de parques nacionales declarados y gestionados por el Estado, pero no se consideraba un instrumento organizativo, por la sencilla razón de que la gestión de los parques nacionales correspondía sin discusión a la Administración General del Estado.

La creación de la red se produce cuando la jurisprudencia del Tribunal Constitucional empieza a dismantlar el modelo de gestión estatal de los parques nacionales (LÓPEZ RAMÓN: 2009: 196). Podríamos identificar la fecha de su nacimiento con la entrada en vigor de la Ley 41/1997, de 5 de noviembre, que modifica la Ley 4/1989 e introduce una serie de preceptos que regulan instrumentos como el plan director de ordenación de la red (art. 22 bis) y el consejo de la red de parques nacionales (art. 22 ter), encomendando al organismo autónomo *Parques Nacionales* la gestión de la red. En 1998 se reguló la organización interna del Consejo de la red de parques nacionales (RD 1760/1998, de 31 de julio) y en 1999 se aprobó el plan director (RD 1803/1999, de 26 de noviembre), y ambas normas continúan (parcialmente) vigentes.

La clave de la reforma realizada por Ley 41/1997 es que el mencionado plan director de la red se asimilaba a las directrices de ordenación de los recursos naturales, imperando así sobre los planes aprobados por las

---

*públicas afectadas por una misma materia para la consecución de un resultado común, cuando así lo prevé la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico» (art. 140.1. e).*

comunidades autónomas (nuevos artículos 19.4 y 22 bis de la Ley 4/1989). La Administración General del Estado, a través del plan director, podía establecer los criterios generales a los que debían ajustarse no sólo los planes de ordenación de los recursos naturales autonómicos, sino también los planes rectores de uso y gestión de cada parque nacional. La solución estatal era impecable, ya que la STC 102/1995, de 26 de junio, había reconocido el carácter básico de la competencia para establecer directrices estatales y básicas de coordinación, que se configuran, en palabras del propio Tribunal Constitucional, como el «*escalón superior de la planificación ecológica*» (FJ. 13). Y aunque, efectivamente, según insiste F. LÓPEZ RAMÓN (2009: 197) el Tribunal Constitucional no parece fiarse demasiado del ejercicio que el Estado vaya a hacer de sus competencias básicas y deja abierta la puerta a la impugnación de cualquier exceso, está claro que admitió que el plan director aseguraba una gestión coordinada, no ya de cada parque nacional, sino del conjunto de los mismos. De ahí que CANALS AMETLLER (1997: 317) afirme que las competencias autonómicas de gestión sobre los parques nacionales no sean más que «*una ilusión*».

El camino hacia la ampliación de competencias estatales (el «*rearme*» en palabras de CANALS AMETLLER, 1997: 313) es imparable ya en las leyes de parques nacionales de 2007 y 2014, a pesar del desapoderamiento de las competencias estatales a favor de las autonómicas que va asestando el Tribunal constitucional (CASADO CASADO, 2007: 258). Paradójicamente, cuantas menos competencias reconoce el Tribunal Constitucional al Estado en la gestión de los parques nacionales, más se fortalece la red, que nace para preservar las competencias que el Estado siempre ha tenido sobre los parques nacionales.

Todas estas normas reguladoras de la red estatal incorporan un matiz nuevo, un plus a la simple declaración de un espacio como parque nacional: *la gestión conjunta y coordinada de todos los parques nacionales* (art. 8.2 de la LPN). Si los parques nacionales son ecosistemas caracterizados por sus elementos naturales (su alto valor ecológico y natural, la belleza de sus paisajes, la singularidad de su flora, de su fauna, su geología), la red es el instrumento legal ideado para integrar dichos espacios, establecer su marco normativo básico y el sistema de relaciones necesario para su funcionamiento (art. 14 de la LPN).

La memoria de impacto normativo elaborada en relación con el anteproyecto de ley de 2014 destacaba que el objetivo de la red es desarrollar y consolidar la función de coordinación que corresponde a la Administración General del Estado, y como he dicho el Consejo de Estado tampoco formuló tacha de inconstitucionalidad. La eficacia de la gestión en red se justificaría, por parte de la Administración General del Estado, en que los ecosistemas naturales no conocen fronteras, así que la red no debería estar condicionada

por la parcelación administrativa o política del territorio (3). El Plan Director de 1999 señala con total claridad que la red «define un modelo específico de gestión para los parques nacionales», y que «es tanto la realidad virtual que aglutina a los parques, como la realidad física donde se refleja un particular y ejemplar modelo de conservación de la naturaleza». Como expresaba la Ministra de Medio Ambiente durante su tramitación parlamentaria, «carece de sentido que los parques nacionales se den la espalda unos a otros, dependiendo del territorio en el cual radiquen», criticando que las administraciones actúen de forma separada sin que existan cauces eficaces de comunicación entre el conjunto, la red, y cada uno de los parques nacionales, incluso en el caso de los parques supraautonómicos (4).

Sin embargo, los detractores del modelo lo acusan de propiciar una desconexión ficticia entre los parques nacionales de gestión autonómica y la red estatal (F. LÓPEZ RAMÓN, 2009: 201). En realidad, el modelo se ha construido a golpe de conflicto competencial y ha ido evolucionando con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. No es un tema pacífico y esconde un conflicto no cerrado, puesto de manifiesto otra vez durante la tramitación parlamentaria de la Ley de Parques Nacionales 2014 (5).

## II. EL TRASFONDO COMPETENCIAL Y LA NECESIDAD DE COORDINACIÓN EN RED

De la exposición de motivos de la Ley 30/2014 se deduce que la Administración General del Estado consolida su función de coordinación de la red, con la finalidad de aunar las acciones promovidas por las diferentes administraciones públicas, asegurar un marco adecuado para la conservación de los parques y colaborar en el cumplimiento de sus objetivos. Como se sabe, el modelo competencial relativo a los parques nacionales ha mutado a lo largo de los años. Desde la gestión centralizada diseñada por la Ley 4/1989, que

---

(3) Entrevista al catedrático de Geografía de la Universidad Autónoma de Madrid, E. MARTÍNEZ DE PISÓN en relación con la STC 194/2004, revista «Desnivel.com» (<http://desnivel.com/cultura/ecologia/parques-nacionales-asunto-autonomico>, recuperado: marzo 2016).

(4) *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* n.º 203, de 29 mayo 2014, p. 11.

