

Grado en Derecho  
Facultad de Derecho  
Universidad de La Laguna  
Curso 2016/ 2017  
Convocatoria: Junio

**RÉGIMEN COMPETENCIAL EN MATERIA DE DECLARACIÓN,  
ORDENACIÓN Y GESTIÓN DE LOS PARQUES NACIONALES.**

[COMPETENCE REGIME IN IUSSE OF DECLARATION, PLANNING AND  
MANAGEMENT OF THE NATIONAL PARKS]

Realizado por el alumno D. Damián Díaz González.

Tutorizado por el Profesor D. Ángel Lobo Rodrigo.

Departamento: Disciplinas Jurídicas Básicas.

Área de conocimiento: Derecho Administrativo.

## ABSTRACT

The National Parks have given rise to a constant dispute between the State and the regional government, in order to see which of both entities is more capable of having the leadership on issues such as declaration, planning and management of these natural areas which enjoy of a great ecological and landscape value. It is not for less that the entities wish to rule the areas, because these zones enjoy of charming places that make many people visit them, and so they produce a source of income. It is for this reason that the Autonomous Communities themselves have not been satisfied since the enactment of Law 4/1989, of 27 March, on the Conservation of Natural Spaces and Wild Flora and Fauna, and have wanted to take away the leading role State, through the various appeals brought before the Constitutional Court. The main purpose of the current GTF is therefore to serve as an instrument for understanding how the evolution of the different legislations and judgments which have emerged over the years has involved, as well as the different forms of management that are carried out in the National Parks.

## RESUMEN (entre 150 y 350 palabras)

Los Parques Nacionales han dado lugar a una disputa constante entre la administración estatal y autonómica, para ver cuál de los dos entes está más capacitado para asumir el protagonismo en materia de declaración, gestión y ordenación de estas áreas naturales que gozan de un gran valor ecológico y paisajístico. No es para menos que estos entes quieran asumir el protagonismo, ya que estas zonas gozan de unos atractivos, que hacen que las visite una gran afluencia de público, y por tanto generan una fuente de ingresos. Es por ello, que las propias Comunidades Autónomas no se han mostrado satisfechas desde la promulgación de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, y hayan querido quitarle el protagonismo al Estado, por medio de los diferentes recursos planteado ante el Tribunal Constitucional. Por lo dicho, el presente TFG tiene como objetivo principal el de servir de instrumento para conocer cómo ha sido la evolución de las distintas legislaciones y sentencias que han surgido a lo largo de los años, así como las distintas formas de gestión que se llevan a cabo en los Parques Nacionales.

**Agradecimientos:**

Al Prof. D. Ángel Lobo Rodrigo, por orientarme en la confección del trabajo, y a todas aquellas personas que se preocupan por conservar los Espacios Naturales Protegidos de España.

<b>Índice:</b>	<b>Pág.</b>
<b>I. Introducción</b> .....	5
<b>II. Cuestiones previas</b> .....	5
1. ¿Qué se entiende por Parque Nacional?.....	6
2. ¿Interés Nacional o Interés Autonómico?.....	7
<b>III. Evolución Histórica de los Parques Nacionales</b> .....	9
1. Ámbito internacional.....	9
2. Ámbito español.....	9
<b>IV. Competencia en materia de declaración de los Parques Nacionales</b> .....	11
1. ¿Por qué el Estado sigue siendo el protagonista en la declaración de los Parques Nacionales?.....	14
<b>V. Ordenación de los Parques Nacionales</b> .....	15
1. Sentencia del Tribunal Constitucional 101/2005.....	17
2. El Plan Director (Real Decreto 389/2016, de 22 de octubre).....	19
3. ¿Cómo se garantiza el cumplimiento del Plan Director por parte de los Parques Nacionales?.....	20
4. La zonificación.....	20
5. El Plan Rector de Uso y Gestión de un Parque Nacional (PRUG).....	21
6. ¿Qué administración es competente para aprobar el PRUG?.....	23
<b>VI. Competencia en la gestión de los Parques Nacionales</b> .....	25
1. Sentencia de Tribunal Constitucional 194/2004.....	27
2. Ley 5/ 2007 de la Red de Parques Nacionales.....	29
3. Ley 30/2014.....	32
4. Tipologías de los Parques Nacionales. Especial referencia a la gestión del Parque Nacional de Picos de Europa.....	34
<b>VII. La gestión de los Parques Nacionales en Canarias</b> .....	38
1. La delegación de los Parques Nacionales a los Cabildos Insulares.....	40
<b>VIII. Conclusiones</b> .....	42
<b>IX. Bibliografía</b> .....	43

## **I. INTRODUCCIÓN.**

El objetivo del presente Trabajo de Fin de Grado es dar a conocer las distintas regulaciones y sentencias que han ido surgiendo desde 1916 hasta la actualidad, en materia de: declaración, gestión y ordenación de los Parques Nacionales (PN), ya que son una de las figuras jurídicas<sup>1</sup> más antiguas que regulan un espacio natural. Asimismo, en el trabajo, también se puede apreciar los problemas colaterales o puntos de vista que se ha podido apreciar a la hora de realizar este TFG.

Así pues, el enfoque del trabajo es el de dar a conocer la conflictividad entre Administración Estatal y las distintas Administraciones de las Comunidades Autónomas, a raíz del reparto competencial establecido en los artículos 148.1.9CE<sup>2</sup> y 149.1. 23 de la Constitución Española<sup>3</sup>.

También cabe destacar que uno de mis objetivos era que el lector apreciase como unos territorios tan reducidos, que ocupan un 0,76% de nuestro territorio, (15 parques nacionales), situados en 12 comunidades autónomas y en 19 provincias españolas, siendo su superficie total de 382.036.50 hectáreas (366.048.30 terrestres y 15.988.20 marinas)<sup>4</sup> han dado lugar a que sea una fuente problemática entre el Estado y las CCAA. Tanto es así que el propio Tribunal Constitucional ha tenido que manifestarse, como por ejemplo la STC 194/2004.

## **II. CUESTIONES PREVIAS.**

Este epígrafe tiene como objetivo dar a conocer aspectos como: el por qué se denomina a un determinado territorio como Parque Nacional, o si puede haber un interés nacional o autonómico respecto a estos territorios.

---

<sup>1</sup>INIESTA GALA, P. “Parques Nacionales: crónica bibliográfica de su régimen jurídico”. [en línea]. Revistas de la Universidad Complutense de Madrid; Observatorio Medioambiental 2001, número 4, p. 408. [Consulta: 15/3/2017]. Disponible en: <https://revistas.ucm.es/index.php/OBMD>

<sup>2</sup>Artículo 148.1.9. CE: “La gestión en materia de protección del medio ambiente.”

<sup>3</sup>Artículo 149.1.23 CE:” Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias”.

<sup>4</sup>Ecosistemas: Revista científica de ecología y de medio ambiente .Bonache, J., de Mingo-Sancho, G., Serrada, J., Amengual, P., Perales, J., Martínez, R., Rodado, S., Albornos, E. 2016. [Enero-Abril 2016] “El seguimiento y la evaluación a largo plazo en la Red española de Parques Nacionales.” [en línea] p.31. Disponible en: [www.revistaecosistemas.net](http://www.revistaecosistemas.net)

## 1. ¿Qué se entiende por Parque Nacional?

Para dar respuesta a la cuestión, es necesario acudir a la RAE donde expone las diferentes definiciones que tiene la palabra parque. Así pues, se especifica lo que se conoce como parque natural<sup>5</sup> de forma genérica. Luego, define por otro lado el Parque Nacional, entendido como: *”Espacio natural, con características similares a las de un parque, cuya conservación ha sido declarada de interés nacional por ser representativo de alguna zona geográfica natural”*<sup>6</sup>.

Como se ha podido comprobar la Real Academia Española pone su énfasis en el *“interés nacional”*. Así pues, y a modo de ejemplo cabe destacar tres leyes que recogen este aspecto:

- Ley de Parques Nacionales de 1916, concretamente en su artículo primero<sup>7</sup>, cuando define lo que se conoce como parque nacional.
- Ley 15/1975 de 2 de mayo, de espacios naturales protegidos, donde se hace mención de manera indirecta<sup>8</sup>,
- Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, concretamente en el artículo 22<sup>9</sup>. Cabe destacar que esta ley,

---

<sup>5</sup>”Espacio natural, legalmente protegido que, por su belleza, o por la singularidad de su fauna y flora, posee valor ecológico y cultural”

<sup>6</sup>Real Academia Española [en línea]. [Consulta:12/3/2017]. Disponible en: <http://dle.rae.es/?id=RyGZA0Z>

<sup>7</sup> “Son parques nacionales, para los efectos de esta ley, aquellos sitios o parajes excepcionalmente pintorescos, forestales o agrestes del territorio nacional que el Estado consagra declarándolos tales con el exclusivo objeto de favorecer su acceso por vías de comunicación adecuadas y respetar y hacer que se respeten la belleza natural de sus paisajes, la riqueza de su fauna y de su flora y de sus particularidades geológicas e hidrológicas que encierren, evitando de este modo con la mayor eficacia todo acto de destrucción, deterioro o desfiguración por la mano del hombre”

<sup>8</sup>“Son Parques Nacionales los espacios naturales de relativa extensión que se declaren por Ley como tales por la existencia en los mismos de ecosistemas primigenios que no hayan sido sustancialmente alterados por la penetración, explotación y ocupación humana y donde las especies vegetales y animales, así como los lugares y las formaciones geomorfológicas, tengan un destacado interés cultural, educativo o recreativo o en los que existan paisajes naturales de gran belleza.

Dos. El Estado fijará las medidas para salvaguardar las características y valores que motivaron su declaración, facilitar el acceso para su uso, disfrute, contemplación y aprovechamiento ordenado de sus producciones e impedir los actos que directa o indirectamente puedan producir su destrucción, deterioro o desfiguración.”.

<sup>9</sup> “Son Parques Nacionales aquellos espacios que, siendo susceptibles de ser declarados como Parques por Ley de las Cortes Generales, se declare su conservación de interés general de la Nación con la atribución al Estado de su gestión y la correspondiente asignación de recursos presupuestarios

2. La declaración como de interés general de la Nación se apreciará en razón a que el espacio sea representativo de alguno de los principales sistemas naturales españoles que se citan en el anexo de la presente Ley, configurándose para su mejor conservación la Red de Parques Nacionales integrada por la

utiliza la terminología “interés general de la nación”, pero que al fin y al cabo no deja de esconder ese “interés nacional”.

## 2. ¿Interés Nacional o Interés Autonómico?

Lo comentado hasta ahora en este epígrafe, tiene como consecuencia que se haya ocasionado una problemática entre la Administración Estatal y la Autonómica en cuanto quién es el ente más idóneo para asumir las competencias sobre Parques Nacionales, es decir: declaración, ordenación y gestión.

No es de extrañar esto último comentado, porque al fin y al cabo los Parques Nacionales se encuadran dentro de las diferentes Comunidades Autónomas <sup>10</sup>, y por ende, es lógico pensar en el afán que tienen algunas Comunidades Autónomas en asumir el máximo de competencias, como es el caso de la gestión de los Parques Nacionales. Este hecho ha ocasionado problemas sobre esta materia, y en donde el Tribunal Constitucional se ha manifestado en más de una ocasión. Por poner un ejemplo STC 102/1995<sup>11</sup>.

Pues bien, se puede apreciar que el interés autonómico esconde varias caras: la conservación y el turismo.

En lo que respecta al turismo. Indicar que es una fuente de ingresos para los territorios donde están ubicados Parques Nacionales, debido a que los mismos aportan un paisaje, y demás características que lo hacen especial. Por poner un ejemplo y sin ir más lejos, está el claro ejemplo del Parque Nacional del Teide, siendo el más visitado de toda España <sup>12</sup>, y en donde es necesario mantener una coordinación con los

---

*totalidad de los que sean declarados”.*

<sup>10</sup> Cada comunidad Autónoma puede tener varios Parques Nacionales como es el caso de Canarias: Parque Nacional del Teide, Parque Nacional de la Caldera de Taburiente, Parque Nacional de Garajonay, y Parque Nacional de Timanfaya. Sin embargo, hay dos excepciones: el Parque Nacional de Pico de Europa, que está enclavado en tres Comunidades Autónomas: Castilla y León, Cantabria y Asturias. Luego por otro lado tenemos la Sierra de Guadarrama, que está situado entre Castilla y León y Madrid.

<sup>11</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional, de 31 de julio de 1995, Fundamento jurídico 21º: “ Los Parques Nacionales son una realidad singular; por muchas razones, de este tipo de espacios naturales dignos de protección. Su origen, ya remoto en esta época de aceleración histórica, se encuentra en la Ley de 7 de diciembre de 1916 que los crea en España y los define como... La característica que sirve para definirlos pone de manifiesto simultáneamente la concurrencia de un interés general para el conjunto de la Nación, cuya fuerza expansiva trasciende su importancia local hasta infiltrarse, diluirse y perderse en la trama y urdimbre de la estructura ecológica de la península o de sus archipiélagos”.

<sup>12</sup> La Vanguardia natural (17/2/2017) Estos son los Parques Nacionales y Naturales de España. Recuperado de: <http://www.lavanguardia.com/natural/20170217/414229899703/parques-nacionales-naturales>

turoperadores turísticos para que no hayan problemas de congestión en el parque, tal y como me ha comentado D<sup>o</sup>. Guillermo Ayala Padrón, Técnico Especialista del Área de Uso Público, Parque Nacional del Teide.

Por tanto, debido a la gran afluencia que acuden a estos espacios se necesita de un mayor conservación que la puede realizar de manera más eficaz la propia Comunidad Autónoma, y con ello se estaría obteniendo recursos financieros, como así está ocurriendo en el Parque Nacional de Timanfaya con la famosa Ruta de los Volcanes, donde previo pago de una entrada se realiza un recorrido en guagua por el entorno denominado como Islote de Hilario.