(5) El Proyecto fue objeto de siete vetos y 278 enmiendas. Algunos grupos parlamentarios, como el Grupo Mixto, acusaban al proyecto de «centralista», de tener una «visión nacionalista, centralista y homogeneizadora del Estado» y de invadir competencias autonómicas. Véanse las discusiones en *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* n.º 203, de 29 mayo 2014, pp. 14 a 16; *Diario de Sesiones del Senado* n.º 132, de 12 noviembre 2014, pp. 12573 a 12622; y *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* n.º 242, de 20 noviembre 2014, pp. 38 a 47.

fue declarada inconstitucional (STC 102/1995, de 26 de junio), se avanzó hacia un modelo de gestión mixta o compartida que fue cuestionado también por el Tribunal Constitucional (STC 194/2004, de 4 de noviembre) y permitió avanzar hacia un modelo de gestión autonómica global inaugurado por la Ley 5/2007 (6) y regulado ahora por la vigente Ley 30/2014.

## 1. ¿La red como excusa para las competencias estatales?

A pesar del desapoderamiento de las competencias estatales a favor de las autonómicas (CASADO CASADO, 2007: 258) las tensiones entre el Estado, empeñado en mantener competencias de gestión a través de la red, y las Comunidades autónomas, no han desaparecido. ¿Cómo afecta la creación de una red estatal al principio de competencia autonómica sobre parques nacionales?

Sabemos que el Tribunal Constitucional confirmó inicialmente que el Estado pudiera establecer a través del plan director de la red las directrices básicas para la gestión conjunta de los parques nacionales (STC 102/1995, FJ. 13). Posteriormente, el Tribunal Constitucional negó que por la vía de la coordinación pudiera el Estado mantener protagonismo alguno en la gestión de los parques nacionales, afirmando que el principio de gestión conjunta no encuentra cobijo en las competencias básicas del Estado ni tampoco en los principios de coordinación y cooperación (STC 194/2004, FJ. 11, 12 y 13).

A nuestros efectos, resulta cardinal la doctrina emanada de la STC 101/2005, de 20 de abril, que resuelve el conflicto positivo de competencia planteado por la Junta de Andalucía contra diversos preceptos del RD. 1803/1999, de 26 de noviembre, que aprobaba uno de los instrumentos más significativos de desarrollo de la Ley 4/1989 (en su versión de 1997) como era el Plan Director de la red. Según el Tribunal Constitucional, la competencia estatal básica sobre protección del medio ambiente (artículo 149.1.23º de la Constitución) incluye aquellos contenidos del plan director que fijan los criterios necesarios para preservar la riqueza ecológica y los valores naturales del conjunto de los parques nacionales e imponen límites al ejercicio de determinadas actividades (FJ. 4). Con ello, según critican D. CANALS AMETLLER (1997: 317) y F. LÓPEZ RAMÓN (2009: 198), el Estado se apoderó de la facultad de dirigir la gestión autonómica de los parques nacionales a través del plan director, no directamente de cada parque nacional, pero sí del conjunto de los mismos, de la red.

---

(6) Modelo que ha seguido sin ser pacífico, puesto que volvió a ser objeto de dos recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Gobierno de Canarias, que fueron desestimados por SSTC 99/2013, de 23 de abril, y 102/2013, de 23 de abril.

La STC 32/2006, de 1 de febrero, resuelve los conflictos positivos de competencia promovidos por la Diputación General de Aragón y por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía contra diversos preceptos del RD. 1760/1998, de 31 de julio. Aunque el conflicto fue parcialmente estimado por desarrollar un modelo mixto de gestión que ya había sido declarado inconstitucional, interesa destacar que quedaba fuera del recurso el Consejo de la Red de Parques Nacionales, al considerar que dicho órgano respetaba la competencia estatal de coordinación respecto de la red (Antecedente 1).

El Tribunal Constitucional ha ido perfilando el significado de la coordinación estatal, precisando que su objetivo es *«la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían la realidad misma del sistema»* (STC 194/2004, de 10 noviembre, FJ. 8). La coordinación se define como la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades estatales y autonómicas en el ejercicio de sus respectivas competencias, de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema (STC 32/1983, de 28 abril, FJ. 2). Y así, la coordinación *«conlleva un cierto poder de dirección, consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado»* (STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ. 20 f). Sin embargo, insiste en que *«el empleo de técnicas de cooperación y coordinación, absolutamente imprescindible en múltiples ocasiones para el funcionamiento del Estado autonómico, no permite alterar el principio de competencia»* (por todas, STC 194/2004, FJ. 12).

La Ley 30/2014, como se ha dicho, reafirma la técnica de coordinación en red que corresponde a la Administración General del Estado, así que el riesgo de conflicto competencial vuelve a ser alto. De hecho, en 2015 se creó una subcomisión específica para el seguimiento normativo, prevención y solución de controversias de la nueva ley, dentro de la Comisión Bilateral de Cooperación entre la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma de Andalucía, ante las discrepancias surgidas en relación con algunos preceptos, entre otros, los que regulan las competencias estatales para la coordinación de la red. En concreto, los artículos 15, letra f), 16, letras b), d), e), i), l) y 17 de la Ley 30/2014 (7). Sorprendentemente, las negociaciones en el seno de

---

(7) Resolución de 12 marzo de 2015, por la que se publica el Acuerdo de la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Controversias de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Andalucía en relación con la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales (BOE nº 70, de 23 de marzo).

la Comisión bilateral han dado sus frutos y se ha alcanzado un acuerdo para evitar el recurso ante el Tribunal Constitucional (8).

En conclusión, creo que la competencia de coordinación estatal tiene sentido, y que el modelo de gestión en red es válido porque se puede vincular a la competencia estatal básica sobre protección del medio ambiente. Esta conclusión encuentra apoyo en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Porque si el Estado se halla facultado para declarar los parques nacionales, no invaden competencias autonómicas ni los actos preparatorios anteriores a la declaración de los parques (ex STC 306/2000, de 12 diciembre, FJ. 9), ni tampoco la gestión homogénea a través de la red. Y creo, además, que la red es un modelo eficaz para la gestión del conjunto de parques nacionales, igual que lo ha sido, salvando las distancias, el de las cuencas hidrográficas que, paradójicamente, está en riesgo de desintegración por obra del propio Tribunal Constitucional (FANLO LORAS, 2010: 309) (9). Es muy significativo que los grupos ecologistas hayan venido manifestando su deseo de que el Estado ejerza mayor presencia en la gestión de los parques nacionales (10) y propongan la creación de un organismo a nivel estatal con capacidad y recursos para fiscalizar la labor de gestión y conservación que lleven a cabo las distintas comunidades autónomas dentro de los espacios de la red (OAPN 2015: 11).

---

(8) Resolución de 23 de septiembre de 2015, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, por la que se publica el Acuerdo de la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Controversias de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Andalucía en relación con la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales (BOE nº 238, de 5 octubre). La prensa se hacía eco de esta noticia, anunciando que la Junta de Andalucía no recurriría la Ley de Parques Nacionales tras llegar a un acuerdo con el Gobierno (Europa Press, 4 septiembre 2015, <http://www.europapress.es>).

(9) Recordemos la singular configuración de las Confederaciones Hidrográficas, único organismo de gestión del agua en la cuenca, organismos estatales pero en cuyos órganos de gobierno, planificación y coordinación se integran, junto a la Administración General del Estado, representantes de las comunidades autónomas, de las entidades locales, los usuarios y de los intereses ambientales. Las Confederaciones son un espacio de encuentro institucional de los interesados en la gestión del agua. El «desapoderamiento» de las comunidades autónomas que pertenecen a cuencas intercomunitarias se compensa mediante su integración en la Junta de Gobierno, en el Consejo del Agua y en el Comité de Autoridades Competentes, y mediante la cooperación funcional prevista en el artículo 25 de la Ley de Aguas (FANLO LORAS, 2010: 320).

(10) Organizaciones como Ecologistas en Acción, Greenpeace, SEO/Birdlife y WWF/Adena, todas ellas representadas en diferentes parques nacionales, mostraron su profunda preocupación por las consecuencias que la STC 194/2004 podría tener en la conservación de los Parques Nacionales, calificándola de «golpe mortal» y «nefasta noticia» (revista «Desnivel.com», <http://desnivel.com/cultura/ecologia/parques-nacionales-asunto-autonomico>, recuperado: marzo 2016).



## 2. La desconexión y superposición de redes autonómicas

La creación —algo artificiosa, quizás, pero necesaria— de la red estatal no excluye la creación de otras redes protectoras que afecten a los parques nacionales, en tanto que espacios naturales de competencia autonómica. No olvidemos que, a juicio del Tribunal Constitucional, la regulación relativa a los parques nacionales se incardina tanto en las materias relativas a los espacios naturales protegidos, como en la protección del medio ambiente, cuya regulación básica se reserva al Estado [por todas, STC 194/2004, de 4 de noviembre (FJ. 5)]. Esta pirueta conceptual que permite compaginar la gestión autonómica plena de los parques nacionales con la coordinación estatal en red, ha llevado, según un sector doctrinal crítico, a la dispersión de las fórmulas de gestión y a la separación de los sistemas de conservación de la naturaleza (F. LÓPEZ RAMÓN, 2009: 201).

En relación con ello, el principio de coordinación del Estado sobre la red queda perfilado en la STC 331/2005, de 15 de diciembre, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno contra la Ley andaluza 8/1999, de 27 de octubre, del espacio natural de Doñana. Esta sentencia es interesante porque se refiere a un caso de gestión autonómica de un parque nacional de la red estatal. El Tribunal Constitucional considera que la ley andaluza no altera la declaración del parque nacional de Doñana y no excluye la aplicación del plan director de la red de parques nacionales, cuyas directrices deberán ser tomadas en cuenta por el planeamiento de desarrollo del parque nacional.

En los parques nacionales cuyo territorio se extiende por diversas comunidades autónomas no es infrecuente que se hayan puesto en marcha diversos mecanismos de colaboración. Pero las fórmulas de gestión coordinada entre comunidades autónomas eran inexistentes hasta el año 2009, cuando se creó el primer consorcio para la gestión de un parque nacional por acuerdo entre las comunidades autónomas de Cantabria, Castilla y León y Principado de Asturias, que permitió la gestión coordinada del Parque Nacional de los Picos de Europa tras el oportuno traspaso competencial (11).

Por otro lado, queda abierta también la puerta a la creación de redes autonómicas de parques nacionales, como el caso de Canarias. Mediante Decreto 70/2011, de 11 de marzo, se creó la red Canaria de Parques Nacionales, amparándose en la competencia exclusiva de gestión de los parques nacionales que la STC 194/2004 reconoce a las comunidades autónomas.

---

(11) Convenio firmado el 9 de marzo de 2009, cuyos estatutos fueron aprobados por Decreto 63/2010, de 30 de diciembre (*Boletín Oficial de Castilla y León* n° 252, de 31 de diciembre). El traspaso ha generado algunos conflictos que afectan al personal del consorcio y que no procede detallar aquí (STSJ Castilla y León 437/2012, de 7 marzo).

Hasta la fecha es el único ejemplo de creación de una red autonómica de parques nacionales, superpuesta a la red estatal. Según la Exposición de Motivos del Decreto canario, la creación de la red autonómica obedece al *«objetivo de institucionalizar la conexión e interrelaciones existentes entre los Parques Nacionales en el archipiélago, así como su conceptualización como un sistema coherente, interdependiente y representativo de las singularidades y valores naturales, estéticos, sociales, culturales y científicos que convierten a los Parques Nacionales Canarios en un subconjunto claramente diferenciado dentro de la red de Parques Nacionales»*.

No alcanzo a comprender cuáles son esos valores propios que hacen de la red canaria un *«subconjunto claramente diferenciado»* dentro de la red estatal. A mi juicio, la creación de redes autonómicas de parques nacionales entorpece la coordinación estatal, incrementando el riesgo de inoperatividad y desgobierno. Además, como la gestión de los parques canarios se deja en manos de los cabildos insulares, el efecto de la fragmentación es todavía mayor (12).

### III. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA RED

La organización gestora de la red se articula fundamentalmente a través del organismo autónomo Parques Nacionales y del Consejo de la red.