Pues bien, lo comentado hasta ahora guarda relación con lo establecido por el Catedrático López Ramón, F, donde indica lo siguiente: *”ni siquiera puede sostenerse incondicionalmente que los parques nacionales sean más importantes y más selectos que otros espacios naturales protegidos. Es más las afirmaciones que todavía se realizan en tal sentido casan mejor con funciones turísticas de los parques nacionales que con su significado conservacionista. Así sólo en la medida en que los parques nacionales, difundiendo un modelo turístico respetuoso con la conservación de la naturaleza, pueden contribuir a la inserción en la opinión pública y en la consideración social de los valores conservacionistas, cabrá seguir considerándolos como un símbolo”*.<sup>13</sup>

Por otro lado, cabe realizar un análisis sobre la conservación, tal y como se describió al inicio. Indicar al respecto, que los Parques Nacionales soportan una gran afluencia de público. Por ello, es necesario un mantenimiento: recursos humanos y materiales que la propia Comunidad Autónoma posee en mayor medida. Con lo cual, no sería lógico que el Estado intervenga.

Pues bien, en la actualidad la gestión ha pasado a manos de las Comunidades Autónomas, con lo cual los Parques Nacionales, no solo contaría con sus propios medios, sino que además hay que sumarles los medios que tiene de por sí las propias comunidades.

---

<sup>13</sup> LÓPEZ RAMÓN, F. *Política ecológica y pluralismo territorial. Ensayo sobre los problemas de articulación de los poderes públicos para la conservación de la biodiversidad*. Madrid: Marcial Pons, 2009. p 170.



### III. EVOLUCIÓN HITÓRICA DE LOS PARQUES NACIONALES.

El epígrafe tiene como objetivo dar a conocer los distintos Parques Nacionales que se han declarado durante la historia. Así pues, también se aprovecha para dar a conocer las distintas legislaciones que han surgido desde 1916.

#### 1. **Ámbito Internacional.**

Lo que hoy se entiende como parque nacional, tiene su origen en la declaración del Parque Nacional de Yellowstone en EEUU de 1872, cuya creación se debe, además de sus características geológicas y paisajísticas, a que en dicho lugar habitaron los antiguos nativos de América<sup>14</sup>. Con lo cual se consideraba un lugar de suma importancia que tenía que ser catalogado de interés nacional. Luego, tras esta primera declaración, le siguieron la creación de más parques en diferentes puntos del planeta, concretamente en el continente africano y en el de Oceanía: Sudáfrica (Parque Nacional Kruger en 1898), Australia, y Nueva Zelanda.

#### 2. **Ámbito español.**

La primera ley que regula un Parque Nacional data del 8 de Diciembre de 1916 que llevaba como título: *Ley de Parques Nacionales*. Destacar que esta ley se pudo promulgar, gracias al senador D. Pedro José Pidal que se fijó en el Parque Nacional de Yellowstone (1872) de EEUU, pero más que nada en el aspecto histórico, unido al paisaje. Muestra de ello es la Brecha de Rolando, situada en el macizo de Monte Perdido (Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido), donde según cuenta la leyenda dicha brecha fue realizada por el sobrino de Carlomagno con su espada Durandarte cuando intentaba huir hacia Francia, después de terminar la batalla de Roncesvalles<sup>15</sup>. Con lo cual, como se puede apreciar se mezcla hechos históricos con el paisaje.

Respecto a la ley de 1916 cabe destacar que fue la primera en Europa en legislar sobre esta materia, y a pesar de su corto contenido (tres artículos), tenía como objetivo principal la conservación del paisaje de determinados territorios.

En lo que respecta a los Parques Nacionales que se declararon al amparo de esta

---

<sup>14</sup>Dato aportado por D. Guillermo Ayala Padrón. Técnico Especialista del Área de Uso Público, Parque Nacional del Teide.

<sup>15</sup>La leyenda de Rolando. [en línea]. [Consulta: 2/5/2017]. Disponible en :<http://pirineosordesa.com/la-leyenda-de-rolando/>

ley, fueron los siguientes: Montaña de Covadonga , hoy llamado Picos de Europa(1918), Valle de Ordesa (1918), Caldera de Taburiente y el Teide (1954), y el Parque Nacional de Aigüestortes y Estany de Sant Maurici. (1955).

Posteriormente, en plena dictadura se promulgó la Ley de Montes de 1957, que derogaba la ley de 1916, y en donde cabe indicar que se declararon los siguientes Parques Nacionales: Doñana (1969), Tablas de Daimiel (1972), y Timanfaya (1974).

Un año más tarde desde la última declaración de un Parque Nacional se promulga la Ley 15/1975 de Espacios Naturales protegidos (ENP). Bajo esta norma, se declaró solamente el Parque Nacional de Garajonay. No obstante se reclasificaron varios parques con la notoria ampliación de Doñana, Monte Perdido y Ordesa. Esto es como consecuencia de que se ampliaron sus límites y régimen jurídico.

Años más tarde, se promulga la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres. En la susodicha ley se hace mención a la transposición de las Directivas de la Comunidad Económica Europea sobre protección de la fauna y la floral.

Destacar que bajo el paraguas de esta normativa se declararon los siguientes Parques Nacionales: el archipiélago marítimo-terrestre de Cabrera en 1991, el Parque Nacional de Picos de Europa en 1995, y que se constituyó sobre el Parque Nacional de Covadonga. También ese mismo año se declaró el Parque Nacional de Cabañeros.

En el año 1997, se promulga a Ley 41/1997, de 5 de noviembre que tiene como finalidad adaptarse la doctrina del Tribunal Constitucional establecida en la STC 102/1995 de 26 de junio, después de que la anterior ley fuese objeto de seis recursos de inconstitucionalidad, y ocho conflictos de competencia de varias Comunidades Autónomas.

En la aludida sentencia, se declaró inconstitucional la exclusiva competencia en la gestión de los Parques Nacionales por parte del estado, dándoles más participación a las Comunidades Autónomas en esta materia.

En lo que respecta a las declaraciones de parques nacionales que se realizaron bajo la ley de 1997, fueron los siguientes: Sierra Nevada (1999), y el Parque Nacional marítimo-terrestre de las Islas Atlánticas de Galicia (2002).

Siguiendo la evolución histórica de los Parques Nacionales. Es necesario hacer referencia a lo sucedido en el año 2007, donde se debe de indicar que ese año se

promulgó: la Ley 5/2007 de 3 de abril. En la susodicha ley, la principal característica que la definió, es la gestión exclusiva por parte de las Comunidades Autónomas. También la normativa estableció la existencia de un sistema de evaluación por parte del Ministerio de Medio Ambiente, para el cumplimiento de los objetivos perseguidos por el Organismo Autónomo de Parques Nacionales (OAPN).

Respecto a los Parques Nacionales que se declararon bajo la vigencia de la mencionada ley, cabe destacar los siguientes: Parques Nacionales de Monfragüe (2007) y el de Guadarrama en 2013.

Por último, en lo que respecta a la ley vigente que se ha promulgado en materia de Parques Nacionales, tenemos la Ley 30/2014, en donde se refuerza la conservación de estos territorios.

#### **IV. COMPETENCIA EN MATERIA DE DECLARACIÓN DE LOS PARQUES NACIONALES.**

A modo de síntesis y antes de continuar, cabe destacar que en un primer momento el Estado tenía competencia exclusiva, pero luego se les dio cierto protagonismo a las Comunidades Autónomas en esta materia, pero siempre limitado por la Administración Estatal. Una vez dicho esto, se hace exposición del contenido del epígrafe:

En primer lugar hay que hacer mención a la Ley 15/1975 de Espacios Naturales Protegidos, la cual era anterior a la Constitución Española, y por tanto no se podía hablar de Comunidades Autónomas en aquel momento. Muestra de ello lo encontramos en su artículo 3, donde se reconoce al propio Estado la competencia exclusiva en materia de declaración.

Posteriormente, la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, concretamente en su artículo 22.1, se reconocía la declaración y gestión de los Parques Nacionales al Estado, pero se admitía la participación de las Comunidades Autónomas para proponer al Estado la declaración de estos territorios, siempre que cumpliese los requisitos establecidos en el artículo 13.1

de la Ley 4/1989<sup>16</sup>. Además, años más tarde el Tribunal Constitucional por medio de la sentencia 102/1995, estableció que era constitucional que el Estado tuviese la competencia en materia de declaración, tal y como recoge concretamente en el fundamento jurídico 21<sup>17</sup>.

Sin embargo, dos años más tarde y realizando un análisis de la Ley 41/1997, se puede indicar que el legislador estableció una competencia compartida en materia de declaración, entre Estado y Comunidad Autónoma. Esta afirmación, tiene su reflejo en el art.22.5<sup>18</sup> de la citada ley, donde se indica que hay una participación activa de los Parlamentos Autonómicos, requiriéndose el acuerdo favorable del Parlamento donde esté ubicado el PN.

Posteriormente, en 2007 se promulga la Ley de Parques Nacionales de 2007. Respecto a su contenido, indicar que tampoco hay demasiada variación respecto a lo manifestado en el anterior párrafo, es decir, sigue habiendo una declaración conjunta, tal y como se manifiesta en los artículos 10.3 y 10.6<sup>19</sup> de la mencionada ley.

Cabe indicar que dichos preceptos establecen que hay una propuesta de declaración<sup>20</sup>, por parte de la Comunidad Autónoma al Estado tal y como menciona el artículo 10.4. Siempre y cuando un determinado territorio cumpla con los requisitos para ser parque nacional.

---

<sup>16</sup> Artículo 22.3.3. “Las Comunidades Autónomas podrán proponer al Estado la declaración como Parque Nacional de un espacio natural cuando se cumplan los requisitos establecidos en el artículo 13.1 y se aprecie que su declaración es de interés general de la Nación”.

<sup>17</sup> Fundamento jurídico nº21 de la STC 102/1995: “La posibilidad, pues, de su mera existencia reúne todos los rasgos de lo básico por su carácter selectivo y primario en la materia como los reúne la configuración abstracta que actúa como presupuesto de hecho de la declaración. A esta calificación material se une y exige, cumpliendo así el mandato constitucional, la vestidura formal de una Ley de las Cortes Generales no sólo para ratificar la subsistencia de los ya existentes, según se ha visto, sino también para declarar en el futuro como tales otros espacios que puedan merecerlo... No repugna, por tanto, al orden constitucional de competencias que pueda corresponder al Estado, como titular de ese interés general de la Nación la creación de tales Parques, para la cual además se reconoce una facultad de propuesta a las Comunidades Autónomas, aunque no vinculante jurídicamente. Se ajustan, pues, a la Constitución no sólo el art. 22 de la Ley, salvo en lo que se dice más abajo, sino la Disposición adicional primera.”.

<sup>18</sup> Artículo 22.5: “En todo caso, la declaración de un nuevo Parque Nacional requerirá el previo acuerdo favorable de la Asamblea Legislativa de la Comunidad o de las Comunidades Autónomas en cuyo territorio se encuentren situados”.

<sup>19</sup> Artículo 10.6: “Finalizado el trámite anterior, la propuesta será sometida a la Asamblea Legislativa de la Comunidad o Comunidades Autónomas afectadas y, tras obtener su acuerdo favorable, será trasladada al Ministerio de Medio Ambiente para ser sometida a informe del Consejo de la Red de Parques Nacionales y de los Ministerios afectados”.

<sup>20</sup> En la propuesta de declaración se deberá de contener análisis científicos, técnicos y conocimientos, evaluación de defectos, estudios ambientales.

Siguiendo la evolución normativa, es procedente hacer referencia a la vigente Ley de Parques Nacionales de 4 de diciembre de 2014, de la cual no establece ninguna novedad de lo que hasta ahora se ha ido comentando, tal y como indica el Catedrático LÓPEZ RAMÓN, F: “*opta por repetir ampliamente contenidos normativos que se encuentran vigentes*”<sup>21</sup>. Por ende, cabe entender que respecto al tema de declaración de los parques nacionales se mantiene en la misma línea que su predecesora norma, esto es, declaración compartida.

Sin embargo, de lo dicho anteriormente, cabe indicar una novedad. Así pues, en la legislación del 2007 se establecía que la iniciativa para la declaración de un parque nacional podía proceder del Gobierno de la Nación o de la propia Comunidad Autónoma, remitiéndose esa iniciación de manera preceptiva al Parlamento autonómico donde estuviese el territorio a declarar, para que una vez obtenida la aprobación favorable se remitiera al Ministerio de Medio Ambiente, para que en última instancia previo informe preceptivo del Consejo de la Red de Parques Nacionales, se pronunciase las Cortes.

Pues bien, con la vigente normativa, según el artículo 8, la iniciativa se formaliza de manera conjunta del Gobierno estatal (Consejo de Ministros) y autonómico<sup>22</sup>, u órgano pertinente de la Comunidad Autónoma que tenga la competencia. Tras ello se remite al Consejo de la Red de Parques Nacionales, y en caso de obtener un informe favorable se remitiría como proyecto de ley a las Cortes Generales.

En lo que respecta al contenido que debe de tener la propuesta de declaración

---

<sup>21</sup>LÓPEZ RAMÓN, F. “*Trayectoria del Régimen Jurídico de los Parques Nacionales en España*”. [en línea]. Revista Ambienta nº 106 de marzo de 2014. p. 86. [Consulta: 14/3/2017]. Disponible en: [http://www.revistaambienta.es/WebAmbienta/marm/secciones/num\\_ant/sumario.jsp](http://www.revistaambienta.es/WebAmbienta/marm/secciones/num_ant/sumario.jsp)

<sup>22</sup>Artículo 8.2:” *La iniciativa para la declaración de un parque nacional corresponde a la comunidad o comunidades autónomas en las que se encuentre comprendido dicho espacio o al Gobierno de la Nación.*

*Sin perjuicio de la aprobación, en su caso, del correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales por la comunidad o comunidades autónomas respectivas, la iniciativa se formalizará mediante la aprobación inicial de una propuesta conjunta por el Consejo de Ministros y por el órgano correspondiente de las comunidades autónomas en cuyo territorio se encuentre situado el futuro parque nacional”.*

La exposición de motivos también hace referencia a esta novedad:” *La presente Ley revisa el procedimiento de declaración, de manera que la iniciativa pueda corresponder al Gobierno de la Nación o a la comunidad o comunidades autónomas en las que se encuentre comprendido el espacio, y a partir de dicha iniciativa, formalizada en una propuesta conjunta, articula un procedimiento en el que intervienen ambas administraciones y que concluye con el informe favorable del Consejo de la Red y posterior declaración mediante ley de Cortes Generales”.*

del parque nacional, y el contenido de la ley de declaración, se encuentra ubicada respectivamente en los arts.8.3, y 10, de la Ley de Parques Nacionales de 2014.