#### 1. Organismo autónomo Parques Nacionales (OAPN)

El organismo autónomo Parques Nacionales ejerce las funciones de coordinación, proyección e impulso de la red que corresponden a la Administración General del Estado. Este organismo autónomo fue creado mediante RD. 1055/1995, resultado de la unión del Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza (ICONA) y del Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario (IRYDA). El OAPN, además de ostentar la competencia para la coordinación de la red y de colaborar con las diferentes administraciones públicas en el cumplimiento de sus objetivos, incluida la proyección internacional y la educación ambiental, se encarga de la gestión técnica de montes, fincas y

---

(12) La prensa recoge las quejas de algunas asociaciones ecologistas que denuncian el bloqueo y la falta de operatividad de los parques nacionales de la red canaria, al considerar que *«los Parques Nacionales están pasando irremediablemente a manos de los cabildos, con lo que aumenta la influenciabilidad de sus gestores y la descoordinación en la red. La única razón por la que no se visibiliza esta situación en este momento es la crisis, que ha puesto freno momentáneamente a la construcción inmobiliaria y de infraestructuras»*. Noticia publicada en eldiario.es, de 14 febrero 2014 ([http://www.eldiario.es/canariasahora/sociedad/Ben-Magec-bloqueo-Medio-Ambiente\\_0\\_228877243.html](http://www.eldiario.es/canariasahora/sociedad/Ben-Magec-bloqueo-Medio-Ambiente_0_228877243.html), recuperado: marzo 2016).

bienes patrimoniales de propiedad estatal, adecuando progresivamente esta tarea a sus objetivos generales de conservación. Para el cumplimiento de sus fines, el OAPN puede tener adscritas o ser propietario de fincas no incluidas en los límites de los parques nacionales, como reconoce la disposición adicional octava de la Ley 30/2014, las cuales serán objeto de «*gestión medioambiental acorde con sus valores naturales y con los fines institucionales que tengan asignados*».

## 2. Consejo de la red de parques nacionales

El Consejo de la red de parques nacionales es un órgano colegiado y consultivo regulado en el artículo 27 de la Ley 30/2014. Lo preside el Ministro competente en materia ambiental y está integrado por representantes de las comunidades autónomas, de los municipios incluidos en las áreas de influencia de los parques nacionales, además de por asociaciones vinculadas a la protección del medio ambiente, organizaciones agrarias, pesqueras, empresariales y sindicales, organizaciones privadas con intereses afectados y propietarios de terrenos incluidos en los parques nacionales.

El Consejo fue creado por la Ley de Espacios Naturales de 1989 tras su reforma de 1997 (art. 22 ter), desarrollándose su composición y funcionamiento por RD. 12/2008, de 11 de enero (en la redacción dada por RD. 649/2011) que sigue estando vigente en tanto no se oponga a la Ley 30/2014. En 2007 se amplió su composición con el fin de favorecer al máximo la participación pública y la representación de aquellos sectores más directamente interesados, aunque las organizaciones ecologistas siguen reclamando un aumento de su representación en los órganos de gestión (OAPN 2015: 11).

Entre otras funciones, el Consejo emite informe preceptivo previo a la aprobación del Plan Director de la red y a sus revisiones (art. 27.4 de la LPN). Además, determina el procedimiento para el seguimiento de la red y, en particular, para el cumplimiento y grado de alcance de sus objetivos, establece el marco adecuado para acordar instrumentos de cooperación financiera e informa la propuesta de prioridades para la puesta en marcha del programa específico de actuaciones comunes y horizontales de la red (13).

El Consejo de la Red de Parques Nacionales ha suscitado escasa controversia desde el punto de vista competencial. La STC 194/2004, de 10 de noviembre, consideró en relación con el artículo 22 ter de la anterior Ley de 2007, que lo regulaba, que «*ninguna tacha puede oponerse a que el legisla-*

---

(13) Para conocer las reuniones y acuerdos del Consejo de la red se pueden consultar las Memorias anuales del OAPN, la última de 2013. Disponibles en <http://www.magrama.gob.es/es/parques-nacionales-oapn/>.

*dor estatal haya creado un órgano de cooperación en la materia» (FJ: 14 a).* En el mismo sentido se pronunció la STC 32/2006, ya analizada. Tampoco ha sido objeto de controversia en el seno de la Comisión Bilateral entre la Administración General del Estado y la Comunidad autónoma de Andalucía, en relación con la nueva Ley 30/2014.

### **3. La fallida agencia estatal «Red de Parques Nacionales»**

La disposición adicional segunda de la Ley de parques nacionales de 2007 autorizaba la creación de una agencia estatal denominada «red de Parques Nacionales», adscrita al Ministerio de Medio Ambiente, cuyo objeto era ejercer las competencias atribuidas a la Administración General del Estado y, en particular, la coordinación de la red. Las competencias atribuidas a la nueva agencia estatal serían ejercidas por el OAPN hasta su creación. Sin embargo, esta agencia estatal nunca llegó a crearse y es de esperar que no se cree nunca. En primer lugar, porque la Ley 30/2014 no menciona ya a este organismo público. Y, en segundo lugar, porque la nueva Ley de Régimen Jurídico del Sector Público (Ley 40/2015, de 1 de octubre, que entrará en vigor el 2 de octubre de 2016) no incluye a las agencias estatales en la clasificación de organismos públicos de ámbito estatal (14).

## **IV. OBJETIVOS Y FUNCIONES DE LA RED**

La Ley 30/2014 atribuye a la red una serie de objetivos (art. 15) para cuya observancia se encomiendan competencias a la Administración General del Estado, que se ejercen de forma descentralizada a través del organismo autónomo «Parques Nacionales» (art. 16 de la LPN). Todos estos objetivos, como los diez mandamientos, se resumen en dos: garantizar la conservación de los espacios naturales más relevantes como legado para las generaciones futuras y asegurar un marco de actuación homogéneo que garantice la coordinación y colaboración necesarias para ello.

Sin embargo, no todas las funciones que la Ley 30/2014 encomienda a la Administración General del Estado a través de la red son realmente funciones de coordinación de las competencias autonómicas de gestión. Igual que ocurría en la ley de 2007, la de 2014 reconoce a la Administración General

---

(14) En efecto, las agencias no aparecen en ninguna de las categorías de organismos públicos del sector público institucional estatal (art. 84.1 a) y, además, la Ley 40/2015 deroga la Ley 28/2006, de 18 de julio, de agencias estatales (disposición derogatoria única), otorgando a las agencias ya creadas un plazo de adaptación de tres años al nuevo marco legal (disposición adicional cuarta).

del Estado funciones que van más allá de la mera coordinación, extendiéndose a la realización de obras públicas y el otorgamiento de subvenciones, ya que las autoridades estatales «*siguen queriendo cortar cintas inaugurales y repartir dineros en la zona, quizás porque eso sea lo que dé prestigio y votos*» (F. LÓPEZ RAMÓN, 2009: 201). Por otro lado, algunas de las funciones que se enumeran en el artículo 16 de la Ley 30/2014 (como las descritas en las letras f) y h) son, más bien, objetivos de la red, así que se exige un esfuerzo de sistematización que permita aclarar el marco de competencias de la Administración General del Estado y su adecuado encaje constitucional.