## 1. ¿Por qué el Estado sigue siendo el protagonista en la declaración de los parques nacionales?

Para dar respuesta a la cuestión, es necesario indicar lo establecido por Fernando López Ramón:” *han influido elementos derivados de nuestra tradición legislativa, de las recomendaciones internacionales y del reparto de la materia de competencias en la materia:*

a) *La tradición iniciada con la Ley de Espacios Naturales Protegidos de 1975, como ya hemos indicado, fue tributaria de una criticable concepción elitista y estática de las conservación de la naturaleza, configurándose la exigencia de ley para declarar los parques y las reservas más como un facto paralizante de la actividad protectora que como una garantía de los particulares afectados, pese a que formalmente fue empleado este último argumento.*

b) *La referencia en documentos de la Unión Internacional de Conservación de la Naturaleza (X asamblea general, Nueva Delhi 1969) a que la conservación de los parques nacionales sea garantizada por la “la más alta autoridad competente” no puede interpretarse como una reserva material establecida en el Derecho internacional que imponga ni la competencia del poder central en los Estados compuestos ni la propia reserva de ley.*

c) *El complejo proceso de definición de las competencias estatales sobre los parques nacionales ha ido limando las aspiraciones centralistas, de manera que las competencias de declaración y gestión de los mismos, inicialmente reclamadas por el Estado en la Ley de Conservación de 1989, se circunscriben en la vigente Ley de Patrimonio Natural de 2007 a su declaración, que además ha de contar con el beneplácito de las Comunidades Autónomas afectadas”<sup>23</sup>.*

---

<sup>23</sup> LÓPEZ MENUÑO.F, (Coord). *Derechos y Garantías del ciudadano. Estudios en homenaje al Profesor Alfonso Pérez Moreno*. LÓPEZ RAMÓN.F (autor): *La problemática de las leyes singulares y las reservas de la ley de declaración de parques nacionales y otros espacios naturales protegidos*. Madrid, Iustel., 2011, p.780.

Conforme a lo expuesto, cabe pensar que sea lógico que la Administración Estatal quiera seguir teniendo protagonismo en la materia, ya que estamos hablando de territorios singulares que necesitan de la máxima protección. Por ello, la declaración se realiza por medio de ley aprobada por las Cortes Generales<sup>24</sup>, y en donde contendrá, como explica el profesor LÓPEZ RAMÓN, F: “ *el régimen jurídico correspondiente, esto es, las prohibiciones y limitaciones de usos y actividades, y el régimen sancionador específico....no hay entre tales contenidos referencias a la organización del parque nacional, dado que esta competencia le corresponde a la Comunidad Autónoma....con un límite que es la existencia del patronato del parque nacional*”<sup>25</sup>.

Por lo comentado, y como conclusión respecto a este epígrafe, solo cabe decir que a pesar de que haya una participación en la actualidad en materia de declaración por parte de las Comunidades Autónomas, por medio de la “propuesta de declaración”, la misma no goza del protagonismo que tiene el Estado (Cortes Generales), donde en última instancia tiene que aprobar la declaración, y por ello la Administración puede seguir presumiendo de tener esta competencia.

## V. ORDENACIÓN DE LOS PARQUES NACIONALES.

El objetivo de este epígrafe es dar a conocer como ha sido la evolución de la ordenación en los Parques Nacionales.

Pues bien, destacar que para que llevar a cabo la gestión de un parque nacional se necesita de instrumentos como: los Planes Rectores de Uso y Gestión (PRUGS) y Plan Director de la Red de Parques Nacionales<sup>26</sup>. En lo que respecta al primer instrumento tiene como objetivo establecer la zonificación y las normas de conservación del espacio natural. Con lo cual cada parque nacional tiene su propio PRUG, y en donde cabe destacar que en la actualidad la Comunidad Autónoma tiene la competencia en la elaboración del mismo.

---

<sup>24</sup> En esta línea se ha manifestado el propio Tribunal Constitucional en la sentencia 102/1995, concretamente en el fundamento jurídico número 21:” la investidura forma de una ley de cortes”.

<sup>25</sup> LÓPEZ MENUDO.F, (Coord). *Derechos y Garantías del ciudadano. Estudios en homenaje al Profesor Alfonso Pérez Moreno*. LÓPEZ RAMÓN.F (autor): *La problemática de las leyes singulares y las reservas de la ley de declaración de parques nacionales y otros espacios naturales protegidos*. Madrid. Iustel. 2011, p.782.

<sup>26</sup> El Real Decreto 1803/1999, de 26 de noviembre, por el que se aprueba el Plan Director de la Red de Parques Nacionales, recogía el antiguo Plan. Ahora mismo el Plan que está en vigor es el Real Decreto 89/2016, de 22 de octubre, por el que se aprueba el Plan Director de la Red de Parques Nacionales.

Luego, respecto al segundo instrumento, el Plan director de la Red de Parques Nacionales: “es un instrumento básico de planificación, en el que se fijan los objetivos en materia de conservación, investigación, uso público, formación y sensibilización”<sup>27</sup>, de cuya competencia le corresponde al Estado (legislación básica conforme al art. 149.1.23 CE), concretamente al Organismo Autónomo de Parques Nacionales (OAPN), que vela por mantener la coherencia de la red, por medio de este instrumento.

Pues bien, se puede decir que a la hora de elaborar los PRUGS, no se podrá obviar el contenido del Plan director. Con lo cual este último instrumento marca los objetivos que debe establecer el PRUG.

También cabe indicar respecto al Plan director de la Red de Parques Nacionales, que se encuentra en la “*cúspide o cabecera general de la planificación*”<sup>28</sup>, y que se introdujo por la Ley 4/1989. Posteriormente, tras la STC 102/1995, se tuvo que modificar la mencionada ley, y su contenido pasó a estar regulado en el artículo 22.bis de la Ley 41/1997.

Tras la entrada en vigor de la Ley 41/1997, se aprobó el Real Decreto 1803/1999 que estuvo en vigor hasta el año pasado. En lo que respecta al contenido cabe señalar lo establecido por el Prof. Martínez Parets, donde a modo de síntesis establece las “directrices “generales para la gestión de la red:

1. *“Directrices de carácter general.*
2. *Directrices en relación con los recursos naturales y culturales.*
3. *Directrices en relación con el uso público y la atención al visitante.*
4. *Directrices en relación con la investigación y seguimiento de los recursos.*
5. *Directrices en relación con las explotaciones y con los aprovechamientos y usos tradicionales.*
6. *Directrices en relación con las infraestructuras y las instalaciones.*
7. *Directrices respecto a las zonas de asentamientos humanos y a las relaciones del parque nacional con el entorno.*
8. *Directrices de organización, imagen y coordinación administrativa.*

---

<sup>27</sup>Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente [en línea]. [Consulta: 26/3/2017]. Disponible en: <http://www.mapama.gob.es/es/red-parques-nacionales/la-red/gestion/responsabilidad.aspx>

<sup>28</sup>DE ROJAS MARTÍNEZ-PARETS, Fernando. *Los Espacios Naturales Protegidos*. Navarra Aranzadi, 2006. p. 222.



*Con el mismo afán podemos resumir el epígrafe sobre las directrices específicas para la planificación de los parques nacionales (planes rectores de uso y gestión, planes sectoriales y planes de ordenación de los recursos naturales)*

- *Criterios básicos para la planificación de los parques nacionales.*
- *La zonificación de los parques nacionales.*
- *Contenido del plan rector de uso y gestión.*
- *El proceso de elaboración de los planes rectores de uso y gestión.*
- *Elaboración de los planes sectoriales.*<sup>29</sup>

Como se ha podido apreciar Martínez Parets nombra siempre “directrices”, y no es una terminología propia del autor sino de la propia normativa. Tal y como se contempla en el artículo 3 del Real Decreto que lleva por título “directrices para la ordenación de los Recursos naturales”. Incluso, se podría decir que es un mandato de los artículos 8<sup>30</sup> y 22 bis de la Ley 4/1989.

## **1. Sentencia del Tribunal Constitucional 101/2005.**

La sentencia es consecuencia de un conflicto positivo de competencia<sup>31</sup> planteado por parte del Gobierno de Andalucía contra el Real Decreto 1803/1999<sup>32</sup>, por el que se aprueba el Plan Director de la Red de Parques Nacionales.

En lo que respecta a las alegaciones que se plantearon por la parte impugnadora, cabe indicar que en las mismas se apreciaba que el Real Decreto vulneraba las competencias autonómicas en materia de medio ambiente y espacios naturales protegidos, ya que no se admitía que el Plan director estableciese las directrices (artículo 3 del Real Decreto), debido por lo manifestado en los arts. 8.1 y 22 bis 2 de

<sup>29</sup>DE ROJAS MARTÍNEZ-PARETS, Fernando. *Los Espacios Naturales Protegidos*. op. cit. p. 25.

<sup>30</sup>Artículo 8 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres:” 1. Reglamentariamente se aprobarán por el Gobierno Directrices para la Ordenación de los Recursos Naturales, a las que, en todo caso, deberán ajustarse los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales que aprueben las Comunidades Autónomas.

2. Es objeto de las Directrices el establecimiento y definición de criterios y normas generales de carácter básico que regulan la gestión y uso de los recursos naturales, de acuerdo con lo establecido por la presente Ley.”

<sup>31</sup>El Gobierno o los órganos ejecutivos de las Comunidades Autónomas pueden promoverlos cuando consideren que una disposición, resolución o acto sin valor de ley de una Comunidad Autónoma o del Estado, o la omisión de tales disposiciones, resoluciones o actos, no respeta el orden constitucional de competencias establecido en la Constitución, en los Estatutos de Autonomía o en las leyes orgánicas dictadas para delimitar las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

<sup>32</sup>El conflicto de competencia se dirige a los arts. 1, 2 y 3, y varios preceptos del anexo, del Real Decreto 1803/1999, por el que se aprueba el Plan Director de la Red de Parques Nacionales.

la Ley 4/1989. Por tanto, esto daba lugar a un vacío de contenido de las competencias autonómicas a la hora de aprobar los PRUGS conforme a los respectivos criterios de la Comunidad Autónoma.

Tras esto, cabe indicar que se impugnaron unos apartados del Real Decreto. Así pues, del apartado 3 se impugnaron los epígrafes 2c) y d):3a),b),j),k),l), ll); 4;c) y d),e);5); 6 l), y n) y 8c). Luego del apartado 4, se impugnaron los epígrafes 3, 4, 5, 6,7.

Ante ello, el Tribunal Constitucional estableció que el instrumento tenía carácter básico y no se establecía ningún vacío de competencia, tal y como se recoge en los fundamentos jurídicos 4<sup>33</sup> y 5 de la sentencia. Cabe destacar del fundamento 5, lo siguiente: *”El Plan director de la red de parques nacionales es una figura de nuevo cuño, introducida por la Ley 41/1997, y que se configura como el más elevado instrumento planificador de todos los parques nacionales ... Teniendo en cuenta todo ello, alcanzamos la conclusión de que el carácter básico de un instrumento planificador como el Plan director, con el carácter de directrices, debe ser confirmado, dejando a salvo las impugnaciones que pudieran merecer, en su caso, los aspectos concretos de su contenido”*.

Por lo expuesto, cabe indicar que el Plan Director tiene carácter básico, y solo puede ser objeto de impugnación el contenido cuando invadiese las competencias de la Comunidad Autónoma. Por lo tanto, los PRUG deben de respetar el contenido básico marcado por el Plan Director, es decir: *“la zonificación, normas de protección, prohibiciones, etc.”*.

Como se ha nombrado la zonificación<sup>34</sup>, cabe indicar que dicha materia está recogida en el epígrafe 3 del apartado 4 del anexo del Real Decreto, donde el Alto Tribunal, establece que dicha materia está dentro de la competencia básica estatal (art.149.1º 23 CE)<sup>35</sup>, porque lo que se consigue es una homogeneidad<sup>36</sup> de los Parques

---

<sup>33</sup>Fundamento jurídico número 4 de la STC 101/2005: *“En cuanto al argumento más específico relativo al vaciamiento de las competencias autonómicas por ciertos puntos del Plan director admite que dicho plan tiene cierto grado de detalle, pero ello es mera consecuencia de la intervención conjunta de ambas Administraciones en el... sistema mixto de toma de decisiones, que afecta tanto a lo normativo como a su aplicación.*

<sup>34</sup>Anexo 4 [Directrices para la planificación de los planes nacionales], del cual se han impugnado los epígrafes 3, 4, 5, 6 y 7 del Real Decreto 1809/1999.

<sup>35</sup>Fundamento jurídico 10, de la STC 101/2005: *“Partiendo de estas premisas se aprecia que la regulación contenida en este epígrafe constituye, sin duda, uno de los elementos centrales de la competencia estatal establecida en el art. 149.1.23 CE, pues se acomoda a la necesaria protección de la red de parques nacionales la determinación precisa de una zonificación predicable de todos los parques*

Nacionales con el objetivo de establecer una normativa básica para la Red de Parques nacionales, sin vaciar de contenido la competencia autonómica. Por ende, cabe entender que no vulnera las competencias de la CCAA, tal y como se refiere el fundamento jurídico 10:” *Es relevante apreciar, a los efectos de confirmar su carácter básico, que estamos ante una zonificación abstracta que no impone una determinada proyección territorial, en cuanto a dimensión o localización, de cada zona en todos los parques, aunque sí su necesaria existencia.*”

## 2. El Plan Director (Real Decreto 389/2016, de 22 de octubre).

El nuevo Plan Director, sustituye al Real Decreto 1803/1999, el cual se ha promulgado con el objetivo de satisfacer las necesidades de la nueva Ley de Parques Nacionales de 2014<sup>37</sup>.

En lo que respecta al contenido se debe indicar que el Plan Director ha establecido según la disposición transitoria única,<sup>38</sup> un plazo de dos años para que los PRUGS de los Parques Nacionales se enmarquen en las nuevas directrices marcadas por el Plan.

A continuación, y a modo de síntesis se procede a la exposición de los objetivos principales del Plan director

- “Consolidar la Red de Parques Nacionales y potenciar su coherencia interna.
- Contribuir al sistema de protección y conservación de la naturaleza española incorporando los Parques Nacionales al conjunto de estrategias en

---

*nacionales, describiendo el específico nivel de protección de cada zona. Es relevante apreciar, a los efectos de confirmar su carácter básico”,*

<sup>36</sup> Fundamento jurídico 10:”*característica del conjunto, con lo que podría llamarse personalidad ecológica, y signo distintivo en suma que identifica a un país y con el que se identifica» (STC 102/1995, FJ 21). A ello se une que el marco jurídico básico que puede proyectarse sobre la red de parques nacionales tiene uno de sus ejes esenciales en la planificación de los mismos, la cual «no es sino una forma de poner orden y concierto para conseguir la utilización racional que exige la Constitución (art. 45.1)» y que «el mandato de planificar, tal y como aparece configurado en los cuatro párrafos que componen el art. 4 de la Ley se acomoda sin esfuerzo alguno al concepto de lo básico» (STC 102/1995, FJ 13)”.*

<sup>37</sup> Exposición de Motivos del Real Decreto :”Conforme al artículo 19 de la citada Ley 30/2014, de 3 diciembre, el Plan Director de la Red de Parques Nacionales incluye los objetivos estratégicos de los parques nacionales en materia de conservación, uso público, investigación, seguimiento, formación ,sensibilización.

<sup>38</sup> Disposición transitoria única del Real Decreto 389/2016:” *Los Planes Rectores de Uso y Gestión vigentes deberán adaptarse al Plan Director aprobado por este real decreto en el plazo de dos años desde su entrada en vigor, de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional tercera de la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales”.*

*conservación.*

- *Establecer las directrices necesarias en materia de conservación, uso público, investigación, formación, educación, sensibilización social y desarrollo sostenible.*
- *Favorecer el desarrollo de una conciencia ciudadana de aprecio por los Parques Nacionales y canalizar la participación social en el proceso de toma de decisiones.*
- *Definir y desarrollar el marco de cooperación y colaboración con las otras administraciones.*
- *Potenciar la imagen, y la proyección exterior de la Red de Parques Nacionales”<sup>39</sup>.*

### **3. ¿Cómo se garantiza el cumplimiento del Plan Director por parte de los Parques Nacionales?**

Para dar respuesta, a esta pregunta se debe de indicar que dentro del propio Plan se ha establecido un programa de seguimiento y evaluación donde se analiza la situación de cada Parque Nacional y con ello se mantiene la homogeneidad de la Red. En este sentido cabe destacar el objetivo 1.5 del Plan en materia de seguimiento o la actuación número 8 “*Programa de actuaciones comunes de la Red de Parques Nacionales y procedimientos para su seguimiento continuo y evaluación.*”<sup>40</sup>

### **4. La Zonificación.**

Dentro de un Parque Nacional es común encontrar zonas que revisten de mayor protección que otras, debido a sus características geológicas o biológicas. Por ello, el propio PRUG debe delimitar las distintas zonas que puede haber en un parque y minimizar los efectos negativos que puedan ocasionar la afluencia de los visitantes. En este sentido destacar la Directriz 3 del vigente Real Decreto 389/2016, de 22 de octubre

---

<sup>39</sup>Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente [en línea]. [Consulta: 3/4/2017]. Disponible en:<http://www.mapama.gob.es/es/red-parques-nacionales/la-red/gestion/plan-director.aspx>

<sup>40</sup>Actuación nº 8:”*Para aplicar las disposiciones de este Plan Director y contribuir al cumplimiento de sus objetivos y de la normativa básica, el Organismo Autónomo Parques Nacionales promoverá, en cooperación con las comunidades autónomas, la financiación y el desarrollo de programas comunes y horizontales para la coherencia y mantenimiento de la Red, realizando una programación plurianual. Todo ello sin perjuicio de las actuaciones propias de los parques nacionales y de las determinaciones de sus Planes Rectores de Uso y Gestión.*”

donde se establece la zonificación de los Parques Nacionales, y en donde a modo de esquema se puede indicar las siguientes zonas:

- *“Zona de reserva: Zona cerrada al uso público. No está permitida la libre circulación de vehículos y personas. Tan sólo podrá accederse, previa autorización, por motivos científicos o de manejo del medio natural.*
- *Zona de uso restringido: Acceso público regulado mediante permisos. No se pueden abandonar los senderos señalados, salvo en aquellos casos autorizados por la Administración del Parque.*
- *Zona de uso moderado. Se admite el acceso con vehículos. Se trata de un área capaz de soportar el recreo al aire libre y actividades interpretativas.*
- *Zona de uso especial: Alberga las construcciones y servicios esenciales para la administración del Parque y los visitantes.*
- *Zonas de asentamientos tradicionales: Ante la circunstancia atípica de la existencia de un núcleo de población dentro de un parque, y con la finalidad de compatibilizar los objetivos del parque con un desarrollo urbano razonable y controlado y con la pervivencia de un estilo de vida tradicional, se podrá establecer una zona de asentamientos tradicionales que incluya aquellos núcleos y las áreas habitadas por población no dispersa, incluyendo sus zonas de servicios u áreas de cultivo aledañas.”<sup>41</sup>*

Pues bien, como se mencionó al inicio de este epígrafe, las citadas “zonas” deben de aparecer en los propios PRUGS indicando sus limitaciones, finalidades o usos que se pueden realizar, etc. Por poner un ejemplo de lo comentado, cabe destacar el PRUG del Parque Nacional del Teide concretamente encontramos la zona de reserva que está integrada por 8 sectores:” *Sector I.A, La Fortaleza; Sector I.B, Llano de Maja-Pared del Filo; Sector I.C, El Riachuelo; Sector I.D, Chavao; Sector I.E, Montaña del Cedro; Sector I.F, Pico Viejo; Sector I.G, Cráter del Teide; Sector I.H. Volcán histórico de Fasnía.”<sup>42</sup>*

Por otro lado, y siguiendo con el ejemplo del Parque Nacional del Teide, cabe destacar el Monumento Natural del Teide que tiene esa categoría debido al Decreto

<sup>41</sup>Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente [en línea]. [Consulta: 3/4/2017]. Disponible en: <http://www.mapama.gob.es/es/red-parques-nacionales/la-red/gestion/zonificacion.aspx>

<sup>42</sup>Decreto 153/2002, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional del Teide.

1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y Espacios Naturales de Canarias, donde hay que indicar que a pesar de que la montaña del Teide está dentro del parque nacional no deja de ser un ENP en donde la Comunidad Autónoma no abandona su competencia en la elaboración de PRUGS o normas de conservación, y por tanto de establecer la distintas zonificaciones tal y como menciona el artículo 22.4<sup>43</sup> del mencionado Texto Refundido. Además el artículo 21.1c) establece que los monumentos tienen sus normas de conservación (instrumento de planeamiento) y así pues nos encontramos con las normas de conservación del Monumento Natural del Teide<sup>44</sup> donde en su artículo 9 establece las siguientes zonas: zona de exclusión, zona de uso restringido, zona de uso moderado, zona de uso general<sup>45</sup>.

Por lo dicho, y a modo de síntesis se puede indicar que el Monumento del Teide tiene su propio instrumento de planeamiento (Normas de conservación), y el resto del parque tendría su propio PRUG, pero la gestión como tal (conservación), la realiza el propio Organismo “Parque Nacional del Teide”, dado que está contemplado en el PRUG, y en las propias normas de conservación, tal y como establece en su artículo 15.

##### **5. El Plan Rector de Uso y Gestión de un parque nacional (PRUG).**

Una vez expuesto el Plan director de cuya competencia tiene el Estado. Es necesario exponer lo relativo al PRUG, siendo un instrumento de competencia autonómica, y que se elabora en base a las pautas aportadas por el Plan Director.

En lo que respecta al contenido, indicar que el PRUG, debe de tener como señala PÉREZ ANDRÉS,” *tres grupos relevantes de contenidos; directrices y criterios de uso y ordenación, la determinación de áreas, usos y actividades y finalmente, las previsiones y planes de protección*”.<sup>46</sup>

---

<sup>43</sup> Artículo 22.4:”*Los Planes Rectores de Uso y Gestión podrán establecer zonas diferenciadas dentro del ámbito territorial del espacio protegido, de acuerdo con la siguiente zonificación*”

<sup>44</sup> Para más información se puede consultar la normativa mediante el siguiente enlace: <http://www.gobiernodecanarias.org/cmayerot/espaciosnaturales/instrumentos/areadescarga/elteide/aprobaciondefinitiva/DocumentoNormativo.pdf>

<sup>45</sup> Normas de Conservación del Monumento Natural del Teide [en línea]. [Consulta: 6/4/2017]. Disponible en: <http://www.gobiernodecanarias.org/cmayerot/espaciosnaturales/instrumentos/areadescarga/elteide/aprobaciondefinitiva/DocumentoNormativo.pdf>

<sup>46</sup> DE ROJAS MARTÍNEZ-PARETS, F, *Los Espacios Naturales Protegidos*. op. cit. p. 264. El autor, aporta la información de la Revista de Derecho Urbanístico y medio ambiente. nº. 165. Madrid, 1998. p.161.

En lo que se refiere a su regulación. El plan Rector de Uso y Gestión aparece por primera vez regulado en la Ley 4/1989, concretamente en el artículo 19<sup>47</sup>. Sin embargo, ya se hacía mención como establece el profesor Rojas Martínez Parets, en la Ley 15/1975 en su artículo 9.2: “*planes de conservación, fomento, mejora y disfrute, así como los de aprovechamientos y trabajos*”, o los llamados “*planes de protección, conservación y disfrute que habían de redactarse anualmente en los parques, sitios y monumentos por el Instituto de Conservación de la Naturaleza según el artículo 198 del reglamento de la Ley de Montes de 1957*”<sup>48</sup>.

## 6. ¿Qué administración es competente para aprobar el PRUG?

En lo que respecta a cuál es el órgano competente para aprobar el PRUG. Debo indicar al respecto que ha sufrido una evolución. Así pues, hasta el año 1995 la gestión correspondía al Estado, tal y como se aprecia en el artículo 19 de la Ley 4/1989. Sin embargo, tras la STC 102/1995 hubo un cambio, ya que se pasó a la Cogestión de los Parques Nacionales y que me ocupará más adelante hablar sobre esa competencia.

Pues bien, tras la mencionada sentencia se promulgó, la Ley 41/1997, de 5 de noviembre, por la que se modifica la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, donde en su artículo 19, se estableció que su elaboración correspondía a la Comisión Mixta de Gestión y su aprobación al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma mediante Decreto: “*Por los órganos gestores de los Parques se elaborarán los Planes Rectores de Uso y Gestión, cuya aprobación corresponderá, salvo en lo establecido en el apartado 3 para los Parques Nacionales, al órgano competente de la Comunidad Autónoma*”. Si bien, hay que indicar que el apartado 3 del referido artículo se refiere a los casos donde un parque nacional (supracomunitario) esté ubicado en dos o más Comunidades. En tal caso la aprobación la llevaría el Estado, requiriéndose el acuerdo favorable de la extinta Comisión Mixta.

Pues bien, así fue la situación para los parques nacionales supraautonómicos

---

<sup>47</sup> Artículo 19: “*Por los órganos gestores de los Parques se elaborarán Planes Rectores de Uso y Gestión, cuya aprobación corresponderá, en cada caso, al Gobierno de la Nación o a los órganos competentes de las Comunidades Autónomas. Las Administraciones competentes en materia urbanística informarán preceptivamente dichos Planes antes de su aprobación.*”

<sup>48</sup> DE ROJAS MARTÍNEZ-PARETS, F *Los Espacios Naturales* Protegidos. op. cit. p. 261.

hasta 2004, cuando se dictó la sentencia 194/2004, donde se recogía en su fundamento jurídico 19, que la aprobación respecto a lo establecido en artículo 19.3 de la Ley 41/199, debía ser de manera exclusiva de las comunidades donde se ubicase el Parque Nacional.

Posteriormente, en el año 2007, se reconoció también dicha competencia mediante la Ley 5/2007 de la Red de Parques Nacionales, en su artículo 17.1:” *en cada uno de los Parques Nacionales se elaborará y aprobará por las Administraciones competentes un Plan Rector de Uso y Gestión que será el instrumento básico de planificación.*” También se reconoce dicha potestad a las Comunidades Autónomas, en la Ley 30/2014 en su artículo 20<sup>49</sup> si bien, cabe destacar aquí un aspecto que no se recogía en la anterior normativa, esto es, la participación de la Comisión de coordinación en el caso de parques nacionales supracomunitarios, donde el apartado 3 del mencionado artículo indica lo siguiente: “ *En el caso de parques supraautonómicos el Plan Rector de Uso y Gestión, antes de ser aprobado por cada una de las comunidades autónomas, deberá contar con informe preceptivo de la Comisión de Coordinación correspondiente.*”

Una vez realizada la exposición relativa al Plan Rector de Uso y Gestión. Es necesario concluir el presente epígrafe indicando el contenido que debe de tener un PRUG, conforme a la vigente normativa. Así pues, el contenido aparece en el art. 20.5, y cuyo contenido no ha presentado novedades respecto a la Ley 5/2007 de la Red de Parques Nacionales:

- “a) Las normas, objetivos, líneas de actuación y criterios generales de uso y ordenación del parque.*
- b) La zonificación del parque, delimitando las áreas de los diferentes usos y estableciendo la normativa de aplicación en cada una de ellas, de acuerdo con los tipos de zonas que se establezcan en el Plan Director.*
- c) La determinación y programación de las actuaciones precisas para la consecución de los objetivos del parque en materias tales como conservación, uso público, investigación y educación ambiental.*

---

<sup>49</sup>Artículo 20:” *En cada uno de los parques nacionales se elaborará y aprobará, con carácter específico, por el órgano de la administración competente en la planificación y gestión de estos espacios, un Plan Rector de Uso y Gestión que será su instrumento de planificación ordinaria. En estos planes, que serán periódicamente revisados, se fijaran las normas generales de uso y gestión del parque*”.