## 1. Funciones de coordinación

Como se ha apuntado, la Ley 30/2014 refuerza las funciones de coordinación encomendadas al Estado para asegurar que la gestión de la red responda a criterios comunes, ejerciendo tareas de planificación, reglamentación, autorización y sanción. Además de las consecuencias sobre la organización administrativa de los parques (se crean nuevos órganos como el comité de colaboración y coordinación y las comisiones de coordinación, arts. 25 y 26 LPN) (15), la Administración General del Estado asume importantes funciones de coordinación que pretenden dotar a la red de un «*marco de actuación homogéneo*» que garantice la conservación de los parques nacionales (art. 15, letra c), intentando «*alcanzar sinergias*» en las acciones que promuevan todas las Administraciones públicas con competencias en su gestión (art. 15, letra d). Las funciones de coordinación atribuidas a la Administración General del Estado son, entre otras, las de elaborar el plan director de la red y sus revisiones (art. 16, letra a), realizar el seguimiento y la evaluación general de la red (art. 16, letra c) y coordinar la presencia exterior de los parques nacionales (art. 16, letra n).

El *Plan Director de la red de Parques Nacionales*, aprobado por RD. 1803/1999, de 26 de noviembre, es el documento de más alto rango en la planificación y ordenación de estos espacios y constituye el marco de referencia básico para la gestión de la red. Como se ha dicho, la STC 194/2004, de 10 de noviembre, consideró válidamente atribuida al plan director de la

---

(15) Estas Comisiones de Coordinación tienen una composición paritaria, con representantes de la Administración General del Estado y de las administraciones autonómicas. Su función es la de coordinar el conjunto de las decisiones y actuaciones sobre los parques para lograr la coherencia del conjunto, y expresamente se dice que no asumirán ninguna competencia de gestión del parque. Otro órgano de coordinación nuevo que crea la nueva ley de 2014, es el «Comité de Colaboración y Coordinación de Parques Nacionales», presidido por el Director del Organismo Autónomo Parques Nacionales y del que forman parte los responsables de cada parque designados por cada comunidad autónoma.

red su naturaleza de directrices básicas de competencia del Estado (FJ. 20), mientras que la STC 101/2005, de 19 abril, declaró la constitucionalidad de buena parte de su contenido (FJ. 5).

La Ley de 2014 fija un plazo de dos años para aprobar un nuevo plan director, que finaliza en diciembre de 2016 (disposición adicional segunda). Al parecer, el Ministerio de Medio Ambiente ha empezado ya a tramitar el nuevo plan (16), si bien la situación de transitoriedad política que se vive en España en el año 2016 acabará retrasando su elaboración.

La Ley 30/2014 atribuye igualmente a la Administración General del Estado las tareas de seguimiento y evaluación general de la red y, en particular del cumplimiento y grado de alcance de sus objetivos «*de acuerdo con el procedimiento establecido por el Consejo de la red*» (letra c) del art. 16 LPN). El reglamento del Consejo fue aprobado por RD. 12/2008, de 11 enero, vigente hasta que se desarrolle la previsión del artículo 27.2 de la Ley de 2014. Esta función de seguimiento se realiza a través de (a) la Memoria anual, (b) los denominados «informes de situación» de periodicidad trianual (art. 16.2 de la LPN) y (c) el plan de seguimiento y evaluación.

(a) El OAPN elabora la memoria anual de la red, con el objetivo de poner a disposición de la sociedad la información sistematizada y completa de las diferentes actuaciones llevadas a cabo (17). Para su elaboración se parte principalmente de la información y datos propios de los diferentes programas de seguimiento de la red, así como de la información aportada por las administraciones gestoras de los parques. Según el artículo 19.2 de la Ley 30/2014, la Memoria debe incluir un apartado específico sobre el cumplimiento del plan director y tiene que ser informada por el Consejo de la red.

(b) Corresponde al Ministerio competente en materia ambiental elaborar cada tres años un informe de situación de la red de Parques Nacionales. Estos informes trianuales se conocen también como «*informes al Senado*» porque deben elevarse a la cámara alta, previo informe del Consejo de la red, y hacerse públicos. Hasta la fecha se han presentado y elaborado dos informes, y al parecer el tercero se encuentra en fase de tramitación (18).

---

(16) El primer Borrador se aprobó en febrero de 2015 y en abril de ese mismo año se sometió a participación pública, según informa el Ministerio de Agricultura y Medio Ambiente en su página web.

(17) La última memoria anual corresponde al año 2013 y se puede consultar en la web del Ministerio de Medio Ambiente.

(18) El primer informe de situación (2004 a 2006) se presentó en el Consejo de la red en 2008. El segundo informe (2007 a 2010) se culminó en 2012 y el tercer informe (2011 a 2013) se encuentra en fase muy avanzada de elaboración, según la información que ofrece el Ministerio.

(c) Por último, se está preparando también un denominado *Plan de Seguimiento y Evaluación*, que pretende ser una herramienta para evaluar de forma continuada el estado y funcionamiento de la red, en colaboración con las comunidades autónomas y con amplia participación social. Dicho plan se estructura en tres grandes bloques, dedicados a los aspectos funcional, socio-lógico y ecológico de la red.

Merece una atención especial el apartado dedicado al *seguimiento socio-lógico de la red*, que recurre a técnicas demoscópicas para recopilar datos sobre su proyección social y su llamado «efecto demostrativo», que no es otra cosa que la valoración que la red tiene en cuatro ámbitos sociales de referencia (en concreto: científico, gestión, docente y organizaciones ambientales).

Ya se han hecho públicos los resultados de algunas de estas encuestas, con datos muy relevantes sobre la percepción social de la red. Según OAPN (2011: 17), la red es conocida por apenas un tercio de la sociedad española (36%) y, curiosamente, el buen conocimiento que la población local manifiesta respecto a la existencia de un parque nacional en su territorio «no puede hacerse extensivo a la identificación de la red», porque «no hay un buen conocimiento de la existencia de una entidad pública que realiza un trabajo en red». En el apartado de propuestas, es común la que se refiere a la necesidad de mejorar la coordinación con las comunidades autónomas y el resto de administraciones implicadas en la gestión de la red de parques nacionales (OAPN 2015: 10).

La ordenación integrada y sostenible de los parques nacionales en la red queda completada con su integración en otras redes de ámbito internacional. No procede realizar aquí un análisis de estos instrumentos de protección, pero sí recordaré que todos los parques nacionales pertenecen también a la red Natura 2000, algunos se integran en la red Mundial de Reservas de la Biosfera de la UNESCO y otros parques con humedales de importancia internacional están incluidos en el Convenio de Ramsar (como Doñana, Tablas de Daimiel y Aigüestortes). La presencia simultánea de los parques nacionales en varias redes no es algo novedoso, aunque complica las relaciones de colaboración. Las conexiones internacionales de la red se abordan en el Título IX de la Ley de Parques Nacionales de 2014 (art. 34), atribuyendo a la Administración General del Estado la competencia para asegurar la presencia de los parques nacionales en el exterior y la colaboración con otras redes similares de ámbito internacional.

## **2. La intervención estatal en caso de emergencia y de conservación desfavorable**

Una de las novedades de la Ley 30/2014 es la posibilidad de que la Administración General del Estado intervenga en los parques nacionales en caso de *conservación desfavorable*, cuando fallan los demás mecanismos de cooperación y coordinación, permitiendo que adopte las medidas y acciones indispensables para asegurar su conservación, que vendrán determinadas en el Plan Director de la Red (art. 22).

Creo, siguiendo a LOZANO CUTANDA (2014: 3) que esta medida es necesaria y proporcionada, y que podría calificarse como un remedo legislativo del artículo 155 de la Constitución en la protección de los espacios naturales. Hasta ahora lo único que podía hacer la Administración General del Estado si se producía un *«grave y reiterado incumplimiento de los requisitos establecidos para los parques nacionales»* era instar la pérdida de la condición de parque nacional. La posibilidad de que la Administración general del Estado intervenga en los parques que se encuentren en estado desfavorable de conservación se une a la previsión, ya existente, sobre la declaración del estado de emergencia en un parque nacional, lo cual conlleva la asunción de competencias por el OAPN con el fin de impedir daños irreparables y siempre que éstos no puedan evitarse mediante los mecanismos de coordinación ordinarios (art. 13).

## **3. Actuaciones comunes y horizontales de la red (competencias propias)**

La red colabora para que los parques nacionales puedan cumplir sus objetivos *«en el ámbito técnico, social y patrimonial»* (letra b) art. 15). La cooperación no se centra sólo en el ámbito interadministrativo, sino que alcanza también a *«otros actores sociales presentes en el territorio»* (letra e). Pues bien, bajo el manto de la colaboración voluntaria y la gestión de la red, la Ley 30/2014 atribuye a la Administración General del Estado una serie de funciones propias, que no son exclusivas porque conviven con las actuaciones que desarrollan las comunidades autónomas, pero que van más allá de las simples tareas de coordinación, como el diseño y la puesta en marcha de los programas extraordinarios y actuaciones singulares de la red (letra b); la aprobación del programa específico de actuaciones comunes y horizontales de la red, con carácter homogéneo e integrador (letra d), o las diversas funciones relacionadas con la promoción, la formación, la imagen de la red o la participación social (19).

---

(19) Entre otras, las siguientes: facilitar la comunicación y el intercambio de experiencias y conocimientos entre el colectivo de trabajadores (letra g) del art. 16); contribuir al conoci-



También contempla la Ley 30/2014 la posibilidad de que el Estado apruebe programas de subvenciones en las áreas de influencia socioeconómica de los parques nacionales (art. 32 de la LPN). Las subvenciones públicas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado en las áreas de influencia socioeconómica de los parques nacionales se regularon por RD. 1229/2005, de 13 octubre, que establece con carácter básico —al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.13º y 23º de la Constitución— el objeto de las subvenciones, los posibles beneficiarios, las iniciativas susceptibles de recibir tales ayudas y los criterios de valoración mínimos que deben tenerse en cuenta para su concesión (20).

Todas estas acciones horizontales, en palabras de F. LÓPEZ RAMÓN (2009: 200 y 201), demostrarían que la red tiene «*vida administrativa propia*», mostrándose muy crítico con su existencia y justificación. Sin embargo, el Tribunal Constitucional había dejado claro que una actuación subvencional (en el caso impugnado se trataba de una consignación de fondos al ICONA) se puede encuadrar en las facultades estatales de dirección y coordinación de la política ambiental, en la que el Estado ostenta competencias básicas, pudiendo destinar sus propios fondos presupuestarios a tal fin sin que ello determine privar a las comunidades autónomas de todo margen para desarrollar sus propias políticas (por todas, STC 102/1995, FJ. 33, y STC 16/1996, de 1 febrero, FJ.2). Por todo ello, la subvención es conforme a la Constitución si se entiende que va dirigida a fomentar actividades en las que el Estado tiene competencias propias, y en la medida de dichas competencias.

---

miento y disfrute por todas las personas de los valores naturales de los parques nacionales (letra h); incentivar actividades económicas relacionadas con la divulgación y proyección de la red (letra i); promover, basándose preferentemente en acuerdos voluntarios, el incremento y consolidación del patrimonio público en la red (letra k); contribuir al desarrollo sostenible en las áreas de influencia socioeconómica de los parques nacionales (letra l); representar a España en las redes internacionales equivalentes, participando en sus iniciativas (letra m); y desarrollar programas de colaboración y hermanamiento (letra n). La Ley 2014 encomienda a la Administración General del Estado «*el ejercicio de aquellas otras competencias que tenga atribuidas en función de la normativa general y sectorial*» (letra p) del art. 16). Y así, ligados al desarrollo de la red se encuentran además otros programas de actuaciones comunes como el programa de subvenciones en el entorno de los parques, el programa de investigación y el programa de sensibilización y voluntariado de la red, cuyas bases reguladoras han sido aprobadas por R.D. 278/2016, de 24 de junio.

(20) El OAPN destina una parte de su presupuesto a subvencionar a instituciones y particulares integrados dentro de los límites de los parques nacionales, o sus zonas de influencia socioeconómica, en concepto de compensación por las limitaciones de uso que implica la protección de dichos espacios. Las ayudas económicas van destinadas principalmente a la mejora de infraestructuras, actividades culturales y sociales y a la creación de empleo en el ámbito local.

Tampoco la STC 101/2005, de 19 abril, declaró inconstitucional el apartado 6 del Anexo del RD. 1803/1999, de 26 de noviembre, en el punto relativo a la financiación y criterios de distribución del plan director de la red. En la medida en que el Plan Director se sitúa bajo la cobertura del artículo 149.1.23º de la Constitución, resulta perfectamente constitucional que el Estado destine fondos para favorecer su aplicación, máxime cuando respeta la doctrina constitucional conforme a la cual dichos fondos han de repartirse territorialmente entre las comunidades autónomas según criterios objetivos. No se produce, por tanto, vulneración de la autonomía financiera de las comunidades autónomas que habrán de recibir los fondos correspondientes para hacer efectiva la aplicación del plan director en los parques nacionales de su territorio. También las comunidades autónomas podrán, si así lo deciden en ejercicio de su autonomía política y de gasto, destinar fondos propios complementarios para la mejor gestión de los parques.