- d) La estimación económica de las inversiones correspondientes a las infraestructuras y a las actuaciones de conservación, de investigación y de uso público programadas durante la vigencia del plan.*
- e) La relación de las actividades clasificadas en incompatibles o compatibles con su conservación y gestión, y dentro de estas últimas se distinguirán aquellas que, además, sean necesarias para la gestión y conservación del espacio, así como los instrumentos de colaboración con los titulares y propietarios para su integración, reformulación o indemnización en su caso.*
- f) Los criterios para la supresión de las formaciones vegetales exóticas presentes en el interior del parque nacional, así como para la erradicación de las especies invasoras.*
- g) Las medidas de integración y coordinación con las actuaciones que pudieran desarrollarse en el interior del parque nacional por otras administraciones públicas.*
- h) Las medidas de prevención frente a actividades incompatibles que se desarrollen en el exterior del parque y de previsión de catástrofes naturales o derivadas de la actividad humana.”*

## **VI. COMPETENCIA EN LA GESTIÓN DE UN PARQUE NACIONAL.**

La competencia en la Gestión, ha sido también un tema de conflictividad permanente entre el Estado y las Comunidades Autónomas, y sobre todo de las Comunidades Autónomas por el afán de asumir el máximo de competencias.

Pues bien, en este epígrafe se hace una exposición de la evolución de la gestión de los Parques Nacionales a lo largo de los años en lo que respecta a su legislación y jurisprudencia. Si bien, antes de continuar cabe advertir que por línea general se ha legislado cada vez que el Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre esta materia, con lo cual ha sido y nunca mejor dicho, un “tira y afloja” entre las dos administraciones.

Sin más preámbulos, se procede a la exposición del contenido:

La competencia en gestión se puede indicar que ha sufrido tres fases. Así pues, en lo que respecta a la primera fase, la misma transcurre desde 1916 hasta el año 1995, y en donde cabe indicar que la gestión de los parques le correspondía exclusivamente a la Administración Estatal.

Sin embargo, en el año 1995 y entrando en la segunda fase, hubo una gestión

compartida entre las Comunidades Autónomas y el Estado. Esta duplicidad, fue debido a la STC 102/1995 de 26 de junio, donde en su fundamento jurídico número 22<sup>50</sup>, se rechazaba la gestión exclusiva de los Parques Nacionales por el Estado que se había establecido en la Ley de Conservación de 1989, concretamente en su artículo 22,<sup>51</sup> en donde se declaró inconstitucional que el Estado asumiera la competencia de manera exclusiva y por ello se les dio a las Comunidades Autónomas una participación en la gestión, sin perjuicio de que el Estado también participara.

Este pronunciamiento del alto Tribunal tuvo su consecuencia, y fue el reconocimiento de la doble gestión entre Estado y Comunidad, mediante la promulgación de la Ley 41/1997 de 5 de noviembre, por la que se modificaba la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres.

Sin embargo, esa doble gestión (cogestión) establecida en la mencionada ley no era lo que precisamente proclamaba el Tribunal Constitucional en su sentencia, tal y como menciona el Catedrático López Ramón. F: *“mientras las sentencia consideraba que dicha gestión debía corresponder a las comunidades autónomas sin perjuicio de la participación del Estado, el legislador dirá en ese preámbulo algo diferente, que era exactamente lo contrario de lo que había pretendido el supremo interprete de la Constitución”*<sup>52</sup>. Esta afirmación, tiene su reflejo en el artículo 22. 3<sup>53</sup> de la ley objeto

---

<sup>50</sup>Fundamento jurídico, número 22:” *Sin embargo, no vale la misma respuesta para la gestión de los Parques Nacionales, que la Ley atribuye en exclusiva al Estado, aun cuando sus funciones en esta materia no se agoten en la declaración del interés general de ese espacio natural que le haga merecedor de protección, pues la norma, tal y como aparece diseñada, desconoce paladinamente la competencia de las Comunidades Autónomas para ejecutar lo legislado sobre protección del medio ambiente y la posición singular de algunas de ellas, con una competencia exclusiva sobre los espacios naturales protegidos. No hace falta insistir en el contenido del concepto de gestión, que se utiliza como sinónimo de administración y en la concepción constitucional de las potestades públicas sobre la materia cuyo ejercicio en este ámbito se configura como competencia normal o habitual de las Comunidades Autónomas...Desde esta perspectiva ha de predicarse la inconstitucionalidad parcial del primer párrafo del art. 22 en cuanto atribuye la gestión exclusivamente al Estado, sin que esa tacha se comunique al siguiente precepto. En efecto, el art. 23 diseña un Patronato para cada uno de los Parques Nacionales con las funciones de proponer, informar o vigilar, y en ningún caso decisoria, en la línea de coparticipación sugerida más atrás, donde estarán presentes todas las Administraciones implicadas o comprometidas. No son órganos gestores sino colaboradores, pero su estructura plural con funciones adjetivas o secundarias respeta la participación de las Comunidades Autónomas”.*

<sup>51</sup>Son Parques Nacionales aquellos espacios que, siendo susceptibles de ser declarados como Parques por Ley de las Cortes Generales, se declare su conservación de interés general de la Nación con la atribución al Estado de su gestión y la correspondiente asignación de recursos presupuestarios

<sup>52</sup>LÓPEZ RAMÓN, Fernando. *Política ecológica y pluralismo territorial. Ensayo sobre los problemas de articulación de los poderes públicos para la conservación de la biodiversidad.* Marcial Pons,

de debate, como también en el fundamento jurídico número 8 de la STC 102/1995.

Pues bien, esa participación en la gestión de las dos administraciones, conocida como “cogestión”, se reflejó mediante tres figuras:

- EL Patronato<sup>54</sup> constituido en cada parque nacional.
- El Director-conservador del Parque Nacional, conforme al artículo 23 ter. 1, nombrado por el consejo de gobierno de la Comunidad Autónoma, previo acuerdo de la Comisión Mixta.<sup>55</sup>
- La Comisión Mixta con composición paritaria<sup>56</sup>.

Conforme al sistema de órganos expuesto se establecía la duplicidad en la gestión de los Parques Nacionales del territorio español, salvo en el Parque Nacional de Aiguestortes i Estany de Sant Maurici, donde según la disposición adicional 4ª de la Ley 41/1997<sup>57</sup>, se permitía la gestión autonómica de este paraje.<sup>58</sup>

Por último, y en referencia a la tercera fase, cabe destacar como las Comunidades Autónomas han asumido la gestión de los Parques Nacionales a raíz de la sentencia 194/2004 del Tribunal Constitucional.

---

Madrid 2009. p. 191.

<sup>53</sup>Artículo 22.3 de la Ley 41/1997 de 5 de noviembre, por la que se modifica la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, “*los parques nacionales serán gestionados y financiados conjuntamente por la Administración General del Estado y las comunidades autónomas en cuyo territorio se encuentran situados*”.

<sup>54</sup>Art.23 bis 1 de la Ley 41/1997:” *Para colaborar en la gestión de los Parques Nacionales, se constituirá un Patronato para cada uno de ellos en el que participarán los intereses implicados y, en todo caso, estarán representadas, además de la propia Administración del Estado, las Administraciones Públicas Territoriales, Institucionales, Corporaciones y las Asociaciones cuyos fines concuerden con los principios inspiradores de la presente Ley*”.

<sup>55</sup>En el caso de parques nacionales que estuviesen ubicados en más de una Comunidad Autónoma, el nombramiento tenía que realizarlo el Ministerio de Medio ambiente, conforme a lo establecido en el art 23. ter 2 de la ley 41/1997.

<sup>56</sup>Art.23.1 de la Ley 41/1997 de 5 de noviembre:” *La gestión de los Parques Nacionales se efectuará, en cada uno de ellos, por la Administración General del Estado y por la Comunidad Autónoma en que se halle ubicado, a través de una Comisión Mixta de Gestión, que estará integrada por el mismo número de representantes de la Administración General del Estado, designados por el Ministro de Medio Ambiente, que de la Comunidad Autónoma*”.

<sup>57</sup>Disposición Adicional Cuarta de la Ley 41/1997:” *El Parque Nacional de Aigües Tortes y Estany de Sant Maurici se integrará en la Red de Parques Nacionales y tendrá a todos los efectos de la presente Ley la consideración de Parque Nacional, manteniendo, sin embargo, el actual régimen de gestión y organización en los términos establecidos por la normativa autonómica.*”.

<sup>58</sup> DE ROJAS MARTÍNEZ-PARETS, Fernando. *Los Espacios Naturales Protegidos*. Op. Cit. p. 393.

## 1. Sentencia de Tribunal Constitucional 194/2004.

El sistema de gestión establecido por la Ley 41/1997, fue declarado inconstitucional debido a los recursos de inconstitucionalidad 460/1998, 469/1998 y 483/1998, interpuestos por la Junta de Andalucía, y por la Diputación general de Aragón, contra los artículos 19.3, 5 y 7 (relativo a los PRUGS), 22.3 (financiación de los parques nacionales), 22 bis 2 (vigencia del plan director), 22 ter 2 (Consejo de la Red de parques nacionales), 23 (Comisión Mixta de Gestión), 23. bis (Patronato) y 23.ter, (director-conservador) así como contra las Disposiciones adicionales primera y final segunda de la Ley 1/1997<sup>59</sup>.

Así pues, la STC 194/2004 de 10 de noviembre de 2004<sup>60</sup>, analizó el sistema de gestión conjunta establecido en la Ley 41/1997. En palabras de López Ramón. F : “ *se aplicó ya claramente el depurado sistema de la jurisprudencia constitucional sobre el alcance de las competencias básicas del Estado, conforme al cual estas solo puede comprender intervenciones de tipo ejecutivo cuando concurren circunstancias de singularidad y excepcionalidad, y si se admiten manifestaciones ejecutivas del Estado vinculadas a los principios de coordinación y cooperación, el primero de tales principios no otorga a su titular competencias que no ostente y, en concreto facultades de gestión complementaria, y el segundo ha de apoyarse en la idea de voluntariedad*”<sup>61</sup>.

En lo que respecta a los órganos de gestión que la sentencia declaró inconstitucional cabe destacar las Comisiones mixtas de gestión, en lo referido a sus funciones y composición. Sin embargo, los patronatos cuya función era la de informar y vigilar corrió mejor fortuna, aunque se declaró inconstitucional sus funciones decisorias, tal y como menciona el fundamento jurídico número 14 de la STC 194/2004, en donde se establece que dicho patronato conservaba *la paridad*, es decir, la participación del Estado y la comunidad autónoma donde se ubicase el parque. Luego, en lo que respecta al Director-Conservador, se declararon inconstitucionales los apartados 1, 2, 3, y 4 del artículo 23 ter<sup>62</sup>, y por ende este órgano se declaró inconstitucional.

<sup>59</sup> DE ROJAS MARTÍNEZ-PARETS, Fernando. *Los Espacios Naturales Protegidos*. op. cit. p. 394.

<sup>60</sup> La sentencia puso de manera definitiva la doctrina que venía manteniendo, es decir, la gestión exclusiva por parte de la comunidad autónoma.

<sup>61</sup> LÓPEZ RAMÓN, Fernando. “*Trayectoria del Régimen Jurídico de los parques nacionales en España*” [en línea]. [Consulta: 10/4/2017]. Revista AMBIENTA. Marzo de 2014 nº106 .p.84. Disponible en: [http://www.revistaambienta.es/WebAmbienta/marm/secciones/num\\_ant/sumario.jsp](http://www.revistaambienta.es/WebAmbienta/marm/secciones/num_ant/sumario.jsp)

<sup>62</sup> Artículo 23 ter de la Ley 41/1997: “*La responsabilidad de la administración y coordinación de las*

Así pues, por lo dicho cabe citar las palabras de LÓPEZ RAMÓN.F: “*la anulación alcanzó al régimen de las comisiones mixtas de gestión, y a diversas reglas organizativas sobre patronatos y directores-conservadores de los parques nacionales (FJ 14º), así como a la mayor parte de las previsiones relativas a parques nacionales situados en varias comunidades autónomas (FFJJ 15º A 17º), a la competencia estatal de aprobación de los planes rectores de usos y gestión de los parques nacionales (FJ 20º) y a la forma de financiación de los parques nacionales por el Estado, configurada al margen del sistema general de financiación de las comunidades autónomas (FJ 22º)*”<sup>63</sup>.

Como se ha podido apreciar sigue habiendo un resquicio en la gestión, como es la figura del patronato. Pero no es el único, porque nos encontramos también con lo que se conoce como “Red de Parques Nacionales”, es decir, la totalidad de Parques Nacionales, y cuya gestión le corresponde al Organismo Autónomo Parques Nacionales<sup>64</sup>(OAPN) que aunque no gestione de manera directa sí que influye a la hora de que los órganos de gestión de los respectivos parques puedan tomar decisiones.

En lo que respecta al objetivo que debe de cumplir Parques Nacionales como organismo autónomo, es el de mantener la coherencia de la red, por medio del instrumento conocido como plan director de Parques Nacionales.

## **2. Ley 5/ 2007 de la Red de Parques Nacionales.**

Siguiendo la evolución cronológica en materia de gestión. Es procedente realizar un análisis de los aspectos más relativos en materia de gestión por parte de la sexta norma que regula esta materia. Así pues, la norma en cuestión, Ley 5/2007 de la Red de

---

*actividades del Parque Nacional recaerá en su Director-Conservador, que será nombrado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma correspondiente previo acuerdo de la Comisión Mixta de Gestión.*

*2. Los Directores-Conservadores de Parques Nacionales cuyo ámbito territorial supere el de una Comunidad Autónoma serán nombrados por el Ministerio de Medio Ambiente a propuesta de la Comisión Mixta de Gestión.*

*3. El nombramiento de Director-Conservador recaerá en un funcionario de cualquier Administración pública.*

*4. Los Directores-Conservadores asistirán a las reuniones de las Comisiones Mixtas de acuerdo con lo previsto en el apartado 6 del artículo 23 de la presente Ley.”*

<sup>63</sup> LÓPEZ RAMÓN, Fernando. *Política ecológica y pluralismo territorial. Ensayo sobre los problemas de articulación de los poderes públicos para la conservación de la biodiversidad.* op. cit. p. 193.