La delimitación de estas funciones horizontales o propias de la red estatal ha sido objeto de ciertas controversias puestas de relieve por la comunidad autónoma de Andalucía. Sorprendentemente, las discrepancias fueron resueltas por Acuerdo de la Comisión Bilateral de 23 de septiembre de 2015, que aclara que las referencias de dicho precepto a las funciones de la Administración General del Estado en la red *«deben entenderse en todo caso de acuerdo con los criterios establecidos por la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional a este efecto con carácter general, y en especial en lo referente a la determinación de la Administración competente para la gestión de las subvenciones»*. Al final no llegará a plantearse el anunciado recurso ante el Tribunal Constitucional por haberse alcanzado un acuerdo con la Administración General del Estado. Lo cual me parece «sorprendente», como digo, porque supone aceptar las competencias propias de la red y la función de coordinación que asume la Administración General del Estado sobre los parques nacionales. Por tanto, creo que puede afirmarse que estas funciones propias no contravienen las competencias autonómicas. Además, el principio de estabilidad presupuestaria exige que determinadas acciones, como la gestión de ayudas y subvenciones, sean coordinadas por el Estado a través del OAPN, para evitar que la cuantía global de las ayudas sobrepase las disponibilidades presupuestarias destinadas a esta actividad.

## **V. IMAGEN CORPORATIVA E IDENTIDAD GRÁFICA DE LA RED**

El artículo 17 de la Ley 30/2014 regula la imagen corporativa e identidad gráfica de la red, que se establecerá por real decreto del Gobierno, previo informe del Consejo de la red de Parques Nacionales. Dicha imagen corporativa incluirá los medios materiales y vestuario de personal, cuyo uso será

obligatorio para, al menos, aquellos profesionales de la red que desarrollen labores en contacto con el público. En realidad, ya se había reconocido como función propia de la Administración General del Estado la de «establecer los criterios comunes para mantener la imagen corporativa y la debida uniformidad del personal que por sus funciones se requiera» (art. 16, letra e) de la LPN). Según la disposición final cuarta, apartado 3, de la Ley 30/2014, el Gobierno disponía de un plazo de un año para regular esta cuestión, plazo que ya ha vencido sin que se haya aprobado el correspondiente reglamento. El precepto se extiende a la señalética informativa de los parques nacionales, que «tendrá carácter único, obligatorio, exclusivo y será accesible».

No es ninguna novedad que la función homogeneizadora del Estado se extienda a la imagen corporativa y a los uniformes del personal con presencia pública en los parques nacionales, a pesar de que algunos grupos parlamentarios criticaron esta medida durante la tramitación parlamentaria del proyecto de ley (21). De hecho, la previsión se encuentra recogida en el Plan Director de 1999 (epígrafe 8) y su encaje constitucional fue reconocido, con ciertas condiciones, por la STC 101/2005. Para el Tribunal Constitucional, se trata de «un criterio general sin contenido normativo concreto que prevé, simplemente, que la red de Parques se proyecte ante el exterior a través de una imagen que la identifique» (FJ. 9). Sin embargo, el Tribunal Constitucional consideró que algunas actuaciones relacionadas con la imagen de los parques nacionales, en concreto, las relativas a la señalización o la información a los ciudadanos, «van más allá de la formalización de la identificación unitaria de la red», siendo por tanto inconstitucionales (FJ. 11). Por eso, el último inciso del precepto relativo a «la retirada de la señalización referida al régimen cinegético que previamente a la declaración del parque nacional pudiera existir» excede del ámbito de competencias estatal, por su excesivo detalle.

Aunque el Consejo de Estado no hizo ninguna observación en relación con este precepto de la Ley 30/2014, el tema de la imagen corporativa sí ha sido objeto de controversia en el seno de la Comisión Bilateral entre la Administración General del Estado y la Comunidad autónoma de Andalucía. Pero también sobre este punto se ha llegado a un acuerdo que evitará el recurso ante el Tribunal Constitucional. Según el compromiso 6º del Acuerdo adoptado por Resolución de 23 de septiembre de 2015, «ambas partes entienden que

---

(21) «Estamos ante un claro ejemplo de cómo ustedes han regulado más allá de su ámbito competencial, dejando el carácter básico a un lado y diseñando diferentes estrategias para laminar las competencias, y seguramente para justificar la existencia de una estructura estatal que se había quedado sin demasiado trabajo y que despertaba dudas ante la supresión de duplicidades entre los diferentes niveles administrativos», declaraciones de un diputado del grupo de Convergència i Unió, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* n. 242, de 20 noviembre 2014, p. 43.

*la recta interpretación de las previsiones contenidas en el artículo 17 sobre la imagen corporativa de los medios personales y materiales empleados y la señá-  
lética han de entenderse de carácter básico y sin perjuicio de las previsiones  
complementarias establecidas por la Comunidad Autónoma correspondiente».*

Es relevante la débil proyección social que ha conseguido la identidad gráfica de la red. Según datos de OAPN (2011: 18), el reconocimiento de la imagen gráfica corporativa es escasa entre los visitantes de los parques, siendo ligeramente mayor en el caso de la población local, y que la multitud de logotipos en la propia red de parques para informar de otras figuras de protección, tanto nacionales como internacionales, o incluso sistemas de calidad implantados, conlleva una gran confusión para el visitante.

## VI. EN CONCLUSIÓN

Advierte con razón JARIA I MANZANO (2007: 219) que sólo en aquellos sistemas políticos donde las cuestiones de organización territorial están bien resueltas, la protección del medio ambiente puede articularse de una manera eficiente, coherente y no conflictiva. El problema no es sólo cómo encajar la diversidad en el marco institucional de la política ambiental, sino también cómo conseguir una política ambiental consensuada (22). En nuestro país falla, al menos, una de las anteriores variables; no sé si hemos sabido articular la diversidad en la red de parques nacionales, aunque creo que la coordinación en red funciona razonablemente bien, pero es evidente que no se ha conseguido el consenso. Da la impresión de que la red y la gestión autonómica de los parques siguen sus propios caminos paralelos, sin entrometerse, sin conocerse y sin interés mutuo.