<sup>64</sup> LOFEZ RAMÓN, Fernando. *Política ecológica y pluralismo territorial. Ensayo sobre los problemas de articulación de los poderes públicos para la conservación de la biodiversidad.* op. cit. p. 195.

Parques Nacionales, es consecuencia de las distintas sentencias que se han promulgado sobre esta materia por parte del Tribunal Constitucional, donde se reconocía la gestión de manera exclusiva por parte de las Comunidades Autónomas.

Indicar que las Comunidades Autónomas gozan de un protagonismo como avance anteriormente, y esto se refleja en que las mismas ejercen una serie de competencias que antes ejercía la Administración Estatal. Así pues, cabe destacar las siguientes competencias:

- *“La administración y gestión ordinaria y habitual de los Parques Nacionales ubicados dentro de su ámbito territorial.*
- *La aprobación y ejecución de los Planes Rectores de Uso y Gestión de los Parques Nacionales existentes en su territorio.*
- *La organización de los patronatos de los Parques Nacionales, en el marco de la legislación básica del Estado”.*<sup>65</sup>

Respecto a la Administración Estatal. Indicar que la misma sigue ejerciéndose la gestión de manera indirecta por medio de la Red de Parques Nacionales, tal y como se refiere LOPEZ RAMÓN:” *en la vigente Ley de Parques Nacionales de 2007, la red de parques nacionales ha pasado ya a configurarse como el elemento que concentra las competencias estatales en la materia, aunque éstas tienen dos maneras bien diferentes de expresarse. Por una parte, la red sirve para coordinar el ejercicio de las competencias de gestión de los parques nacionales reconocidas a las comunidades autónomas, pero, por otra, la misma red pasa a ser objeto de importantes competencias estatales para su gestión”*<sup>66</sup>.

Una vez realizada el análisis de los aspectos más relativos, es procedente establecer cuáles son las funciones encomendadas al Estado, que aunque las ejerza de manera indirecta, influyen bastante en las decisiones que puedan adoptar respecto esta materia las comunidades autónomas:

- *“Coordinación y seguimiento de la Red de Parques Nacionales.*
- *Elaboración del Informe trienal al Senado sobre el estado de la Red.*

<sup>65</sup> Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente [en línea]. [Consulta: 11/4/2017]. Disponible en: <http://www.mapama.gob.es/es/reparquesnacionales/lared/gestion/responsabilidad.aspx>

<sup>66</sup> LOPEZ RAMÓN, Fernando: *Política ecológica y pluralismo territorial. Ensayo sobre los problemas de articulación de los poderes públicos para la conservación de la biodiversidad.* op. cit. p.199.

- *Elaboración del Plan Director, y el seguimiento de su aplicación y cumplimiento*
- *Inversiones excepcionales y puntuales (programa Estrella).*
- *Eliminación de usos incompatibles.*
- *Adquisición de patrimonio público.*
- *Programas horizontales: investigación, cambio global, formación, desarrollo sostenible en el área de influencia socioeconómica.*
- *Representación internacional y participación en redes internacionales.*
- *Defensa jurídica de la marca Parque Nacional”.*<sup>67</sup>

Después de lo expuesto solo cabe indicar que hay una gestión directa por parte de las Comunidades Autónomas, y una gestión indirecta por parte del Estado. Con lo cual, hace que tengamos diferentes órganos de gestión que ya se dio a conocer en el epígrafe que versa sobre la STC 194/2004, y que es necesario mencionar y establecer cuáles son sus funciones en la gestión, y en donde se debe indicar que no ha supuesto demasiadas novedades respecto a la vigente normativa, Ley 3/2014:

En primer lugar, el Consejo de la Red de Parques Nacionales (artículo 6 de la Ley 5/2007 de 3 de abril), cuyos objetivos son los de informar sobre:

- *“La propuesta de declaración de nuevos Parques Nacionales (previo a su tramitación legislativa), y de renovación o modificación de los ya existentes.*
- *El Plan Director de la Red de Parques Nacionales y sus revisiones.*
- *Los proyectos de disposiciones estatales que afecten de forma directa a los Parques Nacionales.*
- *Los criterios de distribución de los recursos financieros que se asignen en los Presupuestos Generales del Estado para el programa de actuaciones de carácter común de la Red de Parques Nacionales.*
- *La memoria anual de la Red de Parques Nacionales, antes de su elevación al Ministerio de Medio Ambiente para su aprobación.*
- *Los informes trienales de situación de la Red de Parques Nacionales que el Ministerio de Medio Ambiente debe elevar al Senado.*

---

<sup>67</sup> Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente [en línea]. [Consulta: 11/4/2017]. Disponible en: <http://www.mapama.gob.es/es/redparquesnacionales/lared/gestion/responsabilidad.aspx>

- *La propuesta de solicitud de distinciones internacionales para los Parques de la Red de Parques Nacionales.*
- *Los Planes Rectores de Uso y Gestión de los diferentes Parques Nacionales, antes de su aprobación”.*<sup>68</sup>

En segundo lugar, está el Patronato, cuya regulación en la derogada ley de 2007 se encontraba en el artículo 18. Cabe destacar las siguientes funciones:

- *Velar por el cumplimiento de las normas que afecten al Parque Nacional.*
- *Promover y realizar cuantas gestiones considere oportunas a favor del espacio protegido.*
- *Informar sobre el Plan Rector de Uso y Gestión.*
- *Aprobar la memoria anual del Parque emitida por el Director-Conservador*
- *Informar los planes anuales establecidos en el PRUG y los posibles proyectos y obras no recogidos en el mismo.*
- *Informar de las actuaciones a realizar en el área de influencia socio-económica.*
- *Promover las posibles ampliaciones del Parque Nacional. Administrar las ayudas y subvenciones asignadas al Patronato.*
- *Proponer normas para mejorar la defensa de los valores del Parque.*
- *Aprobar y modificar su propio Reglamento de Régimen Interior”.*<sup>69</sup>

Por último, cabe mencionar al responsable de la gestión de un parque nacional, es decir, el Director- Conservador.

### **3. Ley 30/2014.**

La vigente Ley 30/2014, de Parques Nacionales, de 3 de diciembre de 2014, no ha establecido novedades significativas en materia de la gestión respecto de la anterior normativa, donde sigue manteniendo la competencia de la gestión por parte de las comunidades autónomas<sup>70</sup>. En este sentido, la propia exposición de motivos se encarga

---

<sup>68</sup> Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente [en línea]. [Consulta: 11/4/2017]. Disponible en: [http://www.mapama.gob.es/es/red-parques-nacionales/la\\_red/gestion/responsabilidad.aspx](http://www.mapama.gob.es/es/red-parques-nacionales/la_red/gestion/responsabilidad.aspx)

<sup>69</sup> Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente [en línea]. [Consulta: 22/4/2017]. Disponible en: [http://www.mapama.gob.es/es/red-parques-nacionales/la\\_red/gestion/responsabilidad.aspx](http://www.mapama.gob.es/es/red-parques-nacionales/la_red/gestion/responsabilidad.aspx)

<sup>70</sup> Exposición de motivos de la Ley 30/2014: “*De esta manera, el modelo de gestión por las comunidades*



de mantener dicha distinción: *”Igualmente la Ley atribuye a la Administración General del Estado la gestión de la Red de Parques Nacionales...la gestión de los parques nacionales corresponde a las comunidades autónomas y se encuadra y debe basarse en la aplicación de la legislación básica del Estado, que en esta materia la constituye la presente ley, como normativa básica general... el Plan Director de la Red como instrumento de planificación de mayor rango, y las leyes declarativas como legislación básica específica de cada parque nacional”.*

Por ende, cabe entender que la vigente ley sigue con la línea jurisprudencial establecida por el TC que se había plasmado en la normativa de 2007.

Cabe destacar una novedad importante en materia de gestión que choca con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Así pues, dicha novedad es el artículo 22, de la ley de 3/2014, donde se indica que en caso de que haya una gestión desfavorable de un parque, el Estado puede intervenir asumiendo la gestión de un parque. En palabras de Lozano Cutanda.B:” *Este precepto, que podría calificarse como un remedo legislativo del artículo 155 de la Constitución en este ámbito, parece necesario y proporcionado al interés general del Estado que justifica la declaración de los parques nacionales...pues 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. Ahora, para que el parque natural pierda su condición no basta con que se incumplan sus requisitos, sino que es necesario su pérdida o el «deterioro grave e irreversible de su buen estado de conservación, siempre y cuando no se pueda restaurar de ninguna manera el ecosistema», lo que contribuye también a reforzar su protección”*<sup>71</sup>.

En lo que respecta a los órganos de gestión como se había apuntado cuando se hizo referencia a la derogada Ley 5/2007. Se sigue manteniendo a los Patronatos, al Director-Conservador, al Consejo de Red de Parques Nacionales (arts. 24 y 27 de la ley

---

*autónomas y de coordinación en Red de la Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales, a la que sustituye sin modificar su esencia y de la cual toma parte del articulado, se actualiza y refuerza, adaptándolo a lo que la sociedad exige a esta figura.”*

<sup>71</sup>LOZANO CUTANDA .Blanca: “Ley 30/2014, de 3 de diciembre de parques nacionales: las cinco reformas clave”. [en línea]. Revista: Actualidad Jurídica Ambiental, 22 de diciembre de 2014. p. 3. [Consulta: 23/4/2017]. Disponible en: [http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wpcontent/uploads/2014/12/2014\\_12\\_Lozano\\_Cutanda\\_Comentario\\_Ley-30\\_2014-de-Parques-Nacionales.pdf](http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wpcontent/uploads/2014/12/2014_12_Lozano_Cutanda_Comentario_Ley-30_2014-de-Parques-Nacionales.pdf)

objeto de estudio).

Por otro lado, la nueva normativa también presenta novedades que guardan relación con la gestión, tal y como hace referencia la propia exposición de motivos<sup>72</sup>, donde se indica la creación de un Comité de Colaboración y Coordinación de Parques Nacionales, y por otro lado creación de Comisiones de Coordinación, regulado respectivamente en los artículos 25 y 26.

Cabe indicar como órgano de nueva creación al Comité Científico de Parques Nacionales:” *cuya función genérica es el asesoramiento científico sobre cualquier cuestión planteada por el Organismo Autónomo Parques Nacionales, bien a iniciativa de este o bien a petición de las administraciones gestoras de los parques nacionales.*”<sup>73</sup>

Los órganos anteriormente nombrados: el Comité de colaboración y Coordinación, Consejo de la Red, el Comité Científico, y el Comité de Coordinación, junto con el Plan Director, tienen como objetivo armonizar la Red. Es decir, conseguir una homogenización de los PN.

#### **4. Tipologías de los Parques Nacionales. Especial referencia a la gestión de Parque Nacional de Picos de Europa.**

La gestión de los parques nacionales ha tenido su problemática como se ha expuesto a lo largo del TFG. Sin embargo, hay territorios que debido a sus características han precisado que se gestione de una forma particular. Así pues, y a modo de síntesis se puede establecer la siguiente tipología:

- Parques marítimos Terrestres: Estos parques tiene como característica principal que se encuentran en islas, y cuya gestión le pertenece en la actualidad a las Comunidades Autónomas. En lo que respecta a los parques que componen esta variedad, tenemos al Parque Nacional de las Islas Atlánticas (Galicia)<sup>74</sup> y al Parque Nacional de Cabrera (Islas Baleares)<sup>75</sup>.

---

<sup>72</sup>Exposición de Motivos de la Ley 30/2014 :”*la ley crea una Comisión de Coordinación en cada uno de los parques nacionales supraautonómicos, y un Comité de Colaboración y Coordinación, que reunirá periódicamente a los responsables técnicos de todos los parques junto con los de la Red.*”

<sup>73</sup> Exposición de motivos de la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales.

<sup>74</sup>Real Decreto 1082/2008, de 30 de junio, sobre ampliación de las funciones y servicios de la Administración del Estado traspasados a la Comunidad Autónoma de Galicia, en materia de conservación de la naturaleza (Parque Nacional Marítimo-Terrestre de las Islas Atlánticas de Galicia).

<sup>75</sup>Real Decreto 1043/2009, de 29 de junio, de ampliación de las funciones y servicios de la Administración del Estado traspasados a la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, en materia de

- Parque Nacional de Aigüestortes i Estany de Sant Maurici. Es un caso único, puesto que este parque ha tenido una gestión desde 1980<sup>76</sup>, por la Generalitat Catalana, ya que tenía las competencias para la gestión y legislación de los Parques Naturales, conforme se su artículo 144.2<sup>77</sup> de su Estatuto. Además, también como dato curioso la propia ley de Conservación de 1989, estableció que este PN, no entraba dentro de la Red de Parques Nacionales, tal y como establecía, su disposición adicional primera, al ser gestionado por una comunidad autónoma. Luego, en la Ley 41/1997, se introdujo en la Red de Parques Nacionales, y se creó una Comisión de Coordinación hasta 2007, año en el que se promulgó la Ley 5/2007, y se reconoció la gestión por parte de las comunidades autónomas.
- Parques Nacionales supraterritoriales: estos parques, tienen como característica principal que están ubicados entre dos o más Comunidades Autónomas. Así pues, España posee dos parques que tienen esta característica: el Parque Nacional de Guadarrama, situado entre Madrid y Castilla y León, y el Parque Nacional de Picos de Europa que está localizado entre Castilla y León, Cantabria y Asturias.

Una vez establecida esta tipología, se procede a la correspondiente exposición de la gestión del Parque Nacional de Picos de Europa, donde se advierte que este parque ha tenido y sigue teniendo una gestión un tanto complicada como se podrá apreciar en la correspondiente exposición sobre este apartado.

En lo que respecta a los órganos de gestión. Cabe destacar lo mencionado por el extinto artículo 23 de la 4/1989 donde se establecía la representación por medio de los Patronatos, de las dos administraciones (estatal y autonómica). También indicar que además de este Patronato, se creó una Comisión Mixta, tal y como recoge la Ley Declaración del Parque Nacional de Picos de Europa<sup>78</sup>, “*gestión integrada a partes*

---

conservación de la naturaleza (Parque nacional marítimo-terrestre del archipiélago de Cabrera).

<sup>76</sup>Real Decreto 1950/1980, de 31 de julio, sobre traspaso de servicios del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de conservación de la naturaleza.

<sup>77</sup> Artículo 144.2 del Estatuto de autonomía de Cataluña: “*Corresponde a la Generalitat, en materia de espacios naturales, la competencia exclusiva que, respetando lo dispuesto en el artículo 149.1.23 de la Constitución incluye, en todo caso, la regulación y la declaración de las figuras de protección, delimitación, planificación y gestión de espacios naturales y de hábitats protegidos situados en Cataluña*”.

<sup>78</sup>Ley 16/1995, de 30 de mayo, de declaración de Parque Nacional de los Picos de Europa.

*iguales por el Ministerio de Agricultura y las Comunidades afectadas*”<sup>79</sup>.

Pues bien, esta participación de los entes, tanto estatales como de comunidades, se hace bajo técnicas de cooperación y coordinación, tal y como se refirió en su día el STC 102/1995, concretamente en su fundamento jurídico 19<sup>80</sup>

Posteriormente, nueve años después, el Tribunal Constitucional como es sabido a estas alturas, dictó la sentencia 194/2004 donde se reconocía de forma plena la gestión por parte de las Comunidades Autónomas. Este hecho llevó consigo la declaración de inconstitucionalidad de la Comisión Mixta de Gestión, tanto intracomunitarias como supracomunitarias. Con lo cual, en marzo de 2009, se suscribió un convenio para la gestión coordinada del Parque Nacional de Picos de Europa, en donde además “*se aprobaron los Estatutos del Consorcio Interautonomico*”<sup>81</sup> para la *gestión coordinada del Parque Nacional de los Picos de Europa y de sus órganos de gestión y participación.*”<sup>82</sup>

Pues bien, fruto de este Consorcio se creó una Comisión de Gestión<sup>83</sup> “*en la que están representadas autoridades administrativas de las tres comunidades autónomas (Asturias, Cantabria y Castilla y León), además de, con voz pero sin voto, un representante de la Administración General del Estado y otro de los Ayuntamientos del Parque Nacional. Cuenta con oficina administrativas y de información al visitante en Cangas de Onís (Asturias), la histórica “Casa Dago”, y en Posada de Valdeón*

<sup>79</sup>DE ROJAS MARTÍNEZ-PARETS, Fernando. *Los Espacios Naturales Protegidos*. op. cit. p. 177.

<sup>80</sup>Fundamento jurídico número 19:” *La circunstancia pues, de que un espacio natural de una Comunidad Autónoma se prolongue más allá de los límites territoriales de la misma podrá dar lugar a mecanismos de cooperación y coordinación, pero sin alterar la competencia de aquella para declarar y gestionar dichos espacios*”.

<sup>81</sup>Se trata de una entidad asociativa de Derecho Público, de carácter asociativo y dotada de personalidad jurídica propia, que desarrolla sus competencias y funciones en el conjunto del ámbito territorial del Parque Nacional, siendo el encargado de la ejecución del presupuesto con el que dotan al espacio protegido las Comunidades Autónomas: <http://parquenacionalpicoseuropa.es/el-consorcio/el-consorcio-interautonomico/>

<sup>82</sup>Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente [en línea]. [Consulta: 22/4/2017]. Disponible en: <http://www.mapama.gob.es/es/red-parques-nacionales/boletin/consorcio-interautonomico.aspx>

<sup>83</sup>La Comisión de Gestión también está presente en el Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama, tal y como indica el” *Decreto de 27 de marzo de 2014, publicado en los Boletines Oficiales de las dos comunidades autónomas el 30 de mayo, donde se aprueban los Estatutos reguladores de los órganos de gestión y participación del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama establece la creación de la Comisión de Gestión como órgano de gestión coordinada del Parque Nacional. En ella estará representadas las comunidades autónomas de Madrid y Castilla y León y está formada por tres representantes pertenecientes a cada comunidad autónoma designados por ella misma, teniendo los codirectores la consideración de miembros natos.*”  
<http://www.parquenacionalsierraguadarrama.es/administracion/herramientas>

(León) y Tama (Cantabria) “<sup>84</sup>.

En lo que respecta a la figura del director del parque, hay que indicar que lo lógico es pensar que haya un director conservador, pero en este caso no es así puesto que se precisa de tres, uno por cada Comunidad Autónoma, y en donde se elige anualmente a uno de entre los tres para que ejerza las funciones de Director-conservador, como representante del parque nacional.

Por otro lado, y haciendo referencia en este caso al Comité Técnico, cabe destacar que solo hay uno para todo el parque. También hay un patronato para todo el parque, pero con la particularidad que lo componen 47 miembros.

Pues bien, por lo expuesto hasta ahora, se puede apreciar que es un Parque Nacional complejo a la hora de ser gestionado, ya que cada comunidad autónoma debe de gestionar<sup>85</sup> su territorio pero siempre bajo técnicas de cooperación y coordinación con las restantes comunidades. Pero la realidad es que no ha sido así por determinados intereses externos, que no son necesarios exponer. Digo esto, porque han habido problemas en la elaboración de un PRUG, ya que el Real Decreto 384/2002, de 26 de abril, que contenía Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional de los Picos de Europa, fue objeto impugnación, dando lugar a que fuese suspendido tal y como establece la sentencia del Tribunal Supremo del 27 de abril de 2005, por no incluir un régimen económico y de compensación.

A pesar, del traspie ocasionado por la sentencia, se ha iniciado un proceso de participación pública para aprobar el PRUG, tal y como ha publicado el parque en su página web.<sup>86</sup> Con lo cual es un gran avance, sobre todo donde en una de las tres comunidades (Castilla y León) se realiza lo que se denomina como “*control de la población de lobos*”<sup>87</sup>.

Por último, y como conclusión de este apartado, solo cabe indicar mi opinión sobre la gestión de este territorio. Así pues, a groso modo, indicar que la fórmula escogida de crear un consorcio interautonómico está bien pensada, pero a la vez no

---

<sup>84</sup> Parque Nacional de Picos de Europa [en línea]. [Consulta: 23/4/2017]. Disponible en: <http://parquenacionalpicoseuropa.es/el-consorcio/organos-de-gestion/>

<sup>85</sup> Para más información se puede consultar la normativa relativa del Parque Nacional de Picos de Europa, en el siguiente enlace: <http://parquenacionalpicoseuropa.es/el-consorcio/normativa/>.

<sup>86</sup> Parque Nacional de Picos de Europa: <http://parquenacionalpicoseuropa.es/prug/>

<sup>87</sup> 20 minutos:(9/8/2016) *Castilla y León permitirá cazar 143 lobos anuales hasta 2019*. [Consulta 23/4/2017]. Recuperado de: <http://www.20minutos.es/noticia/2814205/0/castilla-leon-permitira-cazar-lobos-anuales/>

transmite mucha confianza porque puede dar lugar a que en muchas ocasiones haya algún tipo de desigualdad<sup>88</sup> entre las Comunidades Autónomas, por aquello del “color político que gobierne” en las diferentes comunidades. Por ende, estas diferencias pueden conducir a que una comunidad no destine los medios adecuados o suficientes para garantizar la conservación del parque. Por tanto, es aquí cuando el OAPN, debe de vigilar que se esté cumpliendo lo acordado en el Consorcio, ya que el al fin y al cabo no deja de ser un parque que esconde un interés nacional, y por tanto el último que debe actuar en caso de que fuese necesario, es el Estado.

## VII. LA GESTIÓN EN LOS PARQUES NACIONALES DE CANARIAS.

La evolución de la gestión en el archipiélago canario no ha supuesto ninguna novedad respecto a lo expuesto a lo largo de este trabajo de investigación, a pesar de que es la Comunidad Autónoma que posee más parques nacionales, concretamente 4: el Teide, Timanfaya, Garajonay y la Caldera de Taburiente.

Pues bien, tras la sentencia del Tribunal Constitucional 194/2004 donde se reconocía la gestión por parte de las Comunidades Autónomas, y la publicación de la Ley 5/2007, de 3 de abril de la Red de Parques Nacionales, supuso que el Gobierno canario empezara los trámites para obtener esta competencia. Así pues, ante estos hechos ” *la Comisión Mixta de Transferencias<sup>89</sup> Administración del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias prevista en la disposición transitoria tercera del Estatuto de Autonomía de Canarias, adoptó, en su reunión del día 28 de septiembre de 2009, el acuerdo sobre ampliación de las funciones y servicios de la Administración del Estado traspasados a la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de conservación de la naturaleza, que eleva al Gobierno para su aprobación mediante real decreto* ”<sup>90</sup>. Ante

---

<sup>88</sup>A la hora de realizar el TFG encontré esta noticia, cuyo contenido puede repercutir de manera indirecta a la conservación del parque. La vanguardia. *Ecologistas denuncian al Gobierno cántabro por vulnerar gestión Parque Pico*. [en línea]. [Consulta: 23/4/2017]. Recuperado de: <http://www.lavanguardia.com/politica/20170406/421496165989/ecologistas-denuncian-al-gobierno-cantabro-por-vulnerar-gestion-parque-picos.html>

<sup>89</sup>La Comisión Mixta de Transferencias tiene su fundamentación jurídica en la Disposición transitoria tercera del Estatuto de Autonomía de Canarias y el Real Decreto 1358/1983, de 20 de abril, que regulan el funcionamiento de la Comisión Mixta de Transferencias.

<sup>90</sup> Real Decreto 1550/2009, de 9 de octubre, sobre ampliación de las funciones y servicios de la Administración del Estado traspasados a la Comunidad Autónoma de Canarias, en materia de conservación de la naturaleza (Parques Nacionales de Teide, Timanfaya, Caldera de Taburiente y Garajonay).

lo sucedido se aprobó el Real Decreto 1550/2009, y en donde se debe de indicar que en el mismo se hace mención de las materias que se han traspasado a la Comunidad Autónoma y otras que se ha reservado el propio Estado. Así pues, se traspasó la competencia en materia de redacción de PRUGS, el nombramiento del patronato y su funcionamiento, pero teniendo en cuenta la normativa básica estatal, ya que en el patronato hay una representación del Estado.

Por otro lado, en lo que respecta a las materias que siguen siendo competencia del Estado, cabe destacar a modo de síntesis las siguientes:

- Elaboración del Plan Director de la Red de Parques Nacionales, así como su seguimiento y desarrollo.
- Proposición de instrumentos de cooperación para mejorar la Red de Parques Nacionales, así como el conocimiento científico.

Cabe indicar, que la transmisión ha llevado consigo también el traspaso bienes, derechos, obligaciones y personal, que se detallan en las relaciones adjuntas número 1, 2 y 4 que se establecen en el Real Decreto. También indicar que la transmisión ha supuesto que la Comunidad Autónoma se haya subrogado respecto a los contratos que venía asumiendo el Estado.

En lo que se refiere a las consecuencias que ha ocasionado este traspaso en la legislación canaria. Indicar al respecto que a raíz de esta operación se ha promulgado el Decreto 70/2011, de 11 de marzo, por el que se crea la Red Canaria de Parques Nacionales, que tiene como objetivo según describe el propio Decreto: *“institucionalizar la conexión e interrelaciones existentes entre los Parques Nacionales en el archipiélago, así como su concepción 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 creada mediante la Ley 5/2007, de 3 de abril”*. Además, cabe añadir que no se quiere tampoco que haya un solapamiento entre la Red de Espacios Naturales Protegidos de Canarias y la Red Canaria de Parques Nacionales, sino más bien conseguir una coherencia de los mencionados espacios, pero resaltando la homogeneidad de los Parques Nacionales Canarios, pero sin olvidar la Red de Parques Nacionales.

Para conseguir los objetivos de la Red canaria, se precisa de un aparato

organizativo. Por ello, el propio Decreto establece, además de los órganos tradicionales vistos hasta ahora, esto es: Director-conservador y patronato, constituidos en cada PN, y que el Decreto regula sus funciones y composición. La creación de un órgano común colegiado, denominado Comisión Mixta de Parques Nacionales Canarios, tal y como se recoge en el artículo 7.

En lo que respecta a las funciones, de esta Comisión se encuentran ubicadas en el artículo 8, y donde cabe destacar las siguientes:

- La formulación, aprobación inicial y provisional del Plan Rector de Uso y Gestión de cada Parque, así como la elaboración y aprobación de los planes y proyectos que lo desarrollen. Aquí cabe destacar, que en lo que respecta a la ejecución material de los PRUGS, le correspondería a la Dirección de Conservación de cada parque nacional.<sup>91</sup>
- Propuesta de nombramiento de los titulares de la Dirección-Conservación de los Parques Nacionales.
- Aprobación de la programación anual de inversiones, obras, servicios, trabajos y actividades.

### **1. La delegación de las competencias a los cabildos en gestión.**

En el Capítulo IV del Decreto 70/2011, se hace mención a la delegación de competencias en materia de gestión y conservación de los Parques Nacionales a los Cabildos Insulares. Destacar que solo se ha procedido a la delegación del Parque Nacional del Teide<sup>92</sup>.

Pues bien, con la delegación tal y como se refiere el artículo 14 del Decreto 70/2011 se consigue un mayor grado de conservación, así pues cabe destacar lo establecido en dicho artículo: *”la concurrencia de circunstancias de homogeneidad y continuidad territorial y ecológica que hacen aconsejable la gestión conjunta de los Parques Nacionales y otros espacios naturales ubicados en la misma isla y, en orden a armonizar y optimizar las políticas y estrategias de conservación, protección y sostenibilidad de esos espacios”*.

<sup>91</sup>Artículo 12 .3a): *“La ejecución material del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional”*.

<sup>92</sup>Decreto 141/2015, de 11 de junio, por el que se delegan funciones de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias en el Cabildo Insular de Tenerife, en materia de gestión del Parque Nacional del Teide.