Junto con la cooperación, la coordinación de los diferentes poderes públicos implicados es la clave del arco de la competencia estatal, no sólo por la imposibilidad de limitar territorialmente los asuntos ambientales, sino también por el solapamiento que existe entre la competencia de las comunidades autónomas en materia de medio ambiente y otros títulos competenciales que pueden

---

(22) Nótese que esta política ambiental consensuada puede conducir, como en el caso de Suiza, a un reforzamiento de las competencias del poder central (JARIA I MANZANO, 2007: 222). Sin embargo, no comparto las conclusiones de este autor, cuando afirma que a partir de la noción de interés general y de la idea de «supracomunitariedad», el Tribunal Constitucional y buena parte de la doctrina española han alimentado una interpretación recentralizadora en materia ambiental. Esto no sucede en los parques nacionales, donde el Tribunal Constitucional ha terminado vaciando de contenido las competencias del Estado, limitadas a la declaración del parque nacional, encomendando en exclusiva su gestión a las Comunidades Autónomas (con la excepción de la gestión estatal de los parques declarados sobre aguas marinas bajo soberanía o jurisdicción nacional).

incidir en la protección de los parques nacionales. ¿Y qué es la red sino un instrumento de cooperación y coordinación de los parques nacionales? Porque, una de dos: o suprimimos la figura de los parques nacionales y nos olvidamos de su «valor simbólico» (ex. STC 102/1995, FJ. 21), dejando que se diluyan en cualquiera de los espacios naturales e instrumentos de protección ambiental que están en manos de las comunidades autónomas, o reconocemos que no podemos prescindir de un instrumento de coordinación de espacios que han sido declarados como parques nacionales por ley estatal.

En conclusión, no veo inconveniente alguno en reconocer que las competencias de gestión del Estado se han trasladado desde cada uno de los parques nacionales —forzada por la doctrina constitucional— al conjunto de los mismos integrados en la red, y que la red estatal resulta ser un instrumento eficaz de coordinación, compatible con el marco constitucional de competencias y coherente con la existencia misma de estos espacios naturales. Si se han perdido esfuerzos en cuestiones secundarias que han frenado los avances en la protección de los parques nacionales, ello no es achacable en exclusiva a la «obsesión estatal por disponer de ámbitos de gestión directa». Es posible que se puedan perfilar mejor algunas de sus competencias horizontales, pero no me parece que la mera existencia de la red permita hablar de ningún «exclusivismo estatal» o de un problema de «redes separadas» (F. LÓPEZ RAMÓN, 2009: 211).

## VII. BIBLIOGRAFÍA

- ANGLADA GOTOR, Santiago e MATEOS GUILARTE, Isabel (1994): «Informe sobre Parques Nacionales y organización del Estado en la Europa comunitaria», *Revista de Administración Pública* n.º 133, pp. 529 a 541.
- BERMEJO LATRE, José Luis y ESCARTÍN ESCUDÉ, Víctor (2006): «La reciente jurisprudencia constitucional sobre las competencias en materia de espacios naturales», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental* n.º 9, pp. 177 a 190.
- CANALS I AMETLLER, Dolors (1997): «La polémica jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de espacios naturales protegidos: competencias estatales versus competencias autonómicas (Comentario en torno a la Sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995, de 26 de junio, en relación con las SSTC 156/1995, de 26 de octubre, y 163/1995, de 8 de noviembre)», *Revista de Administración Pública* n.º 142, pp. 305 a 351.
- CASADO CASADO, Lucía (2007): «Las competencias estatales y autonómicas sobre los parques nacionales a la luz de la reciente jurisprudencia constitucional. Nuevas perspectivas para las Comunidades autónomas», *Revista de Administración Pública* n.º 172, pp. 255 a 292.

- DE ROJAS MARTÍNEZ-PARETS, Fernando (2006): «La Sentencia del Tribunal Constitucional 101/2005, sobre el Real Decreto 1803/1999, por el que se aprueba el plan director de la Red de Parques Nacionales», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental* n° 9, pp. 191 a 196.
- FANLO LORAS, Antonio (2010): «Las competencias del Estado y el principio de unidad de gestión de cuenca a través de las confederaciones hidrográficas», *Revista de Administración Pública* n° 183, pp. 309 a 334.
- GARRIDO CUENCA, Nuria (2008): «Intervención pública y sostenibilidad medioambiental: análisis desde el punto de vista de la organización administrativa y la integración de los principios de coordinación, cooperación y participación», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental* n° 13, pp.
- JARIA I MANZANO, Jordi (2007): «Política ambiental y modelo territorial», *Revista de Estudios Políticos* n° 137, pp. 217 a 245.
- LÓPEZ RAMÓN, Fernando (2009): *Política ecológica y pluralismo territorial. Ensayo sobre los problemas de articulación de los poderes públicos para la conservación de la biodiversidad*, Marcial Pons, Madrid, especialmente pp. 196 a 201.
- LÓPEZ RAMÓN Fernando, (2015): «Formas de conservar la naturaleza», *Revista Española de Derecho Administrativo* n. 170, pp. 15-20.
- LOZANO CUTANDA, Blanca (2014): «Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales: las cinco reformas clave», *Actualidad Jurídica Ambiental*.
- OAPN (2011): *La Red de Parques Nacionales en la sociedad. Estudio explicativo sobre la percepción social de la red de Parques Nacionales*, en [http://www.magrama.gob.es/es/red-parques-nacionales/plan-seguimiento-evaluacion/parques-nacionales-sociedad\\_tcm7-186171.pdf](http://www.magrama.gob.es/es/red-parques-nacionales/plan-seguimiento-evaluacion/parques-nacionales-sociedad_tcm7-186171.pdf) (recuperado: febrero 2016).
- OAPN (2015): *Efecto demostrativo de la red de Parques nacionales en diversos ámbitos de la sociedad*, en [http://www.magrama.gob.es/es/red-parques-nacionales/plan-seguimiento-evaluacion/estudio-efecto-demostrativo\\_tcm7-347713.pdf](http://www.magrama.gob.es/es/red-parques-nacionales/plan-seguimiento-evaluacion/estudio-efecto-demostrativo_tcm7-347713.pdf) (recuperado: marzo 2016).
- PEÑARRUBIA IZA, Joaquín M<sup>o</sup> (1999): «Preferencia, coordinación y prevalencia en el ejercicio de competencias concurrentes», *Revista de Administración Pública* n° 149, pp. 131 a 163.