En lo que respecta al contenido de la delegación, el propio artículo 14 establece que la delegación será de medios materiales y humanos, así como también la potestad para ceder y nombrar al Director-conservador. Por otro lado, el propio artículo 14 en su apartado quinto<sup>93</sup>, establece materias que no son objeto de delegación:

- Informar y proponer al titular de la Consejería en materia de medio ambiente, la fijación de criterios generales para una ordenación y gestión coherentes de los Parques Nacionales Canarios.
- La formulación y aprobación inicial y provisional del Plan Rector de Uso y Gestión de los parques.
- Promoción del desarrollo rural sostenible de las áreas de influencia socioeconómica de los Parques.
- Lo relativo a lo establecido en el Capítulo V, "Disposiciones sobre Declaración, modificación de los límites y pérdida de la condición de los parques nacionales".

Además, para ver si está cumpliendo correctamente la delegación, la Comisión de Parques Nacionales Canarios se reserva el ejercicio de inspección.

En lo que respecta al contenido de la delegación<sup>94</sup> del Parque Nacional del Teide (Decreto 141/2015, de 11 de junio), hay que destacar que las funciones que se reservan a la administración estatal y las del Cabildo están bien detalladas en el Decreto, con el objetivo de evitar problemas de interpretación o de cooperación entre las dos instituciones.

Por último, cabe indicar que además de la delegación de los recursos materiales y humanos, también se menciona las obligaciones derivadas de la delegación establecidas en el artículo 7, la colaboración institucional entre el Gobierno de Canarias y el Cabildo, siendo esta colaboración fundamental para evitar la revocación de dicha delegación estipulada en el artículo 9, si de las pertinentes inspecciones haya habido algún incumplimiento de la delegación.

---

<sup>93</sup> Artículo 14.5 : "En todo caso, la Administración autonómica se reservará las siguientes funciones, que tienen el carácter de indelegables:

a) Todas aquellas que sean inherentes a la coordinación y mantenimiento de la coherencia de la Red de Parques Nacionales Canarios y, en particular, las previstas en los apartados a), b) y f) del artículo 8 del presente Decreto.

b) Las funciones que se le asignan en el Capítulo V del presente Decreto.

Asimismo, la Comisión de Parques Nacionales Canarios conservará el ejercicio de las facultades de alta inspección de las funciones delegadas".

<sup>94</sup> La única delegación realizada en Canarias, ha sido la del Parque Nacional del Teide.

## VIII. CONCLUSIONES.

Después de de realizar la correspondiente exposición, se puede llegar a la conclusión de que el Estado no ha perdido la competencia en materia de declaración, ordenación y gestión.

Así pues, en lo que respecta a la declaración como se ha podido comprobar, el Estado sigue teniendo la última palabra, porque a pesar de que se habla de declaración conjunta en la actual normativa, dicha declaración no tiene ninguna efectividad sin la aprobación del Consejo de Ministros, y de las propias Cortes Generales. En este caso se puede establecer que el Estado es el claro vencedor.

En la misma línea también cabe pensar que el Estado sigue influyendo en materia de ordenación. Muestra de ello es la competencia en la elaboración del Plan Director, es decir, la guía por la cual una Comunidad Autónoma debe elaborar el correspondiente PRUG y no puede desarrollarlo según sus propios criterios.

También ocurre lo mismo respecto a la gestión, a pesar que a simple vista se pueda pensar que el Estado haya perdido la competencia en materia de gestión. Pues bien, debo de advertir que no es así porque si se observa la actual normativa, concretamente el artículo 22, se establece que el Estado puede asumir la competencia en esta materia en caso de conservación desfavorable, a pesar de que sea difícil llegar a esa situación, porque la realidad que impera es que las Comunidades Autónomas tienen plena competencia en la gestión, ya que ha sido un interés por parte de las comunidades en asumir la gestión, porque que no hay que olvidar que los Parques Nacionales son un atractivo turístico que generan ingresos<sup>95</sup>, y por ende son las Comunidades Autónomas las que repercute dicho beneficio, siempre y cuando se obtenga mediante un turismo sostenible que respete el medio ambiente. Por otro lado, tampoco se puede olvidar del Comité de colaboración y Coordinación, el Consejo de la Red, el Comité Científico, y el Comité de Coordinación, que tienen como objetivo armonizar la Red. Es decir, conseguir una homogenización de los PN y que sin duda alguna influyen en la toma de decisiones en los parques.

---

<sup>95</sup> Se puede obtener más información sobre la obtención de ingresos en las áreas protegidas de Canarias, en SIMANCAS CRUZ, M.: *“El sistema de cobro de una tasa pública por la prestación de servicios turísticos en las áreas protegidas de Canarias”*. [en línea]: Cuadernos de Turismo, n.º 21, 2008. pp.:201-237. Disponible en: <https://digitum.um.es/xmlui/handle/10201/13095>

## **IX. BIBLIOGRAFÍA**

### **Jurisprudencia.**

#### **Tribunal Constitucional.**

- Sentencia del pleno del Tribunal Constitucional 102/1995, de 26 de junio, por los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por las comunidades Autónomas de País Vasco, Andalucía, Canarias y Cataluña contra la Ley de Conservación de 1989, y también conflictos positivos de competencia promovidos por las Comunidades Autónomas de Castilla y León, País Vasco, Aragón, Cataluña, Baleares y Cantabria contra los reales decretos sobre especies amenazadas que son objeto de caza y pesca.
- Sentencia del pleno del Tribunal Constitucional 306/2000, de 12 de diciembre, por los conflictos positivos de competencia planteados por los Gobiernos de Castilla y León y de Cantabria contra el Real Decreto 640/1994, de 8 de abril, por el que se aprueba el plan de ordenación de los recursos naturales de Picos de Europa. Este conflicto es admitido parcialmente.
- Sentencia del pleno del Tribunal Constitucional 194/2004, de 10 de noviembre, por los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por las Comunidades Autónomas de Andalucía y Aragón contra la Ley 41/1997 de 5 de noviembre, por la que se modifica la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres.
- Sentencia del pleno del Tribunal Constitucional 101/2005, de 19 de abril, por el conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno de Andalucía contra el Real Decreto 1803/1999, de 26 de noviembre, por el que se aprueba el plan director de la Red de parques nacionales, el cual es admitido parcialmente.

#### **Tribunal Supremo.**

- Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de fecha 27 de Abril del 2005, por la cual se deja en suspenso la entrada en vigor del PRUG del Parque Nacional de Picos de Europa.

### **Legislación.**

- Ley de 7 de diciembre de 1916 (gaceta de 8 de diciembre de 1916). *Ley de Parques Nacionales.*
- Decreto de 22 de enero de 1954, de creación del Parque Nacional del Teide.
- Ley de 8 de junio de 1957, de Montes.
- Ley 15/1975, de 2 de mayo, de espacios naturales protegidos.
- Constitución Española de 1978.
- Real Decreto 1950/1980, de 31 de julio, sobre traspaso de servicios del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de conservación de la naturaleza.
- Ley 5/1981, de 25 de marzo, de reclasificación del Parque Nacional del Teide.
- Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias.
- Real Decreto 1358/1983, de 20 de abril, por el que se aprueban las normas de traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Canarias y funcionamiento de la Comisión Mixta prevista en la disposición transitoria cuarta de su Estatuto de Autonomía.
- Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres.
- Ley 16/1995, de 30 de mayo, de declaración de Parque Nacional de los Picos de Europa.
- Ley 41/1997, de 5 de noviembre, por la que se modifica la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres.
- Real Decreto 1803/1999, de 26 de noviembre, por el que se aprueba el plan director de la red de parques nacionales.
- Decreto 70/2011, de 11 de marzo, por el que se crea la Red Canaria de Parques Nacionales.
- Decreto 153/2002, 24 octubre, por el que se aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional del Teide.
- Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.
- Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales.

- Real Decreto 1082/2008, de 30 de junio, sobre ampliación de las funciones y servicios de la Administración del Estado traspasados a la Comunidad Autónoma de Galicia, en materia de conservación de la naturaleza (Parque Nacional Marítimo-Terrestre de las Islas Atlánticas de Galicia).
- Real Decreto 1043/2009, de 29 de junio, de ampliación de las funciones y servicios de la Administración del Estado traspasados a la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, en materia de conservación de la naturaleza (Parque nacional marítimo-terrestre del archipiélago de Cabrera).
- Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales.
- Decreto 141/2015, de 11 de junio, por el que se delegan funciones de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias en el Cabildo Insular de Tenerife, en materia de gestión del Parque Nacional del Teide.
- Real Decreto 389/2016, de 22 de octubre, por el que se aprueba el Plan Director de la Red de Parques Nacionales.

### Libros y revistas

- DE ROJAS MARTÍNEZ-PARETS, F. *Los Espacios Naturales Protegidos*. Navarra, Aranzadi, 2006.
- Ecosistemas: Revista científica de ecología y de medio ambiente. Bonache, J., de Mingo-Sancho, G., Serrada, J., Amengual, P., Perales, J., Martínez, R., Rodado, S., Albornos, E. 2016. [Enero-Abril 2016] “*El seguimiento y la evaluación a largo plazo en la Red española de Parques Nacionales.*” p.31 Disponible en : [www.revistaecosistemas.net](http://www.revistaecosistemas.net)
- INIESTA GALA, P. “*Parques Nacionales: crónica bibliográfica de su régimen jurídico*”. Revistas de la Universidad Complutense de Madrid; Observatorio Medioambiental 2001, número 4. Disponible en: <https://revistas.ucm.es/index.php/OBMD>
- LÓPEZ RAMÓN, F. *Política ecológica y pluralismo territorial. Ensayo sobre los problemas de articulación de los poderes públicos para la conservación de la biodiversidad*. Madrid, Marcial Pons, 2009.
- LÓPEZ RAMÓN, F. “*Trayectoria del Régimen Jurídico de los Parques Nacionales en España*”. Revista Ambienta nº 106 de marzo de 2014. Disponible

en: [http:// www.revistaambienta.es /WebAmbienta/ marm/secciones/ num ant/sumario.jsp](http://www.revistaambienta.es/WebAmbienta/marm/secciones/num_ant/sumario.jsp)

- LÓPEZ MENUDO.F, (Coord). *Derechos y Garantías del ciudadano. Estudios en homenaje al Profesor Alfonso Pérez Moreno*. LÓPEZ RAMÓN.F (autor): *La problemática de las leyes singulares y las reservas de la ley de declaración de parques nacionales y otros espacios naturales protegidos*. Madrid, Iustel., 2011, p.780-782.
- LOZANO CUTANDA, .B “Ley 30/2014, de 3 de diciembre de parques nacionales: las cinco reformas clave”. Revista: Actualidad Jurídica Ambiental, 22 de diciembre de 2014. Disponible en: [http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wpcontent/uploads/2014/12/2014\\_12\\_Lozano\\_Cutanda\\_Comentario\\_Ley-30\\_2014-de-Parques-Nacionales.pdf](http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wpcontent/uploads/2014/12/2014_12_Lozano_Cutanda_Comentario_Ley-30_2014-de-Parques-Nacionales.pdf)
- SIMANCAS CRUZ, Moisés R.: “El sistema de cobro de una tasa pública por la prestación de servicios turísticos en las áreas protegidas de Canarias”. [en línea]: Cuadernos de Turismo, n. ° 21, 2008. pp:201-237. Disponible en: <https://digitum.um.es/xmlui/handle/10201/13095>
- Memoria anual del parque nacional de los Picos de Europa correspondiente al año 2012. Disponible en : [http://www.mapama.gob.es/es/red-parques-nacionales/nuestrosparques/picos-europa/Memoria\\_Picos\\_2012\\_tcm7291878.pdf](http://www.mapama.gob.es/es/red-parques-nacionales/nuestrosparques/picos-europa/Memoria_Picos_2012_tcm7291878.pdf)

#### Recursos electrónicos.

- Real Academia Española [en línea]. [Consulta: 12/3/2017]. Disponible en: <http://dle.rae.es/?id=RyGZA0Z>
- Pagina web del Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente: <http://www.mapama.gob.es/es/red-parques-nacionales/la-red/>
- Parque Nacional de los Picos de Europa. Recuperado de : [http:// parquenacionalpicoseuropa.es](http://parquenacionalpicoseuropa.es)
- Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama. Recuperado de: <http://www.parquenacionalsierraguadarrama.es/administracion/herramientas>
- La Vanguardia natural (17/22017). *Estos son los Parques Nacionales y Naturales de España*. [en línea]. Recuperado de: [http:// www.lavanguardia.com/natural/20170217/414229899703/parques-nacionales-](http://www.lavanguardia.com/natural/20170217/414229899703/parques-nacionales-)

### naturales

- 20 minutos:(9/8/2016). *Castilla y León permitirá cazar 143 lobos anuales hasta 2019*". [en línea]. Recuperado de: [http:// www.20minutos.es /noticia/ 2814205 /0/castilla-leon-permitira-cazar-lobos-anuales/](http://www.20minutos.es/noticia/2814205/0/castilla-leon-permitira-cazar-lobos-anuales/)
- La vanguardia. (6/4/2016). *Ecologistas denuncian al Gobierno cántabro por vulnerar gestión Parque Picos*. [en línea]. Recuperado de: [http:// www.lavanguardia.com/politica/20170406/421496165989/ecologistas-denuncian-al-gobierno-cantabro-por-vulnerar-gestion-parque-picos.html](http://www.lavanguardia.com/politica/20170406/421496165989/ecologistas-denuncian-al-gobierno-cantabro-por-vulnerar-gestion-parque-picos.html)
- Página web: <http://pirineosordesa.com/la-leyenda-de-rolando/>
- La leyenda de Rolando. [en línea]. Disponible: <http://pirineosordesa.com/la-leyenda-de-rolando/>

### **Trabajo de campo**

- Contacto por medio de correo electrónico con el Co-Director del Parque Nacional de Picos de Europa por Cantabria, Agustín Santori López, para preguntarle sobre la gestión que se estaba llevando a cabo.
- Contacto por medio de correo electrónico con la Directora-Conservadora del Parque Nacional de Aigüestortes i Estany de Sant Maurici, María merced Aniz Montes, para preguntarle sobre la gestión del parque.
- Visita al Centro de Visitantes Telesforo Bravo (La Orotava), el 2 de mayo de 2017, donde mantuve una conversación sobre la gestión de los Parques Nacionales, con el Técnico Especialista del Área de Uso Público del Parque Nacional del Teide, Guillermo Ayala Padrón